



Ein Handbuch für Kommunen



Integrationsarbeit – effektiv organisiert

Integrationsarbeit – effektiv organisiert

Ein Handbuch für Kommunen

Dr. Alfred Reichwein und Stephanie Vogel

**unter Mitarbeit von
Anja Buchholz und
Gülüzar Yildirim**

**KGST
Kommunale Gemeinschaftsstelle für
Verwaltungsvereinfachung**

**Im Auftrag
des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Vorwort der Landesregierung

Nordrhein-Westfalen ist ein Bundesland, das wie kein anderes von Zuwanderung geprägt ist und von ihr profitiert hat. In unserem Bundesland leben nahezu zwei Millionen Menschen ohne deutschen Pass. Als Zugewanderte leben zwischen Rhein und Weser außerdem viele Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler. Allein seit 1989 sind in Folge der historischen Umbrüche in Osteuropa rund 700.000 deutsche Spätausgesiedelte nach Nordrhein-Westfalen gekommen.

Integrationspolitik hat in Nordrhein-Westfalen einen hohen Stellenwert. Sie wird als Querschnittsaufgabe wahrgenommen. Dabei versteht die Landesregierung Integration als interaktiven Prozess zwischen Aufnahmegesellschaft und Zugewanderten. So wie der einzelne Zugewanderte im eigenen Interesse Integrationsleistungen erbringen muss, um erfolgreich zu sein, müssen sich auch die Gesellschaft und ihre Institutionen dem Wandel durch Zuwanderung anpassen. Die Notwendigkeit und die Reichweite dieser Herausforderung werden durch die Integrations-Offensive des Landtags untermauert, die als fraktionsübergreifende Handlungsplattform das Fundament für die Integrationspolitik unseres Landes bildet.

Die Integrations-Offensive sieht die Kommunen als wichtige und verlässliche Partner für erfolgreiche Integration. Im örtlichen Miteinander entscheiden sich Erfolg oder Misserfolg von Integration: in den Stadtteilen und Wohnvierteln, den Schulen, den Einrichtungen der Erwachsenenbildung und auf dem lokalen Berufsbildungs- und Arbeitsmarkt. Die Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens stehen deshalb schon heute vor der Herausforderung, das Thema „Zuwanderung und Integration“ als eine komplexe, querschnittsorientierte und alle Aspekte kommunaler Politik berührende Aufgabe wahrzunehmen. Diese integrationspolitischen Anforderungen an die Kommunen werden noch zunehmen. Die demographische Entwicklung in unserem Land wird dazu führen, dass in den nächsten Jahren und Jahrzehnten große Teile vor allem der Stadtbevölkerung einen Migrationshintergrund haben werden.

In zahlreichen Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die bereits über einen hohen Migrantenanteil verfügen, werden Integrationsaufgaben schon jetzt mit großem Engagement und erfreulicher Kreativität wahrgenommen. Andererseits gibt es Gemeinden, Städte und Kreise die auf die Situation eines steigenden Zuwandereranteils ihrer Einwohnerschaft und die damit verbundenen Folgen noch unzureichend eingestellt sind.

Dabei wird immer deutlicher, dass der Erfolg kommunaler Integrationspolitik nicht allein von der Zahl und der Qualität einzelner Maßnahmen abhängt. Entscheidend ist auch die Art und Weise, wie das Aufgabenfeld „Integration“ in der Kommune organisiert ist.

Gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden wollen wir daher informieren, anregen und motivieren. Deshalb wurde die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) beauftragt, auf der Grundlage ausgesuchter Good-Practice-Modelle Handlungsempfehlungen für Kommunen in Form dieses „Organisationshandbuches Integration“ zu



Birgit Fischer



Dr. Fritz Behrens

erstellen. Die Arbeit der KGSt wurde fachkundig und engagiert von einem Projektbeirat begleitet, an dem Verantwortliche der Kommunalen Spitzenverbände, die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und aus der Wissenschaft mitgearbeitet haben. Den Beiratsmitgliedern gilt dafür unser Dank.

Keines der exemplarisch näher beschriebenen Organisationsmodelle erhebt den Anspruch, den „Königsweg“ abzubilden. Im Gegenteil wird deutlich, wie unterschiedliche Ausgangslagen, Anforderungen, Zugänge und Schwerpunkte zu den verschiedenartigen Organisationsmodellen führen.

Eine gute und passgenaue Organisation vor Ort lässt Integration gelingen. Eine erfolgreiche Integration wiederum nutzt, weil sie

- die Kompetenzen und die Potentiale in einer Kommune erhöht,
- befähigt, sich auf Neues einzustellen,
- Kultur und Wirtschaftsleben bereichert und
- gravierende Probleme wie hohe soziale Kosten durch notwendige Transferleistungen, Ghettoisierung oder Kriminalität gar nicht erst entstehen lässt bzw. hilft, sie zu lindern.

Wir wünschen, dass dieses Handbuch vielen Verantwortlichen und Akteuren in den Städten und Gemeinden unseres Landes wertvolle Impulse und Hilfen für eine erfolgreiche Integrationspolitik geben kann.



Birgit Fischer
Ministerin für Gesundheit, Soziales,
Frauen und Familie des Landes
Nordrhein-Westfalen



Dr. Fritz Behrens
Innenminister
des Landes Nordrhein-Westfalen

Vorwort der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

Aus den Kommunen sind sie nicht mehr wegzudenken: die vielen Ausländer und Deutschen ausländischer Herkunft. Nordrhein-Westfalen und damit die nordrhein-westfälischen Kommunen haben neben Baden-Württemberg und den Stadtstaaten den höchsten Anteil an Zuwanderern zu verzeichnen. Zuwanderer mit sehr unterschiedlichem Profil: Asylbewerber, Spätaussiedler, Arbeitsmigranten, nachziehende Familienangehörige, jüdische Zuwanderer aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge sowie EU-Bürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen.

Obgleich die Zuwanderungs- und Integrationspolitik nach dem Verständnis der kommunalen Spitzenverbände keine originär kommunale, sondern eine staatliche Aufgabe ist, sind die Kreise, Städte und Gemeinden im eigenen Interesse bereit, die Gestaltungspotentiale ihrer Gemeinwesen zur Integration jener Zuwanderer einzubringen. Denn auf der kommunalen Ebene kulminieren sowohl die Probleme als auch die Erfolge von Integration.

Zuwanderer bereichern das kommunale Leben. Ihre innovativen Ideen schaffen neue Arbeitsplätze, fördern Wissenschaft und Forschung und bestärken internationale Kontakte; ihre Kulturvielfalt bereichert kommunales Kulturleben und auch aus Sportvereinen sind sie nicht mehr wegzudenken. Nicht zuletzt erfreuen Kontaktfähigkeit und Gastronomie viele deutsche Mitbewohner. Nicht zu übersehen ist aber auch, dass durch Zuwanderung – insbesondere von „Illegalen“, aber auch von Asylbewerbern und jugendlichen Spätaussiedlern – Konfliktpotentiale und erhebliche soziale Spannungen in den Kommunen entstehen. Erschwert wird die Integration zudem durch defizitäre Lebenslagen und kulturelle bzw. sprachliche Barrieren.

Die Kommunalpolitik ist hier besonders gefordert, denn letztendlich sind die Kommunen der Ort, wo das gesellschaftliche Zusammenleben konkret und alltäglich stattfindet und wo es auch gestaltet werden muss. In einem einheitlichen Konzept von Zuwanderung und Integration ist das Integrationsthema deshalb für die Kommunen von herausragender Bedeutung.

Der Blick auf Migration und Integration hat sich in den letzten Jahren verändert. Inzwischen ist offensichtlich, dass Migration – auch für Deutschland – keine Ausnahmerecheinung und Integration ein komplexer und vielschichtiger gesamtgesellschaftlicher Prozess ist. Integration umfasst ein ganzes Paket von Zielen und Fragen. Es geht um die Teilhabe der Migranten am ökonomischen und sozialen Leben, um Bildungschancen und Sprachkompetenz. Schließlich spielen Distanzen, Differenzen und Dissense zwischen der deutschen Mehrheitsgesellschaft und den verschiedenen ethnischen Minderheitsgesellschaften eine Rolle.

Bereits jetzt, vor Inkrafttreten eines Zuwanderungsgesetzes, nehmen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen eine zentrale Rolle bei der Integration von Ausländern und Aussiedlern ein. Über ihre zahlreichen und vielfältigen Integrationsbemühungen legen sorgfältig erarbeitete In-



Dr. Stephan Articus



Dr. Alexander Schink



*Dr. Bernd Jürgen
Schneider*

tegrationskonzepte und jährliche Integrationsberichte vieler Kommunen Zeugnis ab. Sie vollbringen bereits jetzt vielfältige Integrationsleitungen in unterschiedlichen Bereichen – z. B.: Bildung, Ausbildung, Sprachförderung; soziale Leistungen; Wohn- und Lebensumfeld.

In diesem Bereich, in dem die Kommunen höchsten und vielfältigen Anforderungen gerecht werden müssen, lag es nahe, die organisatorischen Strukturen zu beleuchten und Orientierungshilfen anzubieten. Daher haben die kommunalen Spitzenverbände die Erarbeitung des vorliegenden Handbuchs durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen konstruktiv, aber auch kritisch begleitet. Insofern werden ausgewählte Beispiele vorgestellt, damit interessierte Kommunen die für sie in Betracht kommenden Handlungsansätze – ohne zwingende Übernahme eines kompletten Modells – aufgreifen können, ohne zusätzlich Ressourcen aufwenden zu müssen. Ein weiterer wichtiger Aspekt war, dass aus den Handlungsempfehlungen und den Best-Practice-Beispielen keine Standards und in der Folge auch keine nachteiligen finanziellen Auswirkungen entstehen dürfen.

In diesem Sinne wird den Kommunen mit dem Handbuch eine praktische Hilfestellung für die Organisation ihrer Integrationsarbeit an die Hand gegeben.



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Alexander Schink
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Inhalt

1	Zielsetzung des Handbuchs	11
2	Rahmenbedingungen	14
2.1	Entwicklung der Zuwanderung	14
2.2	Demografische Entwicklung	16
2.3	Zuständigkeiten	17
2.4	Finanzierung	18
3	Verständnis von Integration	20
3.1	Integration als neues Paradigma	20
3.2	Integrationspolitische Grundsätze der Landesregierung Nordrhein-Westfalen	21
3.3	Verständnis von Integration und Integrationsarbeit in den Kommunen	23
3.3.1	Was ist Integration?	23
3.3.2	Integration als Prozess	25
3.3.3	Integrationsarbeit	27
3.4	Was kostet unterlassene Integration?	28
4	Merkmale effektiver Integrationsarbeit	32
4.1	Strategische Ausrichtung	32
4.1.1	Bestandsaufnahme	33
4.1.2	Zielorientierung	36
4.1.3	Beteiligung	39
4.1.4	Controlling	39
4.2	Leitbild	42
4.3	Aufgaben der kommunalen Integrationspolitik	43
4.3.1	Gesellschaftliche Öffnung und interkultureller Dialog	43
4.3.2	Produkte, Maßnahmen, Projekte	44
4.3.3	Koordination nach innen und außen	44
4.3.4	Leistungen der Ausländerämter für die Integration	45
4.4	Ehrenamtliches Engagement	45
4.5	Migrantenselbstorganisationen	46
4.6	Sozialräumlicher Bezug	48
4.7	Vernetzung mit anderen Trägern	49
4.8	Ressourcen / Budget	50
4.9	Wirkungsmodell	51

5	Handlungsfelder effektiver Integrationspolitik	54
5.1	Bildung	54
	5.1.1 Elementarbereich	54
	5.1.2 Schule	55
5.2	Beruf und Arbeit	55
5.3	Jugend und Soziales	56
5.4	Wohnen / Interkulturelle Konflikte in der Nachbarschaft	57
5.5	Kultur und Religion	58
5.6	Politische Teilhabe	59
5.7	Öffentlichkeitsarbeit	60
5.8	Interkulturelle Öffnung der Regelangebote	61
5.9	Interkulturelles Personalmanagement	62
6	Beispiel einer Vorgehensweise zum Aufbau erfolgreicher Integrationsarbeit	63
7	Auswahl örtlicher Organisationslösungen	69
7.1	Typen von Organisationslösungen	69
7.2	Einbindung in die Gesamtstruktur der Kommune	70
7.3	Bewertung und Auswahl von Organisationslösungen	71
8	Fachdienst Zuwanderung und Wohnungsvermittlung, Stadt Arnsberg	73
8.1	Ausgangslage	73
8.2	Bestandsaufnahme	74
8.3	Organisationsstruktur	74
8.4	Ziele und Indikatoren	76
8.5	Prozesse	78
8.6	Controlling und Evaluation	79
8.7	Personal und Qualifizierung	79
8.8	Kosten und Nutzen der Lösung	79
8.9	Zusammenarbeit mit Anderen	80
8.10	Einbindung der Politik	80

9	RAA / Büro für Interkulturelle Arbeit, Stadt Essen	81
9.1	Ausgangslage	81
9.2	Bestandsaufnahme	82
9.3	Ziele und Indikatoren	83
9.4	Organisationsstruktur	85
9.5	Prozesse	89
9.6	Controlling	90
9.7	Personal und Qualifizierung	91
9.8	Kosten und Nutzen der Lösung	92
9.9	Zusammenarbeit mit Anderen	93
9.10	Einbindung der Politik	93
10	Fachbereich Beschäftigungs- und Berufsförderung, Jugendarbeitsmarktpolitik, Kreis Paderborn	94
10.1	Ausgangslage	94
10.2	Bestandsaufnahme	96
10.3	Ziele und Indikatoren	98
10.4	Organisationsstruktur	98
10.5	Controlling	103
10.6	Personal und Qualifizierung	104
10.7	Kosten und Nutzen der Lösung	104
10.8	Zusammenarbeit mit Anderen	106
10.9	Einbindung der Politik	106
11	Ressort Zuwanderung und Integration, Stadt Wuppertal	107
11.1	Ausgangslage	107
11.2	Bestandsaufnahme	108
11.3	Ziele und Indikatoren	109
11.4	Organisationsstruktur	110
11.5	Prozesse	113
11.6	Controlling	115
11.7	Personal und Qualifizierung	117
11.8	Kosten und Nutzen der Lösung	118
11.9	Zusammenarbeit mit Anderen	121
11.10	Einbindung der Politik	121

12	Anlagen	123
12.1	Broschüre des IM NRW zur politischen Beteiligung von Zugewanderten an der Kommunalvertretung	124
12.2	Monitoringsystem zur Ausländerintegration in Wiesbaden	133
12.3	Zielorientierung: Auszüge aus dem Geschäftsprogramm des Ressorts Zuwanderung und Integration des Geschäftsbereichs Jugend, Soziales und Integration der Stadt Wuppertal	135
12.4	Controlling: Auszug Zielberichtscontrolling - Bericht zur Zielerreichung (Stadt Essen)	137
12.5	Aufgaben der kommunalen Integrationspolitik: Beispiel für einen individuellen Förderplan (LAG KJS NRW)	138
12.6	Trainingskonzept „Interkulturelle Kompetenz im Verwaltungshandeln der Stadt Offenbach am Main	139
12.7	Aufgaben der kommunalen Integrationspolitik: Stadt Münster „Nationworker“ – Aufgaben- und Tätigkeitsbeschreibung	141
12.8	Quartiersbezug: Wohnungsmanagement für Zuwanderer der Stadt Duisburg	144
12.9	Vernetzung: Dortmunder Kontraktmodell zur Integration von SpätaussiedlerInnen und jüdischen EmigrantInnen	145
12.10	Vernetzung: Leitfaden zur Bildung von Integrationskonferenzen; Freie Wohlfahrtspflege in NRW Arbeitsausschuss Migration – Eckpunkte für die Bildung von Arbeitsgemeinschaften Integration auf lokaler Ebene	147
12.11	Vernetzung: Vereinbarung von Qualitätsstandards mit den Trägern von Sprachkursen; Kontraktbeispiel Wuppertal	149
12.12	Literatur zur Organisation der Integrationsarbeit	150

1 Zielsetzung des Handbuchs

Es ist Anliegen dieses Handbuchs,

- Kommunen Möglichkeiten aufzuzeigen, wie, vor allem: mit welcher Organisation unter den gegebenen Rahmenbedingungen die Wirksamkeit der Integrationsarbeit gesteigert werden kann!
- eine strategische Herangehensweise an die Aufgabe „Integration“¹ zu empfehlen und mit praktischen Beispielen zu hinterlegen.
- deutlich zu machen, dass Integrationsarbeit zwar Geld kostet, dass aber in vielen Kommunen die Möglichkeit besteht, durch eine bessere Steuerung dieser Querschnittsaufgabe ohne Mittelausweitung Effektivität und Effizienz zu erhöhen.

Einer unserer Interviewpartner hat es so ausgedrückt: „Integrationsarbeit ist heute vielfach wie ein Flickenteppich, aufwendig, zusammenhanglos und ohne Wirkungen“. Dies hat zum einen historische Ursachen. Mit jeder Phase von Zuwanderung in den letzten 40 Jahren:

Integrationsarbeit – ein Flickenteppich

- Gastarbeiter / Arbeitsmigranten,
- Flüchtlinge,
- Aussiedler

ist ein separates Politikfeld mit einer jeweils eigenen Angebotsstruktur aufgebaut worden. Sowohl die vertikale Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen als auch horizontal zwischen den Fachressorts (Soziales, Inneres) unterschied sich. Der einzelnen Migrantengruppen aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Grundlagen zugewiesene jeweilige Status erschwert weiterhin eine ganzheitliche Betreuung aus einer Hand².

separate Angebotsstrukturen

Auf der kommunalen Ebene ist aber Integrationsarbeit „unteilbar“. Sie entfaltet erst dann Wirkungen, wenn ganzheitlich unter Einbezug aller relevanten Lebensbereiche mit den Zugewanderten und der einheimischen Bevölkerung gearbeitet werden kann.

kommunale Integrationsarbeit ist „unteilbar“

Ein erstes Anliegen unserer Untersuchung war es, herauszufinden, wie in Kommunen heute Integration und Integrationsarbeit verstanden wird und welche konkreten Organisationsmuster und Arbeitsstrukturen anzutreffen sind.

¹ Wir verwenden den Begriff „Integration“ als Oberbegriff für sämtliche Aufgaben, die mit der Aufnahme von Zuwanderern in unsere Gesellschaft verbunden sind.

² Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 04. Juli 2001: „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“

Dazu ergaben Interviews mit Expertinnen und Experten aus Politik, Verbänden und Verwaltungen und eine schriftliche Erhebung (in ausgesuchten Städten, Gemeinden und Kreisen in NRW im Juli 2003)

ein relativ einheitliches Bild:

Beträchtliches Engagement in den Kommunen

- Es wird in vielen Kommunen viel für die Integrationsarbeit getan. Der Einsatz von Ressourcen ist beträchtlich.
- Häufig – besonders in kleineren Städten oder Kreisen – hängt das Engagement der Kommune unmittelbar mit dem Engagement einzelner Personen zusammen.

Doppelarbeit und Reibungsverluste

- Dabei stehen die Aktivitäten unterschiedlicher Fachbereiche (z. B. Jugend und Schule) meist zusammenhanglos nebeneinander, es kommt zu Doppelarbeit und Reibungsverlusten.

Mangel an strategischer Steuerung

- Auch zwischen den Ausländerämtern, zuständig für Aufnahme und Erteilung des Rechtsstatus, und den für soziale und schulische Integration zuständigen Verwaltungseinheiten bestehen kaum Kontakte. Dies wird von beiden Seiten als problematisch angesehen. Der Entwurf für das Zuwanderungsgesetz will nämlich den kommunalen Ausländerbehörden eine zentrale Organisationsfunktion für die Integrationskurse zuweisen.

Mangel an Zielorientierung und Controlling

- Es wird selten ziel- oder wirkungsorientiert gesteuert, d.h. selten ist Integration als strategisches (Stadt-) Ziel benannt.
- Es gibt nur in Ansätzen die Formulierung von Wirkungszielen, die aber gerade in diesem Bereich wesentlich wären. Der Formulierung von Wirkungszielen müsste nämlich auf der Ebene der Stadtführung (Verwaltung und Politik) ein Klärungsprozess voran gehen, welche Konzepte und Ziele man eigentlich mit Integration verbindet? Diese Klarheit politischer und fachlicher Konzepte für die Integrationsarbeit wird ebenfalls vermisst.
- Es wird viel Wert auf die Zusammenarbeit mit anderen Trägern gelegt, ohne dass bei einer Förderung die seitens des Trägers zu erbringenden Leistungen spezifiziert würden.
- Es gibt kaum ein Controlling im Sinne einer unterjährigen Steuerungsunterstützung.

Ziel des Handbuchs:

Eine solche Ausgangslage bietet viele Ansatzpunkte, die Integrationsarbeit effektiver und erfolgreicher zu machen, ohne dass damit ein Aufstocken der Budgets verbunden sein müsste.

Mehr Effektivität von Integrationsarbeit ohne Mittelausweitung

So sucht dieses Handbuch nach Organisationslösungen, die dem Ideal einer strategischen Steuerung, die wir im Text ausführlich beschreiben, möglichst nahe kommen.

Vier Organisationslösungen

Das Handbuch präsentiert vier örtliche Organisationslösungen, denen **Konzepte für strategisches kommunales Integrationsmanagement** zugrunde liegen.

Es handelt sich um zwei große Städte, Essen und Wuppertal (GK 1 und 2) und eine mittelgroße Stadt Arnsberg (GK 4) sowie einen Kreis, Kreis Paderborn (GK 1)³

Die ausführliche Darstellung im Text beinhaltet die Beschreibung der Ausgangslage, der Organisationsstruktur und der eingesetzten Steuerungsinstrumente. Auch die Höhe und Verwendung der bereit gestellten Budgets wird referiert.

Keines dieser Organisationsmodelle erhebt den Anspruch, den „Königsweg“ abzubilden. Im Gegenteil soll dargestellt werden, wie unterschiedliche Ausgangslagen, Anforderungen, Zugänge und Schwerpunkte zu verschiedenartigen Organisationsmodellen führen.

Kein „Königsweg“, sondern Organisationsentwicklung

In einem **Machbarkeitsworkshop** wurden die vier Organisationslösungen einem Kreis bisher an der Untersuchung unbeteiligter Kommunen vorgestellt. Die Resonanz belegte:

Bestätigung der Auswahl durch Machbarkeitsworkshop

- **Es wurden die richtigen Lösungen ausgewählt.**
- **Jede Lösung besitzt ihre eigenen Stärken und Schwächen.**
- **Viele Elemente der vorgestellten Organisationsmodelle sind übertragbar auf andere Kommunen.**
- **Wahrscheinlich sei weniger die Übernahme eines kompletten Modells, als vielmehr das „Zusammenbauen“ einer eigenen Lösung aus Strukturelementen vor dem Hintergrund der jeweils speziellen Anforderungen und Rahmenbedingungen in der Kommune.**

Übertragbarkeit auf andere Kommunen

Das Ziel wurde uneingeschränkt bestärkt: zu einer strategischen, vernetzten und erfolgsorientierten Organisation von Integrationsarbeit zu kommen.

Ergänzend wurden die Ergebnisse aus der Evaluation von Modellversuchen, aus Feldstudien und aus Interviews mit Politikern und Praktikern der Integrationsarbeit in Kommunen und Verbänden aufgenommen.

Auf dieser Basis werden im Handbuch ebenfalls Hinweise

- auf die Erfolgsfaktoren von Integrationsarbeit,
- zur strategischen Zielbildung und Erfolgsmessung,
- zum Aufbau einer strategischen Integrationsarbeit gegeben.

Umfassende Hinweise zur Organisation im Handbuch

³ Die Kommunen werden entsprechend ihrer Einwohnerzahl festgelegten Größenklassen zugeordnet. Die KGSt unterscheidet folgende Größenklassen:
 GK 1: mehr als 400.000 Einwohner
 GK 2: 200.000-400.000 Einwohner
 GK 3: 100.000-200.000 Einwohner
 GK 4: 50.000 -100.000 Einwohner
 GK 5: 25.000 – 50.000 Einwohner
 GK 6: 10.000 – 25.000 Einwohner

2 Rahmenbedingungen

2.1 Entwicklung der Zuwanderung

„Zuwanderung als konstituierendes Merkmal modernen urbanen Lebens“

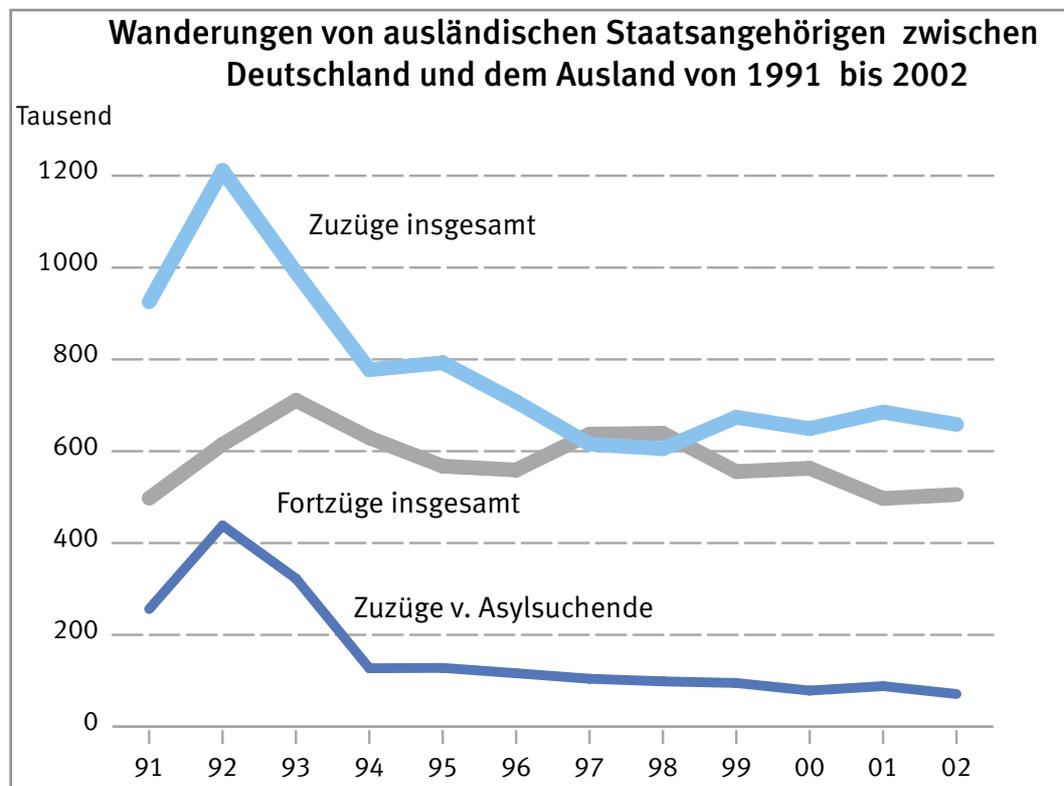
Wanderungen haben die Geschichte der Deutschen nachhaltig geprägt. Von der Frühen Neuzeit bis zur Gegenwart haben Deutsche im Ausland und Fremde in Deutschland meist in großer Zahl alle denkbaren Erscheinungsformen des grenzüberschreitenden Wanderungsgeschehens erlebt.

Deutschland und hier im Besonderen die Städte waren immer Orte für Migration mit hoher Bevölkerungsfuktuation. Das Gros moderner, urbaner Gesellschaften ist ethnisch heterogen, modernes urbanes Leben ist ohne Zuwanderung überhaupt nicht denkbar.

Nach Ende des zweiten Weltkrieges wanderten verschiedene Gruppen ein:

Zuwanderungsgruppen im Nachkriegs-Deutschland

- Flüchtlinge und Vertriebene,
- Aus- und Übersiedler,
- Gastarbeiter und deren Familienangehörige,
- Flüchtlinge und Asylbewerber,
- Aussiedler in den 90er Jahren.⁴



(Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland 2004)

⁴ Vgl. Treibel, A.: Migration, in: Schäfers, B. / Zapf W. (Hg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Bonn 1998, S. 464 ff.

Ende des Jahres 2000 lebten rund 7,3 Millionen Ausländer in Deutschland, darunter 1,5 Millionen in Deutschland geborene Ausländer. Der Anteil der ausländischen an der Gesamtbevölkerung betrug damit 8,9 Prozent. Darüber hinaus lebten Ende 2000 schätzungsweise 3,2 Millionen Menschen, die als deutschstämmige Spätaussiedler insbesondere aus der ehemaligen UdSSR zugewandert sind und nach dem Grundgesetz Deutsche sind, in der Bundesrepublik.⁵

Anteil ein- bzw. zugewanderter Bevölkerung

„Insgesamt liegt der Anteil der ein- bzw. zugewanderten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung bei fast 12 Prozent“⁶.



(Quelle: LDS NRW / Zuletzt aktualisiert: Juli 2003)

Das Land Nordrhein-Westfalen weist mit knapp zwei Millionen Ausländern Ende des Jahres 2002 einen Anteil nichtdeutscher Bevölkerung von rund 11 % auf. Zählt man die seit 1989 zugewanderten Spätaussiedler sowie die in den letzten Jahren eingebürgerten Einwohner Nordrhein-Westfalens hinzu, dann kommt man auf eine Größenordnung von rund 3 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund im größten Bundesland Deutschlands.

ähnliche Relationen auf Landesebene (NRW)

Es ist davon auszugehen, dass u. a. durch die EU Osterweiterung weitere Zuwanderung in nicht unerheblichem Umfang erwartet werden kann.

⁵ „Zahlen zu Ausländern und Deutschen“ in „der städtetag“ 09/2001, S. 7.

⁶ Bericht der Kommission „Zuwanderung“.

2.2 Demographische Entwicklung

Demographische Trends:

- Überalterung
- Geburtenrückgang
- steigende Lebenserwartung

Betrachtet man die aktuellen Befunde der Rürup-Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Berlin 2003“, so ist die demographische Zukunft Deutschlands wesentlich durch zwei Merkmale gekennzeichnet:

1. Überalterung der Bevölkerung, bedingt durch starken Geburtenrückgang (etwa ein Drittel unter dem Generationenersatz),
2. steigende Lebenserwartung.

Was für die gesamte Bundesrepublik gilt, zeigt sich exemplarisch im Land NRW:

Steigendes Durchschnittsalter in NRW

Prognosen zufolge wird das Durchschnittsalter der Bevölkerung in NRW von 41,1 Jahre im Jahr 2000 auf über 48 Jahre im Jahr 2050 ansteigen.

Zu- bzw. Abwanderung der Bevölkerung in NRW 1990-2001 nach Deutschen und Nichtdeutschen im Saldo

	Geburten abzüglich Sterbefälle	Zuzüge abzüglich Fortzüge über die Grenzen NRWs	Saldo insgesamt
Bevölkerung insgesamt	-52.296	1.001.157	949.094
Davon Deutsche	-336.712	443.186	106.474
Davon Nichtdeutsche	284.416	557.971	842.620

(Quelle: Zuwanderungsstatistik, Ausgabe 2002)

Bevölkerungsgewinne durch Migration und höhere Geburtenraten bei Zuwanderern

Dass es in NRW hinsichtlich des Sterbefallüberschusses der deutschen Bevölkerung (ein Verlust von knapp 30.000 Menschen pro Jahr) trotzdem Bevölkerungsgewinne gab, ist ausschließlich auf Migration zurückzuführen. Doch auch die höheren Geburtenraten bei Zuwanderern können nicht verhindern, dass der Saldo aus Geburten und Sterbefällen in NRW negativ ist. Zumal der rechtliche Fortschritt im Bereich des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts zu berücksichtigen ist, der in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern seit dem 01.01.2000 zum großen Teil die deutsche Staatsbürgerschaft verleiht. Dies führt statistisch gesehen zu einem Absinken der Zahl der mit ausländischer Staatsangehörigkeit geborenen Kinder bei gleichzeitigem Anstieg der Zahl der in Deutschland lebenden Kinder mit Migrationshintergrund.



(© LDS NRW / Zuletzt aktualisiert: Juli 2003)

Die Bevölkerung in Deutschland wird definitiv kleiner werden. Durch Zuwanderung kann diese demographische Krise nicht gelöst, zumindest aber abgemildert werden.⁷

2.3 Zuständigkeiten

Zuwanderung und Integration sind vertikal im Staatsaufbau wie horizontal auf lokaler Ebene Aufgaben mit breit verteilten Zuständigkeiten und Kompetenzen. Der Bericht der Kommission „Zuwanderung“ nennt:

Zuwanderung und Integration: vertikal und horizontal verteilte Querschnittsaufgaben

- Bundesministerium des Inneren,
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge,
- Bundesverwaltungsamt,
- Auswärtiges Amt,
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung,
- Bundesanstalt für Arbeit,
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen,

⁷ LZZ Solingen: Demographischer Wandel – Politikfelder und Handlungsoptionen, 2003, unveröffentlicht.

- Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen,
- Innenministerien der Länder,
- Ausländerbehörden,
- Kommunen und Kreise.⁸

Bezieht man neben der Zuwanderung die Integration mit ein, vergrößert sich der Kreis zuständiger Behörden noch, z. B. um die Schul- und Sozialverwaltungen auf Länder- und Bezirksebene und die vielen Institutionen der freien Wohlfahrtspflege und der Migrantenselbstorganisationen.

Ganzheitlich orientierte strategische Steuerung über Integrationsnetzwerke

Dem entgegen steht der Anspruch einer ganzheitlich orientierten, strategisch gesteuerten Integrationspolitik einerseits und der für Migranten „kundenfreundlichen“ umfassend zuständigen Anlaufstelle (one stop government) andererseits. Die Lösung kann auch für die kommunale Ebene nicht in einer umfassenden Bündelung aller Angelegenheiten in einer Organisationseinheit gefunden werden – wenn auch eine gewisse Bündelung in der Aufbauphase der Integrationsarbeit Sinn machen dürfte⁹ – sondern eher im Aufbau und in der Pflege von Integrationsnetzwerken. Diese sollten auch die Zuständigkeiten bei Bund (z.B. bei Arbeit) und Land (z.B. für Lerninhalte in den Schulen) einbeziehen, um bspw. Fragen der Förderung und Qualifizierung von Migrantenkindern gemeinsam anzupacken.

2.4 Finanzierung

verteilte Zuständigkeiten, verteilte Finanzierung von Integrationsleistungen

Entsprechend dem Charakter von Integrationspolitik als **Querschnittsaufgabe**, vertikal wie horizontal, verteilen sich die Aufwendungen breit auf verschiedene Fachressorts und Leistungsempfänger.

Erfassungs- und Zuordnungsproblem

So ist eine umfassende Aussage zu Mitteleinsatz und Mittelverwendung, besonders für Länder und Kommunen nicht möglich. Der Bericht der Kommission „Zuwanderung“¹⁰ gibt dazu unter Hinweis auf das Erfassungs- und Zuordnungsproblem als grobe Schätzung für das Jahr 2001 an:

Ausgaben von Bund und Ländern für Integrationsaufgaben in 2001

Aufwendungen des Bundes und der Länder

Bund	Spätaussiedler Ausländer	1 212 Millionen DM 94 Millionen DM
Länder (geschätzt)		3 320 Millionen DM
Gesamt		4 626 Millionen DM

(Quelle: Ressortabfrage durch das BMI, für die Länder: Hochrechnung auf Basis der Zahlen von NRW, in: Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 04. Juli 2001)

⁸ a.a.O.; S. 280 f.

⁹ vgl. die Organisationslösungen von Arnsberg und Wuppertal im Text.

¹⁰ a.a.O.; S. 208.

Die in der obigen Tabelle genannten Ausgaben für Integrationsaufgaben umfassen auf Seiten des Bundes für die Zielgruppe Spätaussiedler:

Leistungen des Bundes für

- Sprachförderung, Eingliederungshilfen und Leistungen zur Integration junger Flüchtlinge und Aussiedler,

*Spätaussiedler
und*

für die Gruppe der Ausländer:

Ausländer

- Koordinierungs- und Sondermaßnahmen, Projektförderung und Zuschüsse für die Ausländersozialberatung.

Auf Seiten der Länder schlagen die auf Basis der Zahlen des Landes NRW hochgerechneten Integrationsausgaben im „engeren Sinn“ wie

Ausgaben für Integration auf Landesebene

- Integrationsleistungen im Rahmen der Kindergarten- und Schulpolitik,
- Integrationshilfen für Kontingentflüchtlinge
- sowie anteilig Personalkosten der Ausländersozialberatung

zu Buche.

Weiterhin sind Maßnahmen und Förderprogramme der Europäischen Union zu nennen. Auch hierüber fehlt eine Übersicht.

Für die Kommunen und Wohlfahrtsverbände als Hauptakteure in der Integrationsarbeit weist der Bericht der Kommission „Zuwanderung“ wegen fehlender valider Daten keine Aufstellung vor.

Es wurde daher der Auftrag an die Bundesregierung formuliert, die Aufwendungen für Integrationsmaßnahmen von Kommunen und Wohlfahrtsverbänden zu untersuchen.

Insgesamt erschiene es sehr nützlich, wenn die unterschiedlichen Institutionen und Programme, die sich z.B. an Lebenslagen, Zielgruppen, Einrichtungen oder Sozialräumen orientieren können, für den kommunalen Entscheider benannt werden könnten. Dann könnten z.B. die vom Bund geförderten Jugendgemeinschaftswerke / Jugendmigrationsdienste oder die von Bund und Land geförderte Sozialberatung besser mit anderen Angeboten der Kommune koordiniert werden. Heute ist davon auszugehen, dass die Vielfalt vorhandener Angebote auch von den Professionals im Feld nicht immer überblickt werden kann.

Intransparenz der Förderwege und -programme

Bei den in diesem Handbuch vorgestellten örtlichen Lösungen wird versucht, auch die Finanzierung der Integrationsarbeit aufzuzeigen.

3 Verständnis von Integration

3.1 Integration als neues Paradigma

Das Thema „Integration“ von Migrantinnen und Migranten¹¹ hat auf allen Ebenen der deutschen Politik an Bedeutung gewonnen. Der Bericht der Kommission „Zuwanderung“ spricht von einem neuen Paradigma „Integration“.

Spannungsfelder und innere Widersprüche bei der Integration

Der Bericht würdigt, „welchen Problemen die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer, aber auch die Gesetzesvollziehenden in den Ämtern ausgesetzt sind“ und beschreibt aus bundespolitischer Sicht die allgemeine Problematik von Integration folgendermaßen:

Deutschland ist Einwanderungsland – Integration die Aufgabe

(...) Die Spannungsfelder und inneren Widersprüche dieses Prozesses spiegeln sich auch im Selbstverständnis Deutschlands wider: So wollte sich Deutschland lange nicht als Einwanderungsland verstehen. Der dauerhafte Zuzug von Menschen fremder Herkunft galt als unerwünscht. Wenngleich diese Haltung schon seit geraumer Zeit nicht mehr der Realität entspricht, zeichnet sich erst seit kurzem ein klarer Bewusstseinswandel in Politik und Öffentlichkeit ab: An die Stelle von Abwehr und Abkehr treten allmählich Offenheit und Aufnahmebereitschaft gegenüber Zuwanderern.

Integration als breit akzeptiertes Paradigma

Heute erkennen viele, dass Zuwanderung eine wirtschaftlich und demografisch notwendige, aber auch eine kulturelle Bereicherung für unser Land darstellt. Eine verantwortungsvolle Politik, die darauf abzielt, dass Zuwanderer langfristig zu uns kommen, muss jedoch die Frage des Zusammenlebens neu stellen: Wie können wir die Menschen anderer Herkunft und Kultur in unsere Gesellschaft integrieren? Von der Glaubwürdigkeit der Antwort auf diese Frage wird die Qualität unserer neuen Einwanderungspolitik abhängen.

Einige beachtliche Erfolge

Die bisherige Politik des „pragmatischen Improvisierens“ kann diese Aufgabe nicht erfüllen. Wenngleich beachtliche Integrationserfolge erzielt wurden, waren doch häufig kurzfristige Erfordernisse und punktuelle Überlegungen handlungsentscheidend.

Vom „pragmatischen Improvisieren“ zum integrationspolitischen Gesamtkonzept

Eine systematische und übergreifende Herangehensweise fehlte, was die Integration der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft erschwert hat. Wenn wir heute über die Grundzüge einer zukünftigen Integrationspolitik nachdenken, sollte ein integrationspolitisches Gesamtkonzept angestrebt werden, das die Bedürfnisse von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gleichermaßen berücksichtigt.¹²

¹¹ Wir verwenden im folgenden die Begriffe „Migrantinnen“ und „Migranten“ orientiert an der Definition „Personen mit Migrationshintergrund“ des „Monitoringsystems zur Ausländerintegration in Wiesbaden“ sowohl für Personen mit eigener als auch für solche ohne eigene Migrationserfahrung, d.h. für Zugewanderte sowie Ausländerinnen und Ausländer der ersten, zweiten und dritten Generation, Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler und deren Kinder, eingebürgerte Ausländerinnen und Ausländer sowie Kinder deutscher Staatsangehörigkeit mit ausländischen Eltern.

¹² a.a.O., S.199.

Die Kommission macht in ihren Ausführungen zur aktuellen Situation deutlich, dass ein politischer Paradigmenwechsel, wie er sich in Bezug auf Zuwanderung und Integration vollzogen hat, gesetzlichen Änderungen zu folgen haben sollte. In diesem Fall empfiehlt sie explizit, den integrationspolitischen Rahmen in Form eines neuen Gesetzes zu manifestieren, da bestehende Gesetze sich nicht dazu eignen, „die Grundentscheidungen einer neuen Zuwanderungspolitik zu verankern“¹³.

Neues Integrationsparadigma erfordert neue gesetzliche Regelungen

Unabhängig vom Zustandekommen eines Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes auf Bundesebene haben sich Länder und Kommunen den Aufgaben seit geraumer Zeit stellen müssen.

Im Land Nordrhein-Westfalen war es die Analyse im „Zweiten Zuwanderungsbericht zum Stand der Integration in Nordrhein-Westfalen“¹⁴, die Landesregierung und Landtag veranlassen, im November 2000 eine **Integrations-Initiative** als Arbeitsprogramm zu beschließen. Das Programm enthält Handlungsschwerpunkte und Perspektiven für die Weiterentwicklung der Integrationspolitik der Landesregierung NRW.

Landesengagement in Nordrhein-Westfalen

Die Diskussion um die Initiative der Landesregierung führte in der Folge zur fraktionsübergreifenden „**Integrations-Offensive Nordrhein-Westfalen**“ (Landtags-Drucksache 13/1345). In der Integrations-Offensive wird Integration zum einen als gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen dargestellt und zum anderen als Querschnittsaufgabe, die zahlreiche Handlungsfelder von Politik betrifft. Für insgesamt 18 Handlungsfelder formuliert die Integrations-Offensive Handlungsnotwendigkeiten und –ziele. Darüber hinaus fordert sie die Bündelung integrationspolitischer Maßnahmen zur Koordinierung von Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe¹⁵.

Integrationsinitiative mündet in Integrations-offensive NRW

3.2 Integrationspolitische Grundsätze der Landesregierung Nordrhein-Westfalen

„Im Verständnis der Landesregierung ist Integration kein einseitiger Anpassungsakt von Zugewanderten, sondern ein interaktiver Prozess zwischen Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft, der sowohl eine Integrationsleistung der Zuwanderer als auch eine Veränderung der Mehrheitsgesellschaft beinhaltet.“

Integration als interaktiver Prozess

Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen ist den folgenden Prinzipien verpflichtet:

- Eine gelingende Integration Zugewanderter muss die soziale, kulturelle, wirtschaftliche und die politische Integration einschließen. Deshalb ist Integrationspolitik eine Aufgabe, die alle Politikbereiche berührt. Sie ist Gesellschaftspolitik im umfassenden Sinne.

Integrationspolitik als umfassende Gesellschaftspolitik

¹³ a.a.O., S. 273 ff.

¹⁴ Zweiter Zuwanderungsbericht zum Stand der Integration in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2000.

¹⁵ S. Internetauftritt des MGSFF NRW, zugegriffen im November 2003.

Basis: Staatsangehörigkeitsrecht

- Ohne politische Integration kann die gesellschaftliche Integration nicht abschließend gelingen. Die wichtigste Voraussetzung für eine politische Integration – wenn auch nicht die Garantie dafür – ist das neue Staatsangehörigkeitsrecht, ein Staatsangehörigkeitsrecht, das dafür sorgt, dass nicht mehr die Zahl der Kinder, die jährlich in unserem Land als „Ausländer“ geboren werden, größer ist als die Zahl der gleichzeitig eingebürgerten Ausländer.

Mehrheitsgesellschaft als integrationspolitischer Adressat

- Integration wird als ein dynamischer Prozess verstanden, in dem sich Mehrheitsgesellschaft und Zugewanderte aufeinander zu bewegen und sich miteinander arrangieren. Insofern darf sich Integrationspolitik nicht alleine auf Zugewanderte und Angehörige ethnischer Minderheiten beschränken. Sie muss auch die Mehrheitsgesellschaft ansprechen und deren Integrationsbereitschaft und Integrationsfähigkeit fördern.

Fördern und Fordern auf gleicher Augenhöhe

- Integration bedeutet Fördern und Fordern! Der Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik stellt eine große Chance dar, bessere Voraussetzungen für die Integration künftig Zuwandernder zu schaffen. Hierbei gilt es aber zu berücksichtigen, dass die Integrationspolitik von einer betreuenden zu einer partnerschaftlichen Ausrichtung gelangt und eine Gestaltung auf gleicher Augenhöhe mit den Zugewanderten erfährt. Diese haben zwar einen Anspruch auf Unterstützung ihrer Anstrengungen durch Staat und Gesellschaft, sie sind aber gleichzeitig in ihrem eigenen Interesse auch zur Eigeninitiative verpflichtet. Dabei hat die aufnehmende Mehrheitsgesellschaft für ausreichende Eingliederungsangebote zu sorgen, während Zuwanderinnen und Zuwanderer diese Angebote in Anspruch nehmen müssen und darauf aufbauend aktiv an der weiteren eigenen Integration mitzuwirken haben. Für die Landesregierung gilt deshalb der Grundsatz „Fördern und Fordern“.

Bezug zu Lebenslagen

- Integrationspolitik darf sich nicht starr am Rechtsstatus der Zugewanderten ausrichten, sie muss auch einen klaren Bezug zu deren Lebenslagen haben. Insofern ist eine ideologisch begründete künstliche Trennung zwischen praktischer Integrationshilfe für deutschstämmige Spätaussiedler einerseits und für ausländische Zugewanderte andererseits kontraproduktiv. Die sog. Ausländersozialarbeit und die sog. Aussiedlersozialarbeit können mehr erreichen, wenn sie miteinander kooperieren und voneinander lernen.

Chancengleichheit und Gleichberechtigung

- Das Ziel „Integration“ kann auch mit „Chancengleichheit“ und „Gleichberechtigung“ übersetzt werden. In der heutigen Wissens- und Erwerbsgesellschaft heißt das, dass eine gezielte Politik zur Förderung der Teilhabe Zugewanderter an Bildung und an Beschäftigung erforderlich ist. Chancengleichheit herstellen heißt aber auch, dass systematisch Benachteiligungen, Ausgrenzungen und Diskriminierungen Zugewanderter erfasst und bekämpft werden müssen.

Schließlich setzt eine gelingende Integrationspolitik nüchterne Analyse und rationales Handeln des Staates voraus. Man muss erkennen und anerkennen, dass es zwischen Deutschen und Nichtdeutschen, zwischen Zugewanderten und Alteingesessenen zu Interessenkonflikten kommen kann. Es muss realisiert werden, dass Konflikte und friedliche Konfliktregelung Kennzeichen von Demokratie sind, dass sich die parlamentarische Demokratie und die pluralistische Gesellschaft gerade über die Verfahren zur Austragung von Konflikten und zum Aushandeln von Interessengegensätzen definieren. Deshalb ist es erforderlich, die Teilhabe und die Artikulationsmöglichkeiten von Zugewanderten auf allen gesellschaftlichen Ebenen zu verbessern und damit die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass interethnische oder interkulturelle Konflikte offen und sachbezogen geklärt werden können.“¹⁶

Artikulation und Teilhabe von Zugewanderten verbessern

Friedliche Konfliktregelung auf allen Gesellschaftsebenen

3.3 Verständnis von Integration und Integrationsarbeit in den Kommunen

Auf kommunaler Ebene kulminieren jeweils Probleme und Erfolge von Integration. Städte waren seit je Schmelztiegel unterschiedlicher Ethnien. Es gibt heute sowohl Beispiele für Kommunen, in denen das Zusammenleben von Deutschen und Ausländern besser oder weniger gut funktioniert. Integrationsarbeit auf der lokalen Ebene ist notwendig. Sie ist mehr oder weniger erfolgreich.

Fokus Kommune

3.3.1 Was ist Integration?

„Integration ist eines der zentralen Themen für unsere Gesellschaft. Es sollte zu den strategischen Zielen aller Kommunen gehören“, so Dr. Gerd Landsberg, Mitglied des Zuwanderungsrats und Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes.

Dieser Aussage schlossen sich die meisten unserer Gesprächspartner an. Es scheint also ein breites politisches Einverständnis zu geben, dass Integration vor dem Hintergrund von

- einer großen Zahl bisher nur schlecht integrierter „Altzuwanderer“
- nach wie vor zu erwartenden Wanderungsbewegungen
- und der demografischen Entwicklung in unserem Land

Integration als „gesellschaftlicher Erfolgsfaktor“

ein „gesellschaftlicher Erfolgsfaktor“ ist.

¹⁶ Internetauftritt des MGSFF NRW, zugegriffen im November 2003.

Dieser Konsens bezieht sich vor allem auf Integration. Das Thema, wie und nach welchen Kriterien Zuwanderung zu gestalten ist, wird kontroverser diskutiert, ist aber auch nicht Thema dieses Handbuchs.

Mit welchem Verständnis Integration unterlegt ist, ist jedoch nach wie vor durchaus unterschiedlich.

*Kein einheitliches
Verständnis von
Integration*

Assimilation als die Forderung nach „Einpassen oder Angleichung“ der Zuwanderer in oder an die Aufnahmegesellschaft ist, zumindest zur Zeit, kein breit akzeptiertes Paradigma. Genauso wenig wie der „ethnische Korporatismus“ (Waltz 2003) der eine Vielzahl von ethnischen Minderheits- und Parallelgesellschaften unter dem Dach jeweils nur noch universeller Werte sieht.

Heckmann empfiehlt eine Politik der kulturellen Annäherung (Akkulturation), die die nach un-
seren Untersuchungen zurzeit vorherrschende Denkweise beschreibt:

*Von der Assimilation
zur kulturellen
Annäherung (Akkultu-
ration)*

„Integration bezeichnet die Eingliederung neuer Bevölkerungsgruppen in bestehende Sozialstrukturen und die Art und Weisen, wie diese neuen Bevölkerungsgruppen mit dem bestehenden System sozio-ökonomischer, rechtlicher und kultureller Beziehungen verknüpft werden.“¹⁷

Aus unserer im Juli 2003 durchgeführten schriftlichen Erhebung und den Experteninterviews ergaben sich ebenfalls unterschiedliche Definitionen von Integration und damit ein jeweils unterschiedliches Integrationsverständnis, wie

- Integration heißt sprachliche Eingliederung (als Grundvoraussetzung).
- Integration heißt, Migranten als Subjekte zu betrachten und als gleichberechtigte Partner zu akzeptieren. Hilfe zur Selbsthilfe und damit die eigenständige Gestaltung sind entscheidend.
- Integration ist ein wechselseitiger sowie langfristiger Prozess, der sich über mehrere Generationen hinzieht. Die Identitäten entwickeln sich trotz Traditionen weiter.
- Integration bedeutet gegenseitiges Geben und Nehmen. Es bestehen bezogen auf den Umgang mit Tradition und Identität große Unterschiede zwischen den Nationalitäten, die zu berücksichtigen sind.
- Fördern und Fordern!
- Integration ist ein ergebnisoffener Prozess, der gelingt, wenn Anerkennungskultur gelebt wird. Anerkennung heißt, gebraucht zu werden.

¹⁷ Heckmann, Friedrich: Bedingungen erfolgreicher Integration, Eröffnungsvortrag zur Tagung der Ausländer-/Integrationsbeauftragten des Bundes, der Länder und der Kommunen, Augsburg 2003

Eine wesentliche Konkretisierung der begrifflichen Definitionen findet statt, wenn gelungene Integration an Zielen oder Dimensionen festgemacht wird. Heckmann unterscheidet hierbei vier Dimensionen von Integration:

Wann ist Integration erfolgreich?

- Strukturelle Integration, d.h. Erwerb von Rechten und Zugang zu Positionen in den Kerninstitutionen der Aufnahmegesellschaft (Arbeitsmarkt, Bildungssystem...).
- Kulturelle Integration, d.h. kulturelle Anpassungen und Veränderungen bei Migranten und aufnehmender Gesellschaft (kognitive, verhaltens- / Einstellungsänderungen).
- Soziale Integration, d.h. Erwerb von Mitgliedschaft in der privaten Sphäre (Freundeskreis, Vereine ...).
- Identifikative Integration, d.h. Zugehörigkeitsgefühle, Identifizierungsbereitschaft (ethnisch – national, regional, lokal)¹⁸

vier Dimensionen gelungener Integration (Heckmann)

Im Konzept der Landesregierung Nordrhein-Westfalen tauchen ebenfalls vier „Integrationspolitische Hauptdimensionen“ auf:

vier „Integrationspolitische Hauptdimensionen“ (NRW)

- kulturelle,
- wirtschaftliche,
- politisch-rechtliche,
- und soziale Integration.

Inhaltlich decken sich diese weitgehend mit den von Hinrichs verwendeten Dimensionen gelungener Integration, die zur strategischen Steuerung besondere Eignung besitzen, da sie mit Indikatoren versehen sind und in einer empirischen Untersuchung bereits mit Werten hinterlegt wurden¹⁹.

vier mit Indikatoren hinterlegte Dimensionen (Hinrichs)

3.3.2 Integration als Prozess

Integration im oben beschriebenen Verständnis ist ein individueller und sozialer Prozess, der sich über mehrere Generationen erstrecken kann.

Integration ist ein individueller und sozialer Prozess

Er verläuft auf der individuellen Ebene wie auf der lokalen nicht gleichförmig, sondern ebenso unterschiedlich, wie auch die Zugewanderten keine homogene, sondern eine eher heterogene Gruppe bilden. Das Ergebnis des Prozesses ist nicht klar. Es sind Diskussionen zu führen und die damit verbundenen Konflikte auszutragen. Resultat kann dann der Erfolg, d.h. die gelungene Integration wie auch das Scheitern des Integrationsvorgangs sein.

¹⁸ Ebenda.

¹⁹ Hinrichs, Wilhelm: Ausländische Bevölkerungsgruppen in Deutschland, Integrationschancen 1985 und 2000, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2003.

Strukturelle Ebene

Zur Ausrichtung der Integrationsarbeit braucht es Ziele und Indikatoren, d.h. Informationen auf der strukturellen Ebene z.B. zum Stand von Spracherwerb, Bildung, Ausbildung und Beruf.

Individuelle Ebene

Dahinter liegen aber die jeweiligen individuellen Integrationsverläufe oder -schicksale, die sich in unterschiedlichen familiären und sozialräumlichen Kontexten vollziehen. Sowohl auf der individuellen Ebene wie im Sozialraum treten Bedarfslagen oder Konflikte auf, die Angebote der Kommune oder anderer Träger fordern.

Gemeinsame Verantwortung von Zuwanderer und Aufnahmegesellschaft

Einen erheblichen Teil des Integrationsvorgangs verantwortet dabei der Zugewanderte. Je nach Vorliegen wirtschaftlicher oder sozialer Voraussetzungen bei diesem oder in seiner Gruppe kann sich der Integrationsprozess auch gänzlich ohne fremde Hilfen entwickeln. Aber auch die Nutzung der Angebote setzt eine aktive Mitarbeit und eine Mitverantwortung bei dem Migrant voraus.

Die Aufnahmegesellschaft ihrerseits verantwortet Eignung und Wirksamkeit bereit gestellter Angebote. Hierzu sind weiterhin Erkenntnisse zu sammeln. Ein gerade begonnenes Projekt der Schader – Stiftung mit dem Deutschen Städtetag untersucht bspw. die Bedeutung von Wohnung und Wohnumfeld als Integrationsfaktoren.²⁰

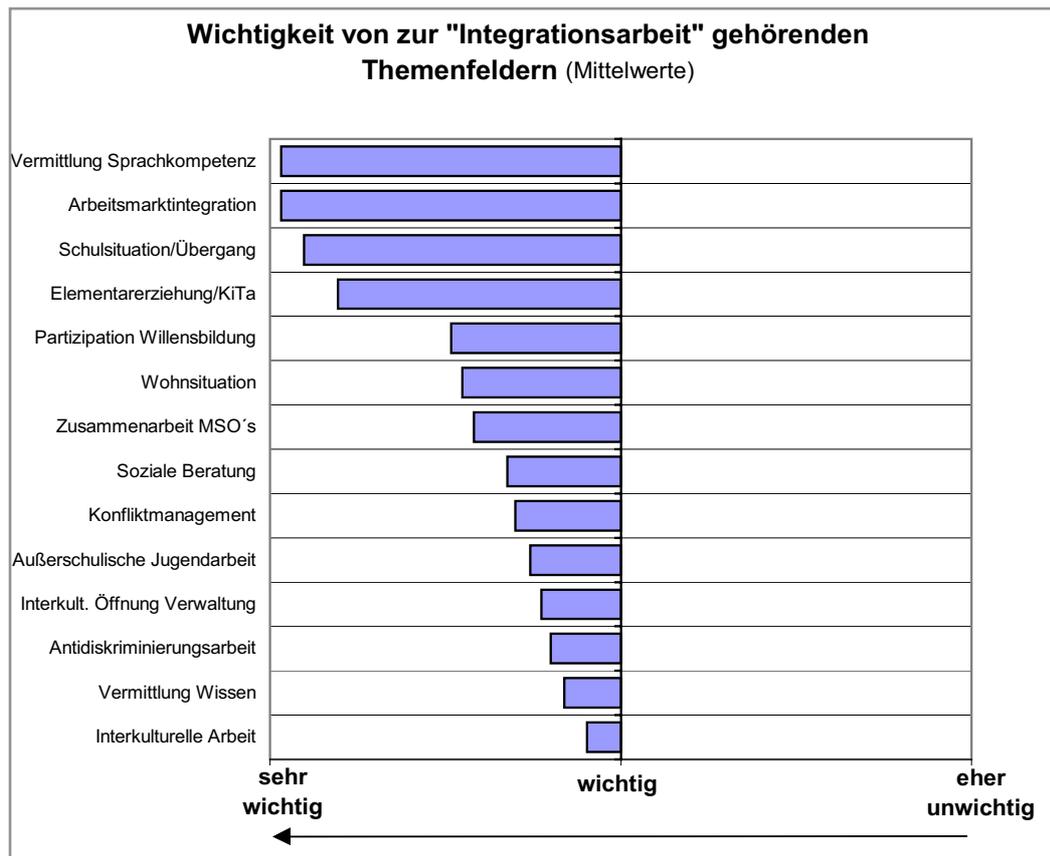
Das Handbuch beschreibt das Spektrum von Handlungsfeldern struktureller oder individueller Integrationshilfen, ohne sich mit Fragen der Qualität, Effizienz oder Wirksamkeit zu beschäftigen. Die Darstellung verfolgt hier lediglich den Zweck, die Organisations- und Steuerungsaufgabe anschaulich zu machen.

²⁰ Schader Stiftung: Sozialräumliche Integration von Zuwanderern: Netzwerk Forschung & Praxis, Darmstadt August 2003.

3.3.3 Integrationsarbeit

Das breit angelegte Verständnis von Integration spiegelt sich in der Vielschichtigkeit der Handlungsfelder von Integrationsarbeit wieder. In der Erhebung im Sommer 2003 fragten wir die Kommunen nach den wichtigsten Handlungsfeldern von kommunaler Integrationsarbeit. Die Grafik zeigt das Ergebnis.

Viele integrationsrelevante kommunale Handlungsfelder



Kommunale Integrationsarbeit bezieht einzelfallbezogene wie einzelfallübergreifende Hilfen ein. Sie versucht für alle Dimensionen von Integration die individuellen und strukturellen Voraussetzungen zu schaffen. Sie versucht in besonderer Weise, auch die Bereitschaft zur Aufnahme in der lokalen Community positiv zu beeinflussen.

Sie beobachtet die Phänomene von Zuwanderung und Segregation, auch freiwilliger, analysiert und versucht ggf. gegenzusteuern.

Sie kennt eine Vielzahl von Handlungsfeldern und kann deshalb als eine echte Querschnittsaufgabe bezeichnet werden.

Sie wird in besonderer Weise die Problemzonen im Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten im Blick haben müssen.

Kommunale Integrationsarbeit: eine echte Querschnittsaufgabe

Problemzonen beobachten

Ethnische Kolonien als Minderheits- oder Parallelgesellschaften, die sich von der Mehrheitsgesellschaft abgrenzen und ihre ethnische oder religiöse Eigenheit pflegen, können für die erste Phase der Migration hilfreich sein. Sie geben dem Zugewanderten den Rückhalt und das Gefühl von Geborgenheit, das Menschen in Situationen starker Verunsicherung, wie beim Wechsel zwischen Kulturen, benötigen. Sie sind jedoch in der Folge abträglich für Integration, weil sie den Einwanderer hindern, der neuen Gesellschaft beizutreten.

Bürgernähe und Kundenfreundlichkeit vor dem Hintergrund gewandelter Bevölkerungsstruktur

Die Notwendigkeit der Entwicklung und Umsetzung strategischer Integrationskonzepte in den Kommunen lässt sich auch durch den im Bericht der Kommission Zuwanderung²¹ aufgezeigten **Wandel der Bevölkerungsstruktur** – und damit der Adressaten kommunaler Verwaltungsdienstleistungen – begründen.

Dazu gehört, das in der „Neuen Steuerung“ formulierte Ziel der „Bürgernähe und Kundenorientierung“ aktuell zu konkretisieren.

Ergebnis sind die heute formulierten Anforderungen

*Interkulturelle Kompetenz
Interkulturelle Öffnung*

- interkultureller Kompetenz²² und
- interkultureller Öffnung²³

von Verwaltungen.

3.4 Was kostet unterlassene Integration?

ideelle und materielle Kosten

Im gesellschaftlichen Gefüge – ob im Größeren auf die Bundesrepublik bezogen oder fokussiert auf das Zusammenleben und Wirtschaften in den Kommunen – schlagen sich ideelle wie materielle Kosten unterlassener Integration nieder.

Heckmann²⁴ identifiziert folgende „Krisenindikatoren“, die mangelnde Integration ausdrücken:

²¹ a.a.O.

²² **Interkulturelle Kompetenz:** Das Wissen, über das eine Institution und ihre Mitarbeiter verfügen müssen, um sachkundig, und das heißt integrationsorientiert, handeln zu können, wird in der einwanderungspolitischen Diskussion als „Interkulturelle Kompetenz“ beschrieben. (Curvello, Tatiana Lima: Welche Kompetenzen müssen Verwaltungen erwerben? in: Dokumentation der Fachkonferenz „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung -Zuwanderungsland Deutschland in der Praxis“ vom 23./ 24. Mai 2002 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, S. 39).

²³ **Interkulturelle Öffnung:** Interkulturelle Öffnung ist ein Konzept, das Verwaltungen in die Lage versetzen soll, ihre Angebote und Leistungen an eine durch Einwanderung veränderte soziale Umwelt anzupassen. Im Kern geht es um die Fähigkeit von Institutionen und ihren Mitarbeitern, erfolgreich mit Personen zu kommunizieren, deren Lebenswelt durch Migrationserfahrungen geprägt ist. (Curvello, Tatiana Lima: Welche Kompetenzen müssen Verwaltungen erwerben? in: Dokumentation der Fachkonferenz „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung – Zuwanderungsland Deutschland in der Praxis“ vom 23./ 24. Mai 2002 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, S.39)

²⁴ a.a.O.

- stagnierende oder zurückgehende Integration von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungssystem,
- anhaltende Sprachprobleme von Migrantinnen und Migranten,
- Zunahme der Abhängigkeit von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen bei Migrantinnen und Migranten,
- Zunahme ethnischer Konzentrationen auf dem Wohnungsmarkt,
- Stabilität innerethnischer Sozialkontakte (im Sinne des Entstehens von Parallelgesellschaften),
- Zunahme von abweichendem Verhalten (Sucht-, Drogen-, Gewalt- und / oder Kriminalitätsproblematiken),
- ausbleibende Identifikation mit dem Aufnahmeland auch im Generationenverlauf.

*gesamtgesellschaftliche
„Krisenindikatoren“*

Gleichsam spiegelbildlich entwickeln sich die Reaktionen der Aufnahmegesellschaft:

- Starke Verschlechterung des gesellschaftlichen Meinungsklimas gegenüber Ausländern, Zuwanderern allgemein oder gegenüber bestimmten Zuwanderungsnationalitäten; Niederschlag in Umfragen, Mediendarstellung, Internetkommunikation,
- Entstehung oder Wachstum von sozialen Bewegungen, Organisationen oder Ein-Punkt-Parteien, die gegen „Überfremdung“ und Zuwanderung zu mobilisieren versuchen,
- Gewalttaten gegenüber Migrantinnen und Migranten und gesellschaftlichen Minderheiten, Antisemitismus.

*negative Reaktionen der
Aufnahmegesellschaft*

Als Respons von Seiten der Migrantinnen und Migranten:

- Rückzug von der Mehrheitsgesellschaft und Zunahme ethnischer Selbstorganisation (nicht zu verwechseln mit den sehr positiven Effekten der Migrantenselbstorganisationen),
- reaktive ethnische Identifizierung, nicht gleichzusetzen mit der ethnischen Kolonie der ersten Zuwanderergeneration als Übergangssituation zur Lösung von Anpassungsproblemen an die neue Gesellschaft.²⁵

Respons der Zugewanderten

Folge sind ethnische und soziale Polarisierungen in der Aufnahmegesellschaft, die perspektivisch den sozialen Frieden gefährden und ökonomisch den Wirtschaftsstandort schwächen können.

*wenig konkrete
volkswirtschaftliche
Analysen der Folgen
integrationspolitischer
Defizite*

Eine volkswirtschaftliche Analyse im Sinne einer Betrachtung von Kosten und Nutzen solcher Fehlentwicklungen ist uns nicht bekannt.

²⁵ Einführungsvortrag „Erfordernisse an eine gelungene Integration von Migranten in Deutschland“ von Prof. Dr. Friedrich Heckmann.

Die vorliegenden volkswirtschaftlichen Analysen der Effekte gelungener oder unterlassener Integration konzentrieren sich auf die Betrachtung fiskalischer Be- und Entlastungen aus

- Einnahmen durch Wachstumseffekte und
- Steuer- und Beitragszahlungen sowie
- zusätzlichen Aufwendungen im Bildungs- oder Wohnungsbereich und
- durch Transferzahlungen.

grobe Schätzung 1996:

Eine Arbeit aus dem Jahr 1996 kommt zu dem Ergebnis, dass die Kosten einer mangelnden Integration bezogen auf Westdeutschland insgesamt mit 10 bis 17,5 Mrd. € p. a. zu veranschlagen sind.²⁶ Der Aussage liegt zwar ein differenziertes Modell zur Erfassung der rein wirtschaftlichen Auswirkungen zu Grunde, dennoch sprechen die Autoren von eher groben Schätzungen. Die oben angesprochenen eher qualitativen Aspekte einer unzureichenden Integration werden dabei nicht einbezogen.

jährliche Milliardenverluste durch Integrationsdefizite für Westdeutschland

überproportionale Arbeitslosigkeit bei Migranten

Integrationsdefizite spiegeln sich augenblicklich auch in der überproportional hohen Arbeitslosigkeit wider: Die Arbeitslosigkeit unter den Ausländern hat sich seit Anfang der neunziger Jahre mehr als verdoppelt.

Wirtschaftswachstum durch Erschließung von Personal- und Qualifikationsreserven

„Die stärkere Beschäftigung mit den ansässigen und zuwandernden Ausländern gewinnt somit als wirtschaftspolitischer Ansatz zur Erschließung von Personal- und Qualifikationsreserven und letztlich zur Erhöhung des Wirtschaftswachstums an Bedeutung.“²⁷ Ziel ist es, die volkswirtschaftlichen Kosten der Nicht-Integration früherer Zuwanderer sowie zukünftiger zu verringern bzw. zu vermeiden.

Senkung der Kosten für Sozialhilfe

Der Bericht der Kommission Zuwanderung verweist auf erfolgreiche Integration als notwendige Zielsetzung zur Senkung der stark gestiegenen Sozialhilfekosten²⁸.

Integration Voraussetzung für Innovation und Strukturwandel

Bei längerfristiger Betrachtung und Bereinigung um konjunkturelle Einflüsse wird „eine weitere Integration ... eine Voraussetzung für Innovation, Strukturwandel und weiteres Wirtschaftswachstum, was sich im übrigen auch nach den vorliegenden angebots- wie nachfrageorientierten, bevölkerungsökonomischen Ansätzen der Wachstumstheorie ergibt.“²⁹

²⁶ von Löffelholz, Hans Dietrich; Thränhardt, Dietrich: Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, Gutachten im Auftrag des MAGS, NRW, April 1996, S.77.

²⁷ von Löffelholz, Hans Dietrich: „Beschäftigung von Ausländern – Chance zur Erschließung von Personal- und Qualifikationsreserven; MittAB 4/2002.

²⁸ a.a.O., S.209.

²⁹ von Löffelholz, Hans Dietrich; Thränhardt, Dietrich, a.a.O. S. 79.

Mit den Fragen nach den Kosten einer unterlassenen Integration eng verknüpft sind Überlegungen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz bestehender Leistungen und Angebote. Dazu ist oben schon auf zwei wesentliche Aspekte hingewiesen worden:

Steigerung der Effektivität und Effizienz kommunaler Angebote

1. die historisch gewachsenen parallelen Verwaltungs- und Versorgungsstränge für die unterschiedlichen Zuwanderergruppen,
2. die besonderen organisatorischen Anforderungen bei der Wahrnehmung der Integrationsarbeit, die in besonderer Weise den Charakter einer Querschnittsaufgabe besitzt.

Ungeachtet weiterer, häufig auch nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Kommune liegenden Hemmnisse, wie z. B.

beträchtlicher Gestaltungsspielraum für strategischen Ausbau vorhandener Potenziale

- die politische und rechtliche Regelung weiter integrationspolitischer Bereiche durch Bundes- und Landesregierungen,
- die Abhängigkeit gelungener kommunaler Integrationspolitik von Zugangschancen zu funktionierenden Arbeits- und Wohnungsmärkten sowie sozialen Sicherungssystemen für Einwanderer

ergibt sich dennoch ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum für kommunale Integrationsarbeit, die die zahlreichen vorhandenen Ressourcen und Potenziale nutzen und diese zu strategischen Konzepten ausbauen kann.

4 Merkmale effektiver Integrationsarbeit

Der Bericht der Kommission Zuwanderung beschreibt im Teil Integration eine Situation, die von vielfältigen Aktivitäten auf allen staatlichen Ebenen und im nichtstaatlichen Sektor geprägt ist. Viel Engagement und guter Wille der Beteiligten hat, unterstützt durch öffentliche und private Mittel dazu geführt, dass man von Erfolgen der Integrationsarbeit in Deutschland sprechen kann. Kritisch wird allerdings angemerkt, dass den Aktivitäten bisher meistens die strategische Ausrichtung fehlt. Man spricht von einer Politik des „pragmatischen Improvisierens“. Es wird als Konsequenz „eine systematische und übergreifende Herangehensweise gefordert.“³⁰

Die KGSt hat mit ihren Konzepten „Ergebnisorientierter Steuerung“ und „Strategischen Managements“ die Grundlage dafür geschaffen, Aussagen dazu zu machen,

- ob kommunale Integrationsarbeit effektiv, d.h. zielgenau ist und
- welche Voraussetzungen zu schaffen sind, um sie organisatorisch möglichst effektiv zu gestalten.

4.1 Strategische Ausrichtung

Wendet man die Kategorien kommunalen strategischen Managements³¹ auf Integrationspolitik an, ergeben sich folgende Anforderungen:

- Vor der Durchführung von Maßnahmen ist die Ausgangslage zu analysieren.
- Handlungsfelder, Ziele und Zielgruppen sind zu priorisieren, da vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen davon ausgegangen werden muss, dass nicht alle Ziele parallel erreicht werden oder alle Probleme zugleich gelöst werden können.
- Ziele sind zu präzisieren und mit Indikatoren / Kennzahlen zu hinterlegen, da sonst eine Überprüfung der Zielerreichung oder die Entscheidung zwischen alternativen Maßnahmen zur Zielerreichung unmöglich oder unsinnig wäre.
- Das bestehende Aufgabenspektrum ist vor dem Hintergrund der Ziele zu überprüfen und ggf. anzupassen bzw. umzugestalten.
- Ein Controlling ist einzurichten, das die Steuerung durch Zusammenstellen von Informationen über Leistungen, Wirkungen und Ressourceneinsatz unterstützt. Einzelne Handlungsprogramme werden evaluiert, damit die Eignung von Strategien ermittelt werden kann (wie z. B. Programme zur Steigerung der Sprachkompetenz / Kontrakte bei der Integration von Aussiedlern).

KGSt Konzepte als Grundlage

Analyse der Ausgangslage

Priorisierung von Handlungsfeldern und Zielgruppen

Formulierung von Zielen und Hinterlegung mit Kennzahlen

Anpassung des bestehenden Aufgabenspektrums

Unterstützung der Steuerung durch Controlling

³⁰ a.a.O., S. 199.

³¹ Vgl. das Konzept strategischen Managements, KGSt-Berichte: Nr. 8/2000 „Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung“; Nr. 9/2000 „Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie“; Nr. 10/2000 „Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung“; Nr. 11/2000 „Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe“; Nr. 6/2001 „Strategisches Management V: Stärken-, Schwächen- und Potenzialanalysen am Beispiel der Sozialhilfe“.

- Denken und Handeln sind proaktiv, d.h. sie greifen Entwicklungen und Trends der Umgebung auf und überprüfen sie auf ihre Relevanz für das eigene Tun. Sie sollen ganzheitlich sein, um vernetzten Wirkungszusammenhängen gerecht werden zu können.
- Die unterschiedlichen Akteure, Kommune, freie Träger, Migrantenselbstorganisationen, Arbeitsamt usw. bilden Netzwerke, d.h. sie kooperieren bei der Formulierung von Zielen wie bei der Durchführung von Maßnahmen.

Proaktives Denken und Handeln

Netzwerkbildung

4.1.1 Bestandsaufnahme

Zu Beginn einer strategischen Ausrichtung von Integrationsarbeit steht die Analyse der Ausgangslage bzw. der historischen Entwicklung, die zu dieser geführt hat.

Bei der von uns durchgeführten Befragung von Kommunen zu ihrer Ausgangslage ist deutlich geworden, dass es einen gravierenden Mangel an Übereinkunft über die Erhebungsbasis von Grundzahlen gibt. So ist ganz offensichtlich keine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs und der damit verbundenen Zahlen von „Migrantinnen und Migranten“ vorhanden. Dennoch wird der Begriff benutzt und laut unserem Befragungsergebnis mit jeweils ganz unterschiedlichen Definitionen unterlegt. Ebenso ist die Frage der Beschreibung der sozialen Lage der Migrantinnen und Migranten – in der Regel werden hierzu soziale Indikatoren verwendet – weder im Sinne einer Festlegung noch im Sinne einer Übereinkunft geklärt. Hierzu wäre eine bundesweit akzeptierte Vorgabe nützlich.

Keine Klarheit über Grundzahlen

Soziale Indikatoren zur Beschreibung der Lage der Migranten

Die Bestandsaufnahme sollte einbeziehen

- die Schilderung der häufig als problematisch empfundenen sozialen Lage von Migrantinnen und Migranten oder ihrer Benachteiligungen,
- die mit einer gelungenen Integration verbundenen Potenziale, die sowohl sozial und kulturell wie auch wirtschaftlich bedeutend sein können.

Die Bestandsaufnahme / Potenzialanalyse sollte je nach Größe der Kommune mit Differenzierungen erfolgen. So sind insbesondere die kleinräumlichen Betrachtungen und die Betrachtung einzelner Zielgruppen notwendig. Die Zielgruppenbildung kann sich an unterschiedlichen Kriterien orientieren:

Differenzierung nötig

- Nationalität oder Ethnie,
- wirtschaftliche Situation,
- Alter,
- Sozialraum
- sozialer Status usw.

Die Feststellung der Ausgangslage erfolgt sinnvollerweise mit Indikatoren oder Kennzahlen, die auch für die Formulierung von Zielen bedeutsam sein können.

Die Bestandsaufnahme sollte auch die Daten zu Themen umfassen, die nicht in der direkten Zuständigkeit der Kommunen liegen. Diese sind wichtig, um Entwicklungen und Trends in der Kommune erkennen und frühzeitig gegensteuern zu können. Je nach Situation ist es erforderlich, Entwicklungen vor Ort in der Kommune anderen Zuständigkeitsebenen aufzuzeigen und gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

Ein Ansatz zur Messung von „sozialer Integration“ in Anlehnung an Hinrichs orientiert sich an drei Dimensionen für soziale Integration:

Messung sozialer Integration (Hinrichs)

- Lebensbedingungen,
- Werte und Orientierungen,
- soziale Interaktion.

Diese drei Dimensionen werden jeweils in Felder aufgeteilt und mit wenigen Indikatoren unterlegt.

Dimensionen mit Indikatoren

Themen	Indikator
Bildung	• Zahl der sprachgeförderten Kinder im Übergang zur Grundschule
	• Abschlüsse der Schulabgänger allgemeinbildender Schulen
	• Realschule / Gymnasium
	• Sonderschule
	• Zahl der Sprachkurse mit Frauen
Erwerbstätigkeit	• Arbeitslosenquote
	• Anteil Auszubildender im traditionellen Handwerk
Wohnen	• Wohneigentum in Deutschland
Kontakte / Partizipation	• Unbefristeter / sicherer Aufenthaltsstatus
	• Anteil Einbürgerungen
	• Vereinsanbindung
Familiale Orientierung	• Bevölkerung in Ehe lebend
	• Eheschließung mit deutschem Partner

Zur Messung der Ausgangslage bietet es sich an, einzelne Stadtteile zu betrachten. Eine einheitliche Verwendung dieser Indikatoren je Stadtteil ermöglicht die Vergleichbarkeit.

Mögliche Differenzierungen

Indikator	Beschreibung
Wohnbevölkerung insgesamt	• Bevölkerung insgesamt mit Stichtag 31.12. des entsprechenden Jahres
Anteil der ausländischen Bevölkerung insgesamt	• Personen mit ausländischem Pass (Einwohnermeldestatistik)
Bevölkerung mit Migrationshintergrund	• Aussiedler und Eingebürgerte entsprechend der gesicherten Datenlage (u. a. Einbürgerungsstatistik)

Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist statistisch nicht überall gleich definiert. Ein interessanter Ansatz scheint die im Monitoringsystem 2/2003 der Stadt Wiesbaden gewählte Definition zu sein.

Erfassung Personen mit Migrationshintergrund (Stadt Wiesbaden)

Personen mit Migrationshintergrund in Wiesbaden n=77 660 (28,7 % der Bevölkerung)	
Personen mit eigener Migrationserfahrung n=59 232	Personen ohne eigene Migrationserfahrung n=18 428
TYP	TYP
Zugewanderte (Ausländer der 1. Generation) n=35 386 1	Ausländer der 2. und 3. Generation n=11 950 4
Spätaussiedler n=6 390 2	Nachfahren der Spätaussiedler n=358 5
Eingebürgerte n=17 456 3	Deutsche mit elterlichem Migrationshintergrund n=6 120 6
Stand: 31.12.2002 Quelle: eigener Algorithmus des Amtes für Wahlen, Statistik und Stadtforschung	

Um Tendenzen und Entwicklungen zur sozialen Situation von Migranten in ausgewählten Stadtteilen zu erfassen, können ergänzend weitere Indikatoren herangezogen werden. Dabei sollten die Werte sowohl für die einheimische Bevölkerung als auch für Migranten erhoben werden, um die Relationen zwischen den Bevölkerungsgruppen zu erkennen und die Werte interpretieren zu können.

Indikatoren und Erläuterungen

Thema	Indikator	Beschreibung
Soziales	• Sozialhilfe	Anteil der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen an der Wohnbevölkerung
	• Jugendgerichtshilfe	Anteil Jugendlicher, gegen die Jugendgerichtshilfeverfahren eingeleitet wurden, an der Bevölkerung
	• Erziehungshilfen	Anteil Kinder und Jugendlichen in ambulanten Erziehungshilfen in Relation zu ihrem Anteil an der Bevölkerung
	• Ausländeranteil	Anteil der ausländischen Einwohner an der Wohnbevölkerung mit Hauptwohnsitz insgesamt
Wohnen	• Fortzugsquote	Anteil der inner- und außerstädtischen Fortzüge im Zeitraum eines Jahres je 1.000 Einwohner
	• Zuzugsquote	Anteil der Zuzüge im Zeitraum eines Jahres je 1.000 Einwohner
	• Wohndichte	Wohnbevölkerung je Hektar
Wirtschaft	• Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Anteil sozialversicherungspflichtige Beschäftigte an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Prozent
	• Arbeitslosenquote	Anteil der Arbeitslosen an der Wohnbevölkerung

4.1.2 Zielorientierung

Kern strategischer Ausrichtung

Die Zielorientierung stellt den Kern strategischer Ausrichtung dar. In engem Zusammenhang mit der Bestandsaufnahme – hier wie an anderer Stelle sind Prozesse in der strategischen Steuerung nicht linear, sondern zirkulär – werden sich die Akteure in einer Kommune zunächst auf ein gemeinsames Integrationsverständnis zu einigen haben. Dieses kann in Leitlinien oder ein Leitbild für Integration münden.

Integration als strategisches Stadt- / Kreisziel

Vor diesem Hintergrund lassen sich strategische Stadtziele formulieren. Angesicht der Bedeutung gelungener Integration und den Problemen, die aus einer verstärkten Segregation erwachsen, haben viele Kommunen Integration zu einem ihrer strategischen Schwerpunkte gemacht. Die Vereinbarung der Stadtziele / Kreisentwicklungsziele erfolgt in der Regel mit Rat oder Kreistag.

Nächster Schritt zur operativen Umsetzung ist die Definition von Handlungsfeldern³². Eine derart breit angelegte Aufgabe wie „Integration“ verlangt für Kommunikation und Steuerung nach einer Strukturierung.

Handlungsfelder festlegen

Je Handlungsfeld lassen sich mit Blick auf die Ergebnisse der Bestandsaufnahme gravierende Probleme oder besondere Entwicklungsperspektiven / Ziele formulieren. Soweit möglich, sollten Wirkungsziele formuliert werden Beispiele hierzu sind

Wirkungsziele zuordnen

1. Steigerung der Quote der Migrantinnen und Migranten mit qualifiziertem Schulabschluss um X % bis zum yyy.
2. Quote der Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen, die ein Jahr nach Abschluss der Maßnahme schon / noch in den ersten Arbeitsmarkt integriert sind, soll Y % betragen.

Eine derartige Zielformulierung setzt an der beabsichtigten Wirkung an und stellt die Frage nach den Maßnahmen, die geeignet sind, um diese Ziele zu erreichen zunächst hinten an. Dies genau ist der Kern des strategischen Managements: die Suche nach alternativen Handlungsstrategien in Abhängigkeit von Rahmenbedingungen, Ressourcenausstattungen usw.

Suche nach alternativen Handlungsstrategien

Selbstverständlich lassen sich bei der Frage nach der Zielerreichung über einen gewissen Zeitraum nicht klare Ursache-/ Wirkungszusammenhänge herstellen. Es gibt immer wieder Einflussgrößen (intervenierende Variable), die den Erfolg / Misserfolg von Maßnahmen maßgeblich prägen können. In wieweit zum Beispiel das Zusammenleben mit Ausländern als Problem wahrgenommen wird, hängt nicht zuletzt mit der gesamtgesellschaftlichen oder auch individuellen wirtschaftlichen Situation zusammen. Bleibt das Wachstum aus und werden die Arbeitsplätze rar, macht man das Problem gerne an einzelnen sozialen Gruppen fest.

Keine einfachen Ursache-Wirkungszusammenhänge

Dennoch ist an der Forderung der wirkungsorientierten Steuerung festzuhalten, weil nur sie Garantie dafür bietet, dass ein effektiver, d.h. an den Wirkungen orientierter Ressourceneinsatz erfolgt.

In Fällen, in denen die Formulierung von Wirkungszielen gar nicht oder nur schlecht möglich ist, oder die Wirkungsziele nicht mit angemessenem Aufwand gemessen werden können, kann auf die Formulierung von **Leistungszielen** zurückgegriffen werden. Leistungsziele qualifizieren den Output von Programmen.

Alternativ: Formulierung von Leistungszielen

Beispiel:

- Zahl durchgeführter Qualifizierungsmaßnahmen.
- Zahl durchgeführter Beratungen.

³² Vgl. die Auflistung der Handlungsfelder für Integration in diesem Handbuch.

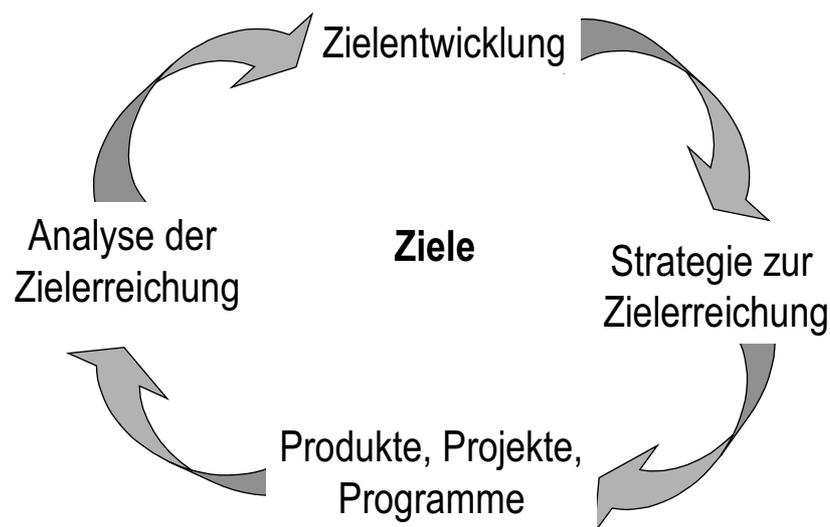
*Komplettierend:
Zuordnung von Budgets*

Erst mit der Zuordnung von **Ressourcen-** oder **Finanzzielen** wird die strategische Steuerung komplett. Die Zuordnung von Budgets (Stellen, Sachmitteln) zu einzelnen Programmen, Produkten oder Projekten dokumentiert die Potenziale und Begrenzungen. Nur unter Verwendung dieser Informationen kann die Vorteilhaftigkeit einzelner Programme miteinander verglichen werden.

Auch in der Integrationsarbeit hat die Frage zu lauten: „**Wie lässt sich mit einem gegebenen Budget die größtmögliche Wirkung bezogen auf die definierten Ziele erreichen?**“

Die Abbildung zeigt einen idealtypischen Ablauf für eine zielorientierten Steuerungsprozess.

Im Mittelpunkt stehen die Ziele.



*Ansätze strategischer
Steuerung in der Praxis
vorfindbar*

Unsere Befragung hat ergeben, dass kaum eine Kommune ein vollständiges Steuerungskonzept in diesem Sinne hat. Es gibt allerdings eine Vielzahl von Ansätzen, die insgesamt den Nachweis erbringen, dass eine strategische Steuerung der Integrationsarbeit mit angemessenem Aufwand machbar ist. (Vgl. hierzu die beschriebenen Modelllösungen.)

4.1.3 Beteiligung

Das gesellschaftspolitische Leitbild „Bürgergesellschaft“ und die Komplexität der Aufgabe „Integration“, die in alle sozialen und kulturellen Belange der Gesellschaft eingreift, machen es notwendig, die Rolle der Kommune als die eines Akteurs unter anderen zu sehen. Ihr kommt allerdings, was die Planung und Steuerung von Prozessen angeht, eine besonders bedeutende Rolle zu. Im übrigen verfügt sie alleine über eine demokratisch legitimierte politische Führung. Einzelne Aufgaben werden deshalb alleine von der Kommune wahrzunehmen sein. Dennoch benötigt sie für den Erfolg von Integration das Zusammenwirken. Die Kooperation beginnt auf der individuellen Ebene und bezieht Gruppen und Organisationen mit ein.

Kommune als ein besonderer Akteur im Netzwerk

Die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten und ihrer Organisationen, von freien Trägern, von anderen Behörden usw. kann in unterschiedlichen Phasen stattfinden. Sie ist möglich bei:

Beteiligung ist in unterschiedlichen Phasen möglich und sinnvoll

- der Bestandsaufnahme,
- der Zielformulierung und Zielsetzung,
- der Erarbeitung von Maßnahmenpaketen,
- der Umsetzung dieser Maßnahmen.

Die Beteiligung spart oder schont Ressourcen bei Kommune und Verbänden. Sie ist aber darüber hinaus bei einer Vielzahl von Zielen geradezu Voraussetzung für den Erfolg, der häufig die Einwilligung und das Kooperieren eines Partners voraussetzt.

Beteiligung ist Voraussetzung für den Erfolg der Integrationsarbeit

4.1.4 Controlling

Controlling ist Bestandteil der strategischen Steuerung. Controlling ist Steuerungsunterstützung, nicht die Steuerung selber und nicht die nachgehende Kontrolle, die die Korrektheit der Mittelverwendung nachhält. Die Steuerungsunterstützung besteht darin, dass in einem Steuerungsprozess laufend, d. h. jeweils zu bestimmten festzulegenden Zeitpunkten, ein Abgleich des jeweils erreichten Ist-Zustands mit den zu erreichenden Zielen herbeigeführt wird. Dieser Abgleich und die Weitergabe von Informationen an die Steuerung lässt sich mit der Rolle der Fluglotsen zu den Piloten von Flugzeugen vergleichen. In diesem Sinne wird, je nach Größe einer Kommune in unterschiedlicher Weise Controlling auf verschiedenen Steuerungsebenen notwendig sein.

Controlling ist laufende Steuerungsunterstützung

Unterschiedliche Steuerungsebenen verlangen unterschiedliche Ausgestaltung des Controlling

- Steuerungsebene Rat oder Fachausschuss: politisches Controlling,
- Steuerungsebene Fachstelle / Facheinheit Integration: Fach- und Ressourcencontrolling,
- Steuerungsebene Netzwerke,
- Steuerungsebene Maßnahme, Produkt oder Projekt: Produkt- oder Projektcontrolling.

Beobachten aktueller Entwicklungen

Die Aufgabe des Controllings ist nicht, möglichst vollständige Abbilder von Gesamtsituationen zu schaffen, sondern Steuerungsinformationen so zu verdichten und auszuwählen, dass sie der Steuerung ein möglichst klares und zuverlässiges Bild der Steuerungsnotwendigkeit vermitteln. Insofern wird ein Controllingssystem neben dauerhaft zu berichtenden Daten (z. B. die Entwicklung der Grundzahlen) situationsbezogenen Informationen aufbereiten und sich damit dynamisch an aktuellen Entwicklungen orientieren müssen, z. B. neu entstehende interkulturelle Konflikte in Stadtbezirken aufgreifen. Aus der Vielzahl der Instrumente für Controlling kommen insbesondere

Instrumente für das Controlling der Integrationsarbeit

- Zeitreihenanalysen und
- Vergleichsbetrachtungen / Benchmarking

zum Einsatz. Vergleiche können z. B. zwischen Kommunen, zwischen Quartieren oder zwischen unterschiedlichen Zuwanderergruppen durchgeführt werden. So kann die Differenzierung erfolgreicher Schulabschlüsse nach Ethnien interessante Fragen aufwerfen.

Benchmarking im IKO Netz der KGSt und im Kompass Projekt der Bertelsmann Stiftung

Benchmarking und Zeitreihenanalyse kombiniert das **Kompass-Projekt** der Bertelsmann Stiftung. Im Vergleich mehrerer Kommunen untereinander kann die mitwirkende Stadt Arnberg z. B. feststellen,

- in wieweit sich das Zusammenleben zwischen Migrantinnen und Migranten und Deutschen in der Stadt als mehr oder weniger problematisch im Vergleich zu anderen Städten darstellt
- oder wie sich diese Einschätzung im Verlauf der jährlich durchgeführten Befragungen verändert.

Bereich	Indikatoren
Bevölkerung	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil ausländischer Einwohner an der Bevölkerung mit Hauptwohnsitz insgesamt • Anteil ausländischer Einwohner an der Bevölkerung dieser Altersgruppe mit Hauptwohnsitz insgesamt – jeweils für die Altersgruppe <ul style="list-style-type: none"> - Unter 6 Jahren - Von 6 bis unter 18 Jahren - Von 18 bis unter 65 Jahren - Von 65 bis unter 80 Jahren - Ab 80 Jahren

Bereich	Indikatoren
Demographischen Wandel vorausschauend gestalten	<ul style="list-style-type: none"> • Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung für die jeweilige Altersgruppe - 2005 - 2010 - 2015
Gesellschaftlichen Zusammenhalt und Identifikation mit der Stadt stärken	<ul style="list-style-type: none"> • Integrationswünsche verschiedener Gruppen - Wunsch nach mehr Nachbarschaftskontakten • Bewertung des Zusammenlebens von Deutschen, Ausländern und Aussiedlern
Bildung gewährleisten und lebenslange Lernprozesse unterstützen	<ul style="list-style-type: none"> • Abschlüsse ausländischer Schulabgänger allgemeinbildender Schulen - Schulabgänger mit Hauptschulabschluss (Insgesamt; nach Klasse 9; nach Klasse 10) - Schulabgänger mit Realschulabschluss - Anteil Schulabgänger mit Fachhochschulreife und Hochschulreife - Anteil Schulabgänger ohne Abschluss
Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil ausländischer sozialversicherungspflichtige Beschäftigter an der ausländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter • Arbeitslosenquote von Ausländern
Soziales	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialhilfequote für die ausländische Bevölkerung insgesamt und unter 18 Jahren • Jugendgerichtshilfequoten • Anteil der eingebürgerten Ausländer an der ausländischen Bevölkerung des Vorjahres • Anteil der 3- bis 6-jährigen ausländischen Kinder in Tageseinrichtungen an der altersgleichen ausländischen Bevölkerung • Anteil ausländischer Kinder und Jugendlicher in ambulanten Erziehungshilfen in Relation zu ihrem Anteil an der Bevölkerung

Die Zuständigkeit für das Controlling von Integrationsmaßnahmen wird sich in den Verwaltungen an den vorhandenen Strukturen orientieren. Die meisten größeren Verwaltungen verfügen sowohl über ein zentrales wie ein dezentrales Controlling.

Zuständigkeit

Von großem Interesse, wie wohl nicht einfach aufzuklären wird ein Controlling der integrationsrelevanten Aspekte der Fachbereichsarbeit, z. B. Fachbereich Schule, Fachbereich Kultur, sein. Auch hieran wird in einzelnen Kommunen (z. B. Stadt Essen) gegenwärtig gearbeitet.

Controlling der Integrationsleistungen der Fachbereiche

4.2 Leitbild

Das Leitbild klärt und markiert die Zielrichtung

Das Konzept einer effektiven, d.h. zielgenauen Integrationsarbeit muss vor dem Hintergrund eines gesellschaftspolitischen Leitbilds entwickelt werden. Nur wenn die Ziele bekannt sind, kann die Effektivität beurteilt werden.

Naturgemäß verändern sich die gesellschaftspolitischen Leitbilder. Sie pendeln zum Beispiel zwischen den Polen „Zentralität“ und „Dezentralität“ oder „Offenheit“ und „Regulation“. Dies gilt auch für die Konzepte von Zuwanderung und Integration, wie man gegenwärtig an den Entwicklungen in Dänemark und den Niederlanden erkennen kann. Besonders in den Niederlanden ist festzustellen, dass man sich von einer sehr liberalen und offenen Integrationspolitik abwendet und nach wirksamen restriktiveren Instrumenten für die Integration sucht.

Für unser Land besitzt schon länger das Leitbild der „**Bürgergesellschaft**“ oder des „aktivierenden Staats“ Aktualität, das das Paradigma des Versorgungsstaats ablöst.

Welche Integrationskonzepte passen zum Leitbild „Bürgergesellschaft“?

Auf dem Weg zu einer Bürger- oder Zivilgesellschaft übernimmt der Einzelne in hohem Maße für sich selber und für das Gemeinwesen Verantwortung und erhält dafür auf der anderen Seite Mitsprachemöglichkeiten und Gestaltungsspielräume.

In dieses Gesellschaftsmodell gehören Integrationskonzepte, die

- interaktiv, d.h. auf ein Zusammenwirken und aufeinander Zugehen von Migrantinnen und Migranten und Aufnahmegesellschaft hin orientiert;
- emanzipatorisch, d.h. auf die Verselbständigung unter Wahrung der eigenen kulturellen Identität der Migrantinnen und Migranten hin angelegt
- und partizipativ, d.h. die Mitwirkung und Mitentscheidung von Einzelnen, Gruppen und Organisationen anbietend und einfordernd,

ausgerichtet sind.

Politische Akzentuierung auf lokaler Ebene

Selbstverständlich wird auf kommunaler Ebene ein Aufnehmen der Gestaltungs- und Managementaufgabe „Integration“ auch mit einer politischen Diskussion und einer jeweilig eigenen Schwerpunktsetzung verbunden werden. Dies gilt auch für die Kreisebene, aus der ein Beispiel vorliegt³³. Dort war die Formulierung eines Leitbildes zur interkulturellen Öffnung Bestandteil der Integrationsarbeit.

Beispiel eines Kreises

³³ ISS, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Integration im Kreis Offenbach, Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Integrationsbüros im Kreis Offenbach, ISS aktuell 3/2003, S. 13

Um diesen Prozess effektiv zu gestalten, sollten Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten gewährleistet werden. Nach der Abstimmung mit den Integrationsbeauftragten der Kommunen erfolgte eine Verabschiedung des Integrationskonzeptes im Kreisausschuss, um möglichst große Akzeptanz bei vielen Akteuren und Multiplikatoren zu erreichen. Stichworte für die Leitbildentwicklung können sein:

- Förderung des Zusammenlebens der verschiedenen Kulturen und Milieus,
- Gleichberechtigung und Chancengleichheit,
- Anerkennung der Zuwanderung, aber auch Ernstnehmen der Ängste der Bevölkerung,
- gegenseitiger Austausch und Lernprozesse,
- kulturell religiöse Selbstbestimmung,
- Festschreibung interkultureller Managementkompetenz als politisches Ziel,
- Förderung des Aufbaus kommunaler Netzwerke zur Unterstützung von Integrationsprozessen,
- Interkulturelle Öffnung als selbstverständlicher Bestandteil der Qualitätspolitik in der Kreisverwaltung.

4.3 Aufgaben der kommunalen Integrationspolitik

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass Integrationspolitik

- eine wesentliche politische Aufgabe für die meisten Kommunen darstellt,
- nach den Konzepten strategischer Steuerung zu lenken ist,
- viele Bereiche und Akteure innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung berührt,
- eine Querschnittsaufgabe darstellt, d. h. eine Vielzahl kommunaler Handlungsfelder tangiert bzw. von einer Vielzahl von Fachbereichen / Ämtern zu leisten ist.

Integrationspolitik als kommunale Aufgabe mit drei wesentlichen Bestandteilen:

Damit lassen sich aus der Perspektive der Kommunalverwaltung drei wesentliche Bestandteile von Integrationspolitik ausmachen:

4.3.1 Gesellschaftliche Öffnung und interkultureller Dialog

Ziel ist, Normen, Werte und Einstellungen von Deutschen und Migrantinnen und Migranten offen zu legen, in einen Dialog einzutreten, Verständnis herbeizuführen und in der Folge vielleicht sogar Veränderungen zu bewirken. Diese Arbeit richtet sich an alle Einwohner einer Kommune, an die beteiligten Akteure in den Netzwerken sowie in besonderer Weise an die Mitarbeiter der Verwaltung. In Teilen kann diese Arbeit die Qualität von Public-Relations-Arbeit haben. Es ist sicher schwierig, hierbei Effekte festzustellen und nachzuhalten, dennoch ist dieser Teil der Integrationsaufgabe sehr wichtig.

Kommunikation

Ein Beispiel:

Die Stadt Wuppertal hat im Jahre 2003 eine Veranstaltung in Kooperation mit den Wirtschaftsjunioren der Stadt durchgeführt, bei der sich die Migrantinnen und Migranten der Wirtschaft (Selbstständige und Unternehmen) der Öffentlichkeit präsentiert hat. Die Veranstaltung hatte den Charakter einer Messe und konnte einen Teil des gesellschaftlichen Wirkens von Migrantinnen und Migranten veranschaulichen, der in der öffentlichen Wahrnehmung sehr häufig ausgeblendet wird.

4.3.2 Produkte, Maßnahmen, Projekte

Eigene integrations-spezifische Leistungen

Die Aufgabe Integration beinhaltet weiterhin konkrete und direkt an Migrantinnen und Migranten adressierte Produkte, Maßnahmen und Projekte. Diese werden zum Teil in der Facheinheit „Integration“ erbracht.

Öffnung und Anpassung der Regelangebote in allen Organisationseinheiten, von „Ordnung“ über „Schule“ bis zur „Stadt- /Kreisplanung“

Daneben aber müssen die **Regelangebote der Verwaltung** vor dem Hintergrund der heute schon bedeutsamen und noch bedeutsamer werdenden Anteile von Migrantinnen und Migranten an der Einwohnerschaft der Kommune betrachtet werden. Die Forderung ist, eine interkulturelle Öffnung herbeizuführen, d.h. bei den Regelangeboten in besonderer Weise darauf zu achten, inwieweit es kulturelle oder ethnische Begrenzungen für die Nutzung dieser Angebote gibt.

Unsere Untersuchung hat von der Berufsberatung bis zur Sprachförderung eine Vielzahl von Handlungsfeldern ergeben, die im nächsten Kapitel ausführlicher beschrieben werden.

4.3.3 Koordination nach innen und außen

Koordination aller Beteiligten in der Verwaltung und außerhalb

Die Abstimmung der Leistungen der Verwaltung und die interkulturelle Öffnung gehören zur Teilaufgabe der „**Koordination nach innen**“.

Daneben sind auch die Leistungen anderer Akteure (freie Träger, Migrantenselbstorganisationen usw.) wahrzunehmen, zu bewerten und mit den Leistungen der Kommunalverwaltung abzugleichen. Dies ist die Aufgabe der **Koordination nach außen**.

4.3.4 Leistungen der Ausländerämter für die Integration

Eine besondere Fragestellung ergibt sich aus der auf Bundesebene geführten Diskussion über die Verortung der Zuständigkeiten für Integrationskurse bei den Ausländerämtern / -abteilungen der Kommunen. Weiterhin stellt sich die Frage, inwieweit die Tätigkeiten des Ausländeramtes mit der Integrationsaufgabe zu verknüpfen / zu koordinieren sind, bzw. ob und in welchem Umfang das Ausländeramt Aufgaben der Integration übernehmen kann und sollte. In diesem Zusammenhang ist entscheidend, ob diese Organisationseinheit die geeigneten Steuerungsinstrumente vorhält und den optimalen Zugang zu den Zielgruppen hat, um die Integrationsaufgabe zu verantworten.

Die Rolle der Ausländerämter

Der vorherrschende Eindruck aus unserer Erhebung ist, dass Ausländerbehörden heute primär ordnungsrechtlich orientiert sind und von daher für eine andere Qualität von Aufgaben qualifiziert sind, als sie die eher strategisch planenden oder operativ beratenden der Integrationsangebote darstellen. Anzustreben ist sicherlich perspektivisch die Einbeziehung der Ausländerämter in die für Integration zuständigen Organisationseinheiten, um über diesen Weg eine fallbezogene Kooperation zu erleichtern und allmählich eine Orientierung an gemeinsamen Zielvorstellungen und damit einhergehend eine gemeinsame Organisationskultur zu erreichen. Diese Effekte sind aber bekanntermaßen nicht kurzfristig und alleine über Verordnungen oder Anweisungen zu erreichen.

Heute primär ordnungsrechtliche Orientierung

Perspektivisch Teil der für Integration zuständigen Organisationseinheiten

4.4 Ehrenamtliches Engagement

Das Leitbild Bürgergesellschaft geht von den Einwohnern als aktiven Mitgestaltern des Gemeinwesens aus. Sie sind bereit, Verantwortung zu übernehmen und sich auch für die Belange anderer zu engagieren. Die Bereitschaft zum Bürgerengagement ist ein Indikator für die Integration in unsere Gesellschaft und für die Identifikation mit dieser. Dies gilt sowohl für Deutsche wie für Migrantinnen und Migranten.

Bereitschaft zum Bürgerengagement ist ein Indikator für Integration

Entgegen landläufiger Vorstellungen engagiert sich eine hohe Zahl von Migrantinnen und Migranten in Vereinen und Verbänden.

Zuwanderer engagieren sich in Vereinen und Verbänden

Effektive Integrationsarbeit muss notwendigerweise auf die Effekte von Selbsthilfe, Bürgerengagement und Migrantenselbstorganisationen setzen.

4.5 Migrantenselbstorganisationen

Migrantenselbstorganisationen: Netzwerke zur sozialen Stabilisierung der Migranten und Interessenvertretungen

Migrantenselbstorganisationen³⁴ erbringen eine Vielzahl von Leistungen, die, wenn es diese Organisationen nicht gäbe, die Verwaltung erbringen müsste (Beispiele: Beratung, familiäre Strukturen als soziale Sicherungssysteme). Migrantenselbstorganisationen können Netzwerke zur sozialen Stabilisierung von Migrantinnen und Migranten sein. Ihre Rolle ist besonders für Neuzuwanderer bedeutsam. Sie können, wenn die Kooperation gelingt, ebenfalls einen Beitrag zur Integration leisten, soweit nicht ihre Ziele eher auf Segregation setzen.

Ergebnisse der Erhebung im Land NRW

Migrantenselbstorganisationen haben sich zunehmend zu Interessenvertretungen von Migranten in vielen Lebens- und Problemlagen entwickelt. Aufgrund ihrer Bedeutung hat das Land NRW eine Erhebung³⁵ durchgeführt, die Transparenz schafft und aufzeigt, welche Dimensionen von Selbstorganisationen bereits vorhanden sind und welches Potenzial noch vorhanden ist.

Bei der Bestandsaufnahme wurden 952 Selbstorganisationen aus 64 verschiedenen Herkunftsländern erfasst. Nachstehend sind die wichtigsten Daten zusammen gefasst, um mögliche Ansätze und Handlungsoptionen für die Kommunen aufzuzeigen.

Themen	Relevante Daten / Hinweise
Rechtsform	Selbstorganisationen weisen als eingetragener Verein überwiegend eine feste Rechtsform auf.
Mitgliedschaft bei Wohlfahrts- und Dachverbänden	Selbstorganisationen sind überwiegend Mitglied bei einem Wohlfahrtsverband (50 %). Dabei bestehen Unterschiede zwischen formal gleichberechtigter Mitgliedschaft und einer kooperativen Mitgliedschaft.
Mitgliederstruktur	In Selbstorganisationen ist vorwiegend die Altersgruppe von 19 bis 40 vertreten. Den geringsten Anteil nehmen die Vereinsmitglieder ein, die älter als 55 sind.
Finanzierung	Die Ausgaben der Selbstorganisationen werden zu einem überwiegenden Teil von 72 % aus Eigenmitteln finanziert. Ergänzend dazu werden kommunale bzw. Landesmittel, Bundesmittel und sonstige Quellen bezogen. Selbstorganisationen werden über die finanzielle Unterstützung konkreter Projekte gefördert.
Personal	Etwa ein Drittel der befragten Selbstorganisationen haben festangestellte Mitarbeiter (Ø 1 – 3).
Kontakte und Zusammenarbeit	Rund die Hälfte der erfassten Selbstorganisationen stehen in Kontakt zu Organisationen im Herkunftsland. Stärkere Kontakte bestehen zu Einrichtungen in Deutschland, wie z. B. zum Ausländerbeirat, dem Sozial-, Kultur-, Ausländer- und Jugendamt. Die stärkste Zusammenarbeit wird zu anderen Selbstorganisationen gepflegt (ca. 70 %).

³⁴ Vgl. <http://www.mso-online.de>.

³⁵ Aufgrund ihrer Bedeutung hat die Landesregierung NRW vom Zentrum für Türkeistudien an der Universität Essen und vom Institut für Politikwissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme der Selbstorganisationen der Zuwanderer durchführen lassen (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW: Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten in NRW. Wissenschaftliche Bestandsaufnahmen, Düsseldorf 1999).

Themen	Relevante Daten / Hinweise
Arbeitsgebiete	Die Gebiete, in denen Selbstorganisationen arbeiten: <ul style="list-style-type: none"> • Kultur und Begegnung • Integration, Beratung und Bildung • Betreuung und Sport • Politik, Gesundheit und Religion • Optimierung der eigenen Organisationsstruktur • Aktivitäten zur humanitären Hilfe im Herkunftsland • Maßnahmen im Selbsthilfebereich
Zielgruppen	Die meisten Organisationen richten sich mit ihren Angeboten an Frauen, Kinder und Jugendliche.
Zielsetzung	5 % der Zusammenschlüsse gaben an, dass sie sich mit ihren Angeboten auf ein Leben im Herkunftsland orientieren, wohingegen 28 % eine Orientierung auf die Einwanderungsgesellschaft angaben. Der überwiegende Teil der Organisationen befürwortet eine Verbindung zwischen beiden Möglichkeiten (67 %). Der Grund für die Orientierung der Angebote auf ein Leben im Herkunftsland liegt im Wunsch nach der Aufrechterhaltung der eigenen Kultur.

Relevante Aspekte der Selbstorganisationen von Zuwanderern:

- Betroffene können ihre Bedürfnisse selbst zutreffender artikulieren.
- Selbstorganisationen sind besonders sinnvoll, um Lösungen an die Betroffenen zu organisieren.
- Eigene Landsleute können gesellschaftliche Aspekte und Funktionsweisen vermitteln und damit als wesentliche Mittler „Brücken“ zur einheimischen Bevölkerung bauen. Diese Form der Vermittlung erhöht die Akzeptanz der Minderheiten und vermindert somit zur Abgrenzung führende Frustrationserlebnisse.
- Selbstorganisierte Netzwerke schaffen Kontakte und Orientierung in der neuen Gesellschaft zu schaffen.
- Selbstorganisationen übernehmen Verantwortung gegenüber den Landsleuten als auch gegenüber der Aufnahmegesellschaft. Dieses Engagement wird überwiegend ehrenamtlich erfüllt.
- Durch die aktive Öffentlichkeitsarbeit und Interessenvertretung treten Selbstorganisationen direkt in den gesellschaftlichen Diskurs ein und gestalten diesen mit.

Effekte und Bedeutung der Selbstorganisationen

Selbstorganisationen können bedeutende Integrationspotenziale, die den wechselseitigen Prozess zwischen Migranten und der Aufnahmegesellschaft beeinflussen und stabilisierend gestalten. Angesichts der verbesserungswürdigen politischen Partizipation von Zugewanderten kann es aber auch sein, dass Selbstorganisationen ihre politischen Vertretungsfunktionen nicht ergänzend zum Parteiensystem, sondern an dessen Stelle wahrnehmen. Gerade aber um eine solche Fehlentwicklung zu verhindern, ist eine kontinuierliche Kommunikation und Zusammenarbeit mit diesen Organisationen unverzichtbar.

Zusammenarbeit ist wichtig, um Fehlentwicklungen vorzubeugen

4.6 Sozialräumlicher Bezug

Bedeutung der Wohnsituation bei der Integration wächst

Je nach Größe der Kommune spielt der Quartiersbezug für die Integrationsarbeit eine mehr oder weniger große Rolle. In größeren Städten findet man in aller Regel Konzentrationen von Migrantinnen und Migranten in einzelnen Quartieren, dabei ist es zunächst nachrangig, ob hier eine freiwillige oder eine z. B. durch wirtschaftliche Rahmenbedingungen erzwungene Segregation vorliegt.

Chancen zur Beeinflussung räumlicher Segregation

Die räumliche Segregation kann zwar durch die Stadtentwicklungs- und besonders Wohnungspolitik der Städte beeinflusst werden, die Verteilung von Migrantinnen und Migranten im Stadtgebiet lässt sich aber nicht gänzlich steuern. Dennoch kann durch eine entsprechend ausgestaltete Wohnraumversorgung der räumlichen Segregation entgegengewirkt werden. Eine solche Politik wird durch die gegenwärtig günstige Wohnungsmarktsituation in nahezu allen Städten erleichtert. So verzichten heute einige Kommunen weitgehend auf die Einrichtung von Gemeinschaftsquartieren und bemühen sich vielmehr, Neuzuwanderer unmittelbar in Wohnungen unterzubringen (vgl. das Beispiel der Stadt Dortmund: Wohnungsvermittlung für Aussiedler).

Zusammenhang zur wirtschaftlichen Situation

Wie oben ausgeführt hängen ethnische oder soziale Segregation häufig zusammen mit der wirtschaftlichen Situation der Migrantenfamilien. Korrespondierend kann festgestellt werden, dass im Zuge eines sozialen Aufstiegs von Migrantenfamilien angestammte Wohnquartiere verlassen werden.

Wo sich eine Konzentration im Quartier ergeben hat, kann mit „Quartiermanagement“ der Entwicklung in Richtung eines Stadtteils mit besonderer sozialer Problematik entgegen gewirkt werden.

Erkenntnisse im Programm „Soziale Stadt“

In der Projektdatenbank des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ finden sich gegenwärtig 305 Einträge zu Projekten, die stadtteilbezogene / sozialräumlich ausgerichtete Strategien der Lokalen Ökonomie, Integration, Vernetzung, Wohnumfeldverbesserung u.ä. umsetzen. Bei der Auswahl der Projekte wird darauf geachtet, dass diese mehrere Handlungsfelder berühren, denn es soll das Ziel sein, möglichst nachahmenswerte Beispiele im Sinne des Bund-Länder-Programms zu dokumentieren.³⁶

Die Situation der Migrantinnen und Migranten aus städteplanerischer und regional-entwicklungspolitischer Sicht ist für die Region Ruhr beispielhaft gründlich aufgearbeitet worden³⁷, obwohl auch in diesen Untersuchungen auf einen Mangel an Sozialraumdaten hingewiesen wurde.

³⁶ Vgl. <http://www.sozialestadt.de>.

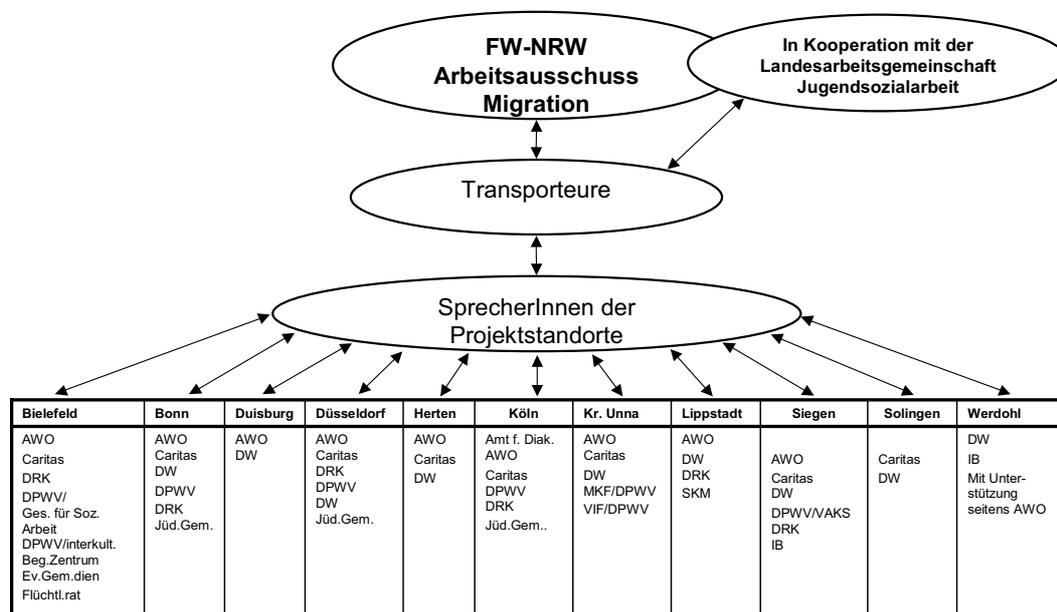
³⁷ Vgl. Veröffentlichung des Projektes Ruhr „Demographischer Wandel im Ruhrgebiet“, Zentrum für Türkei-Studien 2002, Ruhr-Universität Bochum 2002 sowie die Arbeiten von Viktoria Waltz.

4.7 Vernetzung mit anderen Trägern

Effektive Integrationspolitik der Kommune bezieht die Angebote und Leistungen anderer Träger mit ein. Die Träger der freien Wohlfahrtspflege haben beispielsweise eine lange Tradition und viel Erfahrungen in der Arbeit mit Migrantinnen und Migranten. Auch die freien Träger beginnen ihre Arbeit untereinander zu vernetzen. Hierzu gibt es seit 2002 eine Reihe von Modellprojekten zur Integration von Neuzuwanderern im Lande Nordrhein-Westfalen. (Vgl. Abb.)³⁸

Freie Träger haben lange Tradition und viel Erfahrung in der Arbeit mit Migranten

Modellprojekte zur Integration von Neuzuwanderern



Die Struktur der Beteiligungen von Verbänden, Organisationen usw. vor Ort sind den in den jeweiligen Schaubildern (soweit bereits erstellt) zu entnehmen

Wesentlich für die Abstimmung und Koordination der Aktivitäten unterschiedlicher Träger sowie für die Vernetzung sind regelmäßig stattfindende Konferenzen. Dafür gibt es Beispiele, die „Arbeitsgemeinschaft Integration“ oder „Integrationskonferenz“ genannt werden. In der Regel wird die Kommune initiativ werden müssen, um eine solche Integrationskonferenz einzurichten. Eckpunkte für die Bildung solcher Integrationskonferenzen sowie eine Beschreibung ihrer Funktionen und Aufgaben finden sich als Anlage am Ende des Handbuchs.

„Arbeitsgemeinschaft Integration“ oder „Integrationskonferenz“

Wenn die Kommune eine Koordination der Leistungsangebote und eine Steuerung der Leistungserbringung anderer Träger anstrebt, bietet sich die Steuerung über Kontrakte an. Der Kontrakt verbindet die Bereitstellung von Budgets mit der Konkretisierung von zu erreichenden Zielen und Qualitätsstandards der Integrationsarbeit. Das Ressort für Zuwanderung und Integration der Stadt Wuppertal schließt solche Vereinbarungen beispielsweise mit den Trägern von Sprachkursen.

Steuerung über Kontrakte

³⁸ AA Migration der AG der Spitzenverbände der FW in NRW in Kooperation mit der LAG JSA, Stand 05.02.2003: Grundsätze zur Durchführung von Projekten: Neue Formen der Integrationsförderung für Neuzuwanderer.

4.8 Ressourcen / Budget

Integrationsarbeit kann sich auch wirtschaftlich lohnen

„Integrationspolitik verbraucht Ressourcen, unterlassene Integrationspolitik verbraucht mehr Ressourcen.“ So lässt sich plakativ beschreiben, dass sich Integrationsarbeit auch wirtschaftlich lohnen kann, aber selbstverständlich nicht immer lohnen muss. Kennzeichen der outputorientierten Steuerung ist, aus einem gegebenen Budget den größtmöglichen Wirkungsgrad bezogen auf die Ziele zu erreichen. Der Zusammenhang „je mehr Ressourcen, umso bessere Leistung“ kommt aus der Zeit inputorientierter Steuerung und hat sich als nicht zwingend erwiesen!

Wir haben oben bereits darauf hingewiesen, dass in die Fachdiskussion um die Ausrichtung von Integrationsarbeit der wirtschaftliche Aspekt Einzug gehalten hat. So gibt es in jüngerer Zeit Studien zu den Kosten nicht gelungener Integration, sowie auch Ausführungen zu den Potenzialen gelungener Integration^{39/40}

Der dauerhaft angemessene Ressourcenrahmen garantiert Verlässlichkeit und Kontinuität

Wie jede Arbeit, die auf eine Veränderung von Werten und Normen zielt, ist auch die Integrationsarbeit langfristig kontinuierlich und nachhaltig anzulegen. D.h., dass jede Kommune vor dem Hintergrund einer Bewertung der jeweiligen Situation zu entscheiden hat, auf welchem Ressourcenniveau man die Aufgabe dauerhaft anzugehen gedenkt. Zu diesem dauerhaft angemessenen Ressourcenrahmen können natürlich Programme oder Projekte hinzukommen, die vielleicht mit Drittmitteln finanziert zusätzliche Ressourcen einbringen.

Personelle Grundausrüstung für die Facheinheit „Integration“

Der Kern des Budgets ist die Ausstattung der Facheinheiten für Integration mit einer personellen Grundausrüstung. Die hierzu benötigten Ressourcen können in der Regel aus anderen Fachbereichen zusammengezogen werden, wenn man sich vergegenwärtigt, dass in aller Regel in einer Vielzahl von Facheinheiten nicht unerhebliche Ressourcen für integrationsbezogene Arbeiten verwendet werden. Dabei kann vorrangig an Stadtteilarbeit, den Sozialbereich, den Jugendhilfebereich, den Bereich Schulsozialarbeit oder den Fachbereich Wohnen gedacht werden.

Transparenz über den Ressourcenverbrauch

Wichtig für die Steuerung ist eine transparente Aufteilung der Ressourcen in

- Transferleistungen,
- Sach- und Personalkosten der Facheinheit Integration,
- Mittel für die strategische Steuerung und Koordination,
- Ressourcen für die interkulturelle Öffnung der Regelangebote respektive die Produktentwicklung,
- eigene Produkte der Facheinheit Integration,
- Leistungen für Integration in anderen Fachbereichen.

Für die im Folgenden beschriebenen Modelllösungen wird eine differenzierte Beschreibung der Budgets gegeben.

³⁹ Hansdietch von Löffelholz „Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer“. Erschienen bei Dunker und Humblot, Berlin im Beiheft zur Konjunkturpolitik, Heft 52, 2001, S. 191-212.

⁴⁰ Z. B. Waltz, Viktoria. Die metropolitane Stadtgesellschaft Ruhr: selbstreflexive Interkulturalität, Vortrag gehalten am 05.02.03 im Rahmen der Leitbildmesse „unendliche Weite“ Stadtregion Ruhr 2030 in Essen.

4.9 Wirkungsmodell

„Wann ist Integrationsarbeit erfolgreich?“

Welche Handlungsfelder tragen in besonderer Weise zum Erfolg der Integrationsarbeit bei?

Wie muss Integrationsarbeit geleistet werden, damit sie die verwendeten Ressourcen möglichst wirksam werden lässt?

Die folgende Abbildung versucht einen Wirkungszusammenhang darzustellen. Die Dimension sozialer Integration mit ihren Teilfeldern sind mit Indikatoren zu unterlegen (s. o.). Die kommunalen Handlungsfelder werden hier lediglich aufgelistet, im Folgenden zumindestens grob beschrieben.

Die unterstellten Wirkungszusammenhänge sind bisher unseres Wissens empirisch nicht belegt. Sie bilden das von uns gezogene Resümee aus einer Reihe von Experteninterviews und Diskussionen in Expertenkreisen ab.

Die Abbildung konzentriert sich zunächst auf die kommunalen Handlungsfelder. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass ganz unverzichtbar die Leistungen anderer als kommunaler Akteure sowie die Selbsthilfepotenziale und das Bürgerengagement bei Migrantinnen und Migranten hinzukommen.

Ein solcher vernetzter Zusammenhang ist dynamisch anzupassen. So wird mit den neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung in Form der Jobcenter ein weiterer wichtiger Akteur in das Netzwerk einzubinden sein.

Die Frage nach dem „Wie?“ der Leistungserbringung bezieht die Frage nach der Qualität einzelner Angebote oder nach der Ausgestaltung wesentlicher Prozesse nicht mit ein. Unsere „Erfolgsfaktoren“ greifen kürzer. Auch hier ist der Wirkungszusammenhang nicht validiert, die Annahme lautet verkürzt: Wirkungsvoll ist, was die Experten für wirkungsvoll halten.

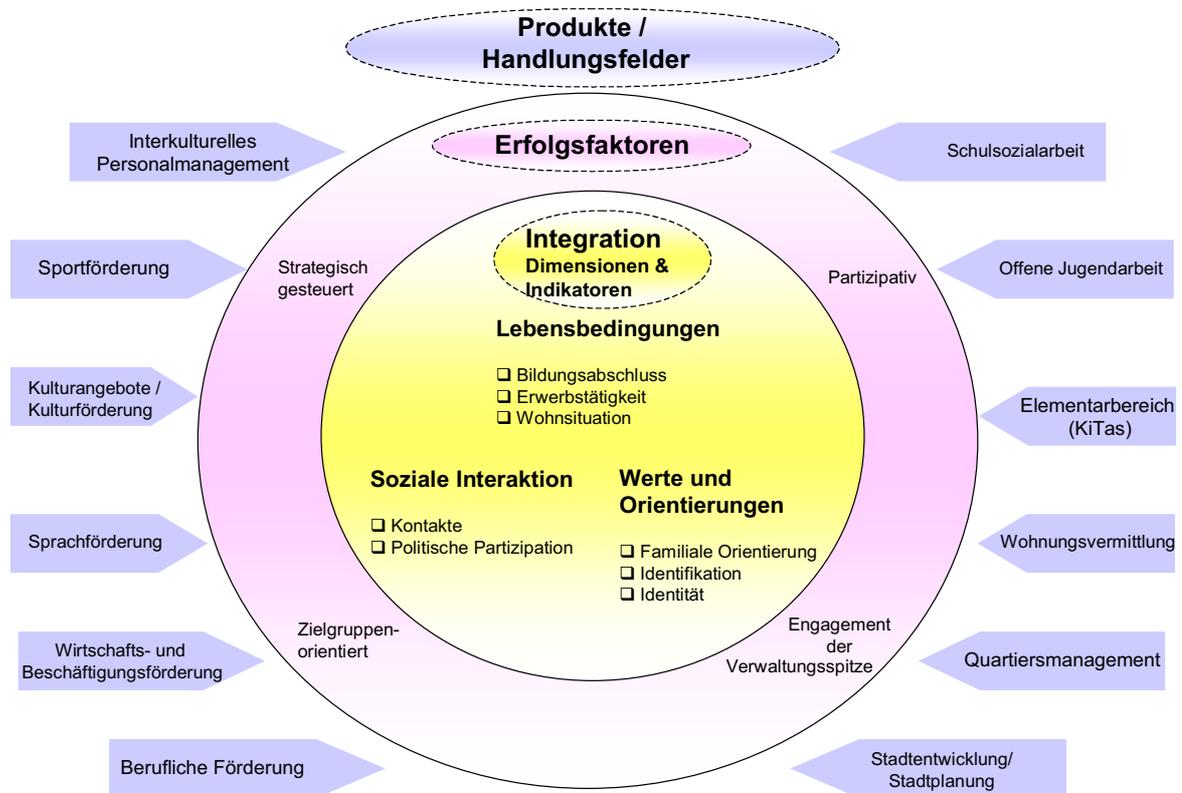
Vor dem Hintergrund unserer Kenntnis von Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsabläufen erscheint z. B. das Engagement der Verwaltungsspitze für den Erfolg der Integrationsarbeit wesentlich zu sein.

Wirkungszusammenhänge der Integrationsarbeit auf der Grundlage von Expertenurteilen

Bisher nicht empirisch belegt

Zusammenhänge sind dynamisch, z.B. Rolle der Arbeitsvermittlung

Keine Aussagen zu den Indikatoren für Qualität der Angebote



Die **Dimensionen** sozialer Integration sind bereits erläutert worden (s. o.).

Die **Erfolgsfaktoren** stellen das Resümee unserer Experteninterviews und Feldstudien dar:

- Das Engagement der Verwaltungsführung und der politischen Führung
- Die Einbindung von Integration in ein kommunales Leitbild oder Leitlinien, Stadtstrategie
- Das partizipative und vernetzte Arbeiten
- Die strategische Steuerung

scheinen in besonderer Weise den Erfolg der Integrationsarbeit auszumachen.

Die Handlungsfelder oder Produkte, die Integrationsarbeit ausmachen sind zahlreich und unterstreichen den Querschnittscharakter der Aufgabe.

Hinzu treten die lokal sehr unterschiedlichen **Rahmenbedingungen**:

- der Problemdruck,
- der allein quantitative, in der räumlichen Verteilung bedeutsame Anteil von Zugewanderten,
- Konflikte zwischen Zugewanderten und einheimischer Bevölkerung,
- die Verwaltungskultur, die eher bürokratisch oder demokratisch, starr oder flexibel sein kann,
- die kommunikative und Management-Kompetenz der Leitung der Facheinheit „Integration“

Rahmenbedingungen unterscheiden sich lokal

und viele andere Faktoren. Die Aufzählung macht deutlich, dass es kein universell passendes Organisationsmodell geben kann. Deshalb unterscheiden sich auch die Organisationslösungen, die weiter unten vorgestellt werden. Sie haben jedoch gemeinsam, dass sie den grundsätzlichen Anforderungen an eine strategische Steuerung in vielen Aspekten entsprechen.

Örtlich unterschiedliche Organisationslösungen sind damit folgerichtig

Die Handlungsfelder sind nicht abschließend aufgezählt. Sie machen jedoch bereits deutlich, dass eine Zahl von 15 oder mehr kommunalen Organisationseinheiten (Fachbereiche / Ämter) ihre Arbeit auch auf das Ziel „Integration“ hin ausrichten müssen, um die Integrationsarbeit insgesamt effektiv zu machen. Hierin liegt ohne Frage die besondere Qualität der Steuerungsaufgabe.

Mehr als 15 Organisationseinheiten sind mit ihren Leistungen gefragt

5 Handlungsfelder effektiver Integrationspolitik

keine Bewertung von Handlungsfeldern

So differenziert, wie sich die Ausgangssituation in den Städten und damit die Integrationsproblematik im Einzelfall darstellt, so unterschiedlich und breit angelegt sind die Handlungsfelder. Die Darstellung und Bewertung dieser Handlungsfelder und der darin platzfindenden Maßnahmen ist nicht Gegenstand dieses Handbuchs. Die Aufzählung und Beschreibung an dieser Stelle verfolgt lediglich den Zweck, die Breite möglicher und von vielen Kommunen bereits verfolgter Handlungsansätze darzustellen und damit die Notwendigkeit einer Koordination nach innen und nach außen und einer strategischen Ausrichtung im Sinne eines effektiven Ressourceneinsatzes zu unterstreichen.

Die Handlungsfelder werden mit Erklärungen unterlegt, die, soweit vorhanden, aus kommunalen Konzepten stammen.

5.1 Bildung

5.1.1 Elementarbereich

Der „Kindergarten“ ist als Elementarbereich des Bildungswesens definiert. Damit ist er die erste Stufe des Bildungssystems, da er ebenso wie die anderen Bildungseinrichtungen durch geplante Lernprozesse die Persönlichkeitsentwicklung des einzelnen Kindes fördert.

interkulturelles Konzept

Ein interkulturelles Konzept innerhalb der Elementarerziehung setzt voraus, dass sich das Leistungsangebot von Tageseinrichtungen für Kinder pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen und der Lebenssituation aller Kinder und ihrer Familien orientiert. Gerade in den letzten Jahren ist der Erwartungsdruck auf die Einrichtungen der Elementarpädagogik gestiegen, die Kinder mit Migrationshintergrund vor allem sprachlich auf den Schulbesuch vorzubereiten. Entsprechend sind mit Förderung des Landes zahlreiche Maßnahmen zur Verstetigung und Qualifizierung der Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen angestoßen worden.

Handlungsansätze

- Förderung interkultureller Sensibilisierung,
- Erweiterung der Vielfalt der pädagogischen Konzepte, um allen Kindern und Familien ein Wunsch- und Wahlrecht zu gewährleisten,
- Initiierung von Kooperationen mit Migrant*innenorganisationen,
- Verbesserung der Ausbildung, Qualifikation und Weiterbildung von Mitarbeit*innen in Kindertageseinrichtungen,
- Klärung der Rolle von nichtdeutschen Mitarbeit*innen in den Tageseinrichtungen,

- die Information des Jugendhilfeangebotes „Tageseinrichtung für Kinder“ muss bei nicht-deutschen Eltern verbessert werden,
- Unterstützung von Erziehungsberechtigten,
- sprachliche Förderung von Kindern aus anderen Herkunftsländern im Rahmen einer interkulturellen Erziehung.⁴¹

5.1.2 Schule

Bildung ist die zentrale Ressource für eine eigenverantwortliche Lebensführung. Die schulischen Karrieren von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien sind allerdings überproportional häufig weniger erfolgreich, weil aber gute schulische Abschlüsse von großer Bedeutung für den weiteren Lebensweg sind, haben die Bemühungen insgesamt zugenommen, dieser Zielgruppe reale schulische Chancengleichheit zu eröffnen. Die Basis für einen schulischen Erfolg ist Sprachkompetenz. Sprachliche Förderung als wesentliche Voraussetzung dafür, Kindern mit Migrationshintergrund Chancen zu eröffnen, ist eine kontinuierliche Kernaufgabe. Gleichzeitig müssen sich die Schulen der Herausforderung stellen, alle Schülerinnen und Schüler auf ein Leben in einer ethnisch, kulturell und religiös vielfältigen Gesellschaft vorzubereiten.

*Sprachkompetenz ist
Basis für schulischen
Erfolg*

Handlungsansätze

- Fortbildung im Bereich der interkulturellen Sensibilisierung und Mediation sowie Entwicklung von interkulturellen Handlungskompetenzen,
- Projekt „Lehrer mit Koffer“ (Kreis Paderborn),
- Information der Eltern und Intensivierung der Elternarbeit zur Förderung des Vertrauens zwischen Familie und Schule,
- Durchsetzung der Schulpflicht durch Sanktionierung des unerlaubten Fernbleibens,
- Förderung außerschulischer Spiel- und Lerngruppen,
- Differenzierte Auswertung der amtlichen Schuldaten, sowie differenzierte statistische Erfassung im Vorschulbereich,
- Gewaltprävention, Antirassismus-Trainings.

5.2 Beruf und Arbeit

Die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit und die Stellung im Beruf bestimmen in der Regel die Höhe des verfügbaren Einkommens und somit im Wesentlichen die Lebensbedingungen des einzelnen Menschen und seine Chancen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Ein Anschluss aus dem Arbeitsprozess bedeutet in der Regel nicht nur eine Reduzierung des verfügb-

Arbeit schafft Anschluss

⁴¹ Vgl. hierzu und im Folgenden: Interkulturelle Orientierung, Konzept für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen, Stadt Essen, 1999.

baren Einkommens, sondern auch einen gewissen Kommunikationsverlust. Für die Gruppe der Migrantinnen und Migranten kann dies im Extremfall den Ausstieg aus der Kommunikation mit der Mehrheitsgesellschaft bedeuten. Damit kommt der Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs besondere Bedeutung zu.

Handlungsansätze

- Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung und Beschäftigung,
- Förderung der Ausbildung und Verbesserung der Ausbildungschancen nichtdeutscher junger Menschen,
- Förderung und Stabilisierung der Selbstständigkeit, im besonderen die Unterstützung von Migrantinnen und Migranten beim Aufbau wirtschaftlich tragfähiger Unternehmen und die Integration in die regionalen Wirtschaftsstrukturen.

5.3 Jugend und Soziales

Ende der 60er Jahre wurden bei den drei Wohlfahrtsverbänden – Arbeiterwohlfahrt, Caritas-Verband und Diakonie-Werk – für die angeworbenen nichtdeutschen Arbeitnehmer und ihre Familien Beratungs- und Betreuungsdienste aufgeteilt nach Religionszugehörigkeiten eingerichtet. Die Verbände waren die einzigen Sozialdienste, die sich spezifisch auf die Belange und Bedürfnisse der nichtdeutschen Bevölkerung ausgerichtet hatten und zunächst überwiegend Beratung und Unterstützung in aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Themen anboten. Durch den langjährigen Aufenthalt der Migrantinnen und Migranten und die langfristige Perspektive in der Bundesrepublik zu verbleiben, hat sich der Bedarf an Beratung im Bereich der Jugend- und Familienhilfe deutlich ausgeweitet und verändert. Auch wenn sich die Problemlagen nichtdeutscher und deutscher Einwohner/-innen in der Kommune vergleichbar in den Bereichen der familiären Konflikte und Erziehungsprobleme (z. B. Scheidung, Drogen, Straffälligkeit) entwickeln, so weisen die Hintergründe dieser Problemlagen deutlich andere Akzentuierungen auf (z. B. kulturell bedingte Verstärkung des Generationenkonfliktes, Geschlechtsrollendiffusion, religiöse Identität usw.). Daneben verstärken sich Probleme für Migrantinnen und Migranten durch gesellschaftliche und strukturelle Diskriminierung. Allgemeine Probleme, die auch sozial benachteiligte deutsche Gruppen erleben, werden durch Migration und die damit verbundenen spezifischen sozialen und sozio-kulturellen Konflikte zusätzlich verschärft.

Die sozialen Dienste in den Kommunen müssen sich stärker als bisher sowohl strukturell als auch konzeptionell und personell an den Bedarfen und Möglichkeiten nichtdeutscher Ratsuchender orientieren. Die Angebote sind in Kooperation und Abstimmung mit den Angeboten anderer Träger zu entwickeln.

*spezifische Beratung
durch Verbände*

*vergleichbare familiäre
Problemlagen mit
anderer Akzentuierung*

Handlungsansätze

- Öffnung der Regeldienste,
- sozialraumbezogene Angebote für Migrantinnen und Migranten,
- Errichtung eines zentralen qualifizierten Dolmetscherdienstes,
- Fortbildung für die Mitarbeiter der Verbände und der Stadtverwaltung,
- Besetzung von Stellen durch zweisprachige bikulturelle Fachkräfte,
- spezielle Angebote für die Integration junger Zuwanderer und Zuwanderinnen.

5.4 Wohnen / Interkulturelle Konflikte in der Nachbarschaft

Die Wohnverhältnisse haben bei Migrantinnen und Migranten wie bei Deutschen großen Einfluss auf die gesamte Lebenssituation. Sie haben Auswirkung auf die Art des Zusammenlebens innerhalb der Haushalte, auf die Erziehung und Sozialisation der Kinder, die Erholung nach der täglichen Arbeit und die Pflege von sozialen Kontakten und beeinflussen somit in starkem Maße die Chancen in Schule, Ausbildung und Beruf. Die Lage der Wohnung innerhalb eines Gebietes mit bestimmtem Prestige, die Größe der Wohnung und ihre Ausstattung, der Zustand des Hauses und die Qualität des Wohnumfeldes sind ebenso Faktoren, die Einflüsse auf die Zuweisung eines bestimmten Sozialstatus haben. Für Migrantinnen und Migranten hat die Wohnsituation darüber hinaus auch eine rechtliche Bedeutung. Im Ausländerrecht ist ausreichender Wohnraum eine Voraussetzung für den Familiennachzug und die Verfestigung des Aufenthaltsstatus. Hauptproblem bei einer angemessenen Wohnraumversorgung nichtdeutscher Haushalte sind das Zusammentreffen eines durchschnittlich geringeren Einkommens mit einer überdurchschnittlichen Haushaltsgröße. In vielen Kommunen ist es dazu gekommen, dass sich die nichtdeutsche Bevölkerung in Teilbereichen des Stadtgebietes konzentriert. In solchen Gebieten ergeben sich spezifische Anforderungen an die soziale Infrastruktur (z. B. im Bereich der Kindertageseinrichtungen und Schulen). Bei der Bewertung dieses Tatbestandes sollte aus Sicht der betroffenen Migrantinnen und Migranten zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Konzentration unterschieden werden. Konzentrationen können Ressourcen und Stabilisierungspotenziale für Teilbereiche bedeuten, z. B. die damit verbundene Kaufkraft und das Investitionspotenzial von Migrantinnen und Migranten, die Entwicklung von Selbsthilfenetzen sowie das Entstehen einer Einkaufs- und Versorgungsinfrastruktur. Auch die konzentrierte Wohnungsbelegung nach nationalitäts- bzw. kulturspezifischen Gesichtspunkten kann positive Konsequenzen im Sinne geringerer Nachbarschaftskonflikte und einer höheren Wohnzufriedenheit nach sich ziehen.

Wohnverhältnisse haben großen Einfluss auf Integration

geringeres Durchschnittseinkommen, überdurchschnittliche Haushaltsgröße

Konzentrationen können auch positive Effekte haben

Unfreiwilligen Konzentrationen kann z. B. mit einer sozialverträglichen Wohnungsvermittlungstätigkeit entgegen gewirkt werden.

Handlungsansätze

- Erhebung statistischer Daten aus dem Bereich der Wohnungswirtschaft,
- Direktvermittlung von Neuzuwanderern in Wohnungen zur Vermeidung der Konzentration in einzelnen Stadtteilen, zur Vermeidung von Unterbringungen in kostenintensiven Übergangsheimen sowie zur Förderung der Integration in Familien; impliziert Wohnungsvermittlung sowie Betreuung vor, während und nach dem Umzug zur Wohnsicherung (s. Stadt Duisburg),
- Mieterbeteiligung im Rahmen behutsamer Modernisierung und bei der Gestaltung des Wohnumfeldes,
- Kundenbetreuung durch die Wohnungsunternehmen,
- muttersprachliche Informationsmaterialien zu Wohnungsmarkt relevanten Fragen,
- Förderung des Erwerbs von Wohneigentum/Genossenschaftsidee,
- Beteiligung von nichtdeutschen Haushalten an Modellprojekten des Wohnungsbaus.

5.5 Kultur und Religion

Dieser Bereich ist interessanterweise in den uns vorliegenden kommunalen Konzepten nicht ausgeführt. Dabei ist das Wissen um die drei abrahamischen Weltreligionen und -kulturen, Judentum, Christentum und Islam, der Schlüssel für den Aufbau eines gemeinsamen Werte- und Verständigungspotenzials und damit Basis für die Vermeidung interkultureller Konflikte. Viele Missverständnisse, Vorurteile und Ängste bei interkulturellen Begegnungen beruhen ganz wesentlich auf mangelndem Wissen über die drei monotheistischen Weltreligionen, die aber über viele gemeinsame Wurzeln verfügen. Die Herbert-Quandt-Stiftung z.B. hat sich der Arbeit verschrieben auf diese Gemeinsamkeiten hinzuweisen. Gemeinsam mit zwei anderen Stiftungen und zwei Länderministerien startete im Januar 2004 ein Projekt in Kindergärten von drei hessischen Städten (Frankfurt, Gießen, Wetzlar), das in der frühkindlichen Bildung die Grundlagen für ein Verständnis der unterschiedlichen religiösen und kulturellen Orientierung zu legen versucht.

*Wissen um Religionen
vermeidet interkulturelle
Konflikte*

Handlungsansätze

- muttersprachliche Elternarbeit,
- Interkulturelle Erziehung,
- Sprachförderung,⁴²
- Aufklärung und Sensibilisierung von Schlüsselpersonen/ MultiplikatorInnen über Ursachen, Erscheinungsformen und Möglichkeiten der Bekämpfung von Rassismus und Terrorismus,
- interkulturelle Konfliktvermeidung durch intensiven Dialog.⁴³

⁴² <http://www.projekt-fruehstart.de>.

⁴³ Auszug aus dem „Lokalplan für Toleranz und Demokratie“ in Essen, Essen Mai 2002.

5.6 Politische Teilhabe

Politische Teilhabe und Mitbestimmung sind wesentliche Bestandteile sozialer Integration. Der bisher im Land Nordrhein-Westfalen begangene Weg, die Einrichtung von Ausländerbeiräten zwingend vorzuschreiben, ist nach allgemeiner Einschätzung kein hinreichendes Mittel zur politischen Integration. Die anfänglich zu beobachtende positive Wirkung der Ausländerbeiräte als integrationsfördernde Gremien ist u. a. dadurch relativiert worden, dass sich die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger als zu den Kommunalwahlen zugelassene Wahlberechtigte zu einem großen Teil aus den Ausländerbeiräten zurückgezogen haben und oft nur noch Angehörige von einer oder zwei Nationalitäten im Ausländerbeirat vertreten sind. Vor allem aber wird kritisch bewertet, dass die Wahlbeteiligungen bei den Ausländerbeiratswahlen ständig zurückgegangen ist.⁴⁴

Parallel zur Fertigstellung dieses Handbuchs ist vom Innenministerium des Landes eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden, die Handlungsempfehlungen für Kommunen zur Organisation und zur Ausstattung der Gremien nach § 27 GO oder anders organisierten Gremien zur Beteiligung von Migrantinnen und Migranten nach § 126 GO erarbeiten soll. In dieser Arbeitsgruppe wirken die Kommunalen Spitzenverbände und die Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen (LAGA) mit. Darin ist zunächst der Sachstand erörtert worden.

Weiterentwicklung der Ausländerbeiräte

Vorhandene Beteiligungsmöglichkeiten an der Kommunalvertretung

- EU-Ausländerinnen und Ausländer können – wie Deutsche – wählen und gewählt werden. Das gilt sowohl für die Wahlen zur Kommunalvertretung wie hinsichtlich der Wahlen um das Amt der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters. Als sachkundige Bürgerinnen und Bürger können sie vom Rat in die Ausschüsse gewählt werden. Sie können sich an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beteiligen.
- Zugewanderte aus Nicht-EU-Staaten können vom Rat zu Mitgliedern mit beratender Stimme in die Ausschüsse gewählt werden.
- Unabhängig von der Nationalität können die Ausschüsse Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen zu ihren Beratungen hinzuziehen, die von einer Ausschussentscheidung vorwiegend betroffen werden.
- Als institutionelles Gremium sowohl der Beratung des Rates und seiner Ausschüsse wie als Interessenvertretung der Migrantinnen und Migranten kennt die Gemeindeordnung seit 1994 den Ausländerbeirat (§27 GO). In Gemeinden mit mindestens 5.000 ausländischen Einwohnern muss ein Ausländerbeirat gewählt werden. In Gemeinden mit mindestens 2.000 ausländischen Einwohnern ist ein Ausländerbeirat zu bilden, wenn mindestens 200 Wahlberechtigte es beantragen. In den übrigen Gemeinden kann ein Ausländerbeirat gebildet werden. Die Gestaltung der Arbeit des Ausländerbeirats obliegt der Gemeinde durch Regelung in der Hauptsatzung.

Beteiligungsmöglichkeiten für Migranten

⁴⁴ Auszug aus der Stellungnahme des Städtetags Nordrhein-Westfalen zur Reform der Gemeindeordnung, Eildienst des Städtetages Nordrhein-Westfalen 2003, S. 383.

Die Modellversuche in den Städten Duisburg (Beirat für Zuwanderung und Integration) und Solingen (Ausschuss für Zuwanderer und Integrationsangelegenheiten) zu einer anderen Besetzung von Beiräten wurden evaluiert und als Ergebnis Handlungsempfehlungen formuliert.

Handlungsempfehlungen

- Wird ein Gremium gebildet, dem sowohl direktgewählte Repräsentanten, Migrantinnen und Migranten als auch vom Rat entsandte Ratsmitglieder gleichberechtigt angehören, wird die Arbeit des Beirats aufgewertet und das Zusammenwirken von Rat und Beirat intensiviert.
- Wesentlich ist insbesondere die intensive Unterstützung des Gremiums durch die Verwaltung, das Engagement des Rates, seiner Ausschüsse und der Verwaltungsspitze.

In der Erkenntnis der Bedeutung der Integration von Migrantinnen und Migranten in das kommunale Leben als wichtigem gesellschaftspolitischem Anliegen hat der Landtag am 16. Oktober 2003 beschlossen:

Beschluss des Landtags vom 16. Oktober 2003

„Der Landtag bittet die Landesregierung, das konstruktive Zusammenwirken von Rat und Ausländerbeirat durch Handlungsempfehlungen zu unterstützen. Andere Organisationsformen als die des Ausländerbeirates (§ 27 GO) sind zu ermöglichen, wenn eine Gemeinde und ihr Ausländerbeirat es wollen. Dafür ist eine großzügige Handhabung der Experimentierklausel des § 126 GO – im Rahmen der Strukturmerkmale der GO – ein geeignetes Instrument.“

Als Ergebnis liegt die Broschüre „Beteiligung von Zugewanderten an der Kommunalvertretung – Handlungsempfehlungen für die Arbeit und Organisation der Ausländerbeiräte und anders organisierter Gremien“ – bei (s. Anlage).

5.7 Öffentlichkeitsarbeit

Fernsehen und Radio haben maßgeblich Einfluss auf die interkulturelle Orientierung

In unserer Informations- und Mediengesellschaft werden Denkweisen und Werthaltungen maßgeblich durch die publizierte öffentliche Meinung in den Medien geprägt. Wer an sozialer Integration interessiert ist hat die Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit in den Handlungskatalog mit einzubeziehen. Für die kommunale Ebene sind das i. d. R. Printmedien und lokale Rundfunk- und Fernsehangebote. Hier kann im Sinne einer Politik der Anerkennung darauf hingewirkt werden, innerhalb der Stadt bzw. der Gesellschaft die Belange und Ereignisse der Migrantengemeinden stärker ins Bewusstsein zu rücken und auch damit die Integrationsfähigkeit und -bereitschaft der Mehrheit positiv zu beeinflussen.

Fernsehen und Rundfunk haben in der Mediengesellschaft maßgeblichen Einfluss auf Sprache und kulturelle Orientierung. So ist nur natürlich, dass durch die Verbreitung fremdsprachlicher Fernsehkanäle über das Kabelnetz ausländische Medien eine erhebliche Einwirkung auf Einstellungen und Verhalten von Migranten gewonnen haben. Öffentlichkeitsarbeit kann deshalb eventuell wirksamer werden, wenn es gelingt, integrationsbezogene Themen in den Medien der Herkunftsländern von Migranten zu platzieren.

Handlungsansätze

- Werbung für Toleranz/ positive Aspekte von Zuwanderung verdeutlichen,
- fremde Kulturen vermitteln,
- Aktionen gegen Rechts,
- bürgerschaftliches Engagement fördern,
- Politische Willensbildung positiv beeinflussen.⁴⁵

5.8 Interkulturelle Öffnung der Regelangebote

Ein wesentlicher Bestandteil der „neuen Steuerung“ ist die Kundenorientierung. Wenn 20 % oder mehr der Kunden einen Migrationshintergrund haben, bedeutet Kundenorientierung, die Hemmnisse oder Schranken für Migranten zu analysieren, die ihnen die Wahrnehmung der Regelangebote erschweren oder verwehren. Beispiele solcher Schranken oder Hemmnisse sind

Migranten stellen einen wesentlichen Teil der Kunden kommunaler Angebote

Auf Seiten der Migrantinnen und Migranten:

- Informationsdefizit über die Angebote,
- Starke Hemmschwellen gegenüber deutschen Institutionen,
- Bestehende Sprachbarrieren und Erklärungsnot.

Auf Seiten der Institutionen:

- Wissenslücken und Ausbildungsversäumnisse in Bezug auf die Lebensbedingungen und Bedürfnisse hier lebender Migrantinnen und Migranten,
- Mangel an spezifischen, auf die Bedürfnisse der Migrantinnen und Migranten abgestimmter Angebotsformen und fehlende, so genannte bilinguale / bikulturelle Mitarbeiter in den Diensten und Einrichtungen.⁴⁶

Zur Interkulturellen Öffnung der Regelangebote können die Instrumente der neuen Steuerung genutzt werden. Ziel- und Ergebnisorientierung sowie die Überprüfung von Zielerreichung sollen im Rahmen von Kontraktmanagement verwirklicht werden. Sie sind Schlüssel für die Strategie interkultureller Öffnung. Es darf keine Leistungsbeschreibung / Kontrakt mehr geben, in denen nicht

Instrumente der „Neuen Steuerung“ dienen der „Interkulturellen Öffnung“

⁴⁵ Vgl. Integrationskonzept Stadt Arnsberg.

⁴⁶ „Sozialdienste für Menschen mit Migrationshintergrund“, Nr. 1 Position der Arbeiterwohlfahrt zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, AWO Mai 2002.

- Minderheiten als Zielgruppen,
- die darauf bezogenen Ziele sowie
- die – noch zu entwickelnden – kultursensiblen Evaluationskriterien

beschrieben sind. Diese Ansprüche richten sich nach innen, an die Verwaltung selbst wie nach außen an die von den Kommunen geförderten freien Träger. Das setzt ein neues Denken und entsprechendes Wissen voraus.⁴⁷

Handlungsansätze

- Personalentwicklung und Qualifizierung,
- Aufbau von interkultureller Kompetenz,
- Qualitätsmanagement,
- Interkulturelle Orientierung und Öffnung von sozialen Diensten im Sozialraum.

5.9 Interkulturelles Personalmanagement

Entscheidender Bestandteil einer interkulturellen Personalpolitik ist die verstärkte Einstellung von Mitarbeitern mit Migrationserfahrung. Gehören Migrantinnen und Migranten zum Personal, werden Beratungsangebote erfahrungsgemäß überdurchschnittlich wahrgenommen. Auch wenn keine Sprachbarrieren überbrückt werden müssen, werden das Anknüpfen an gemeinsame kulturelle Hintergründe, das Vertrauen in Landsleute sowie die Verbindung durch die Migrationserfahrung sehr geschätzt.⁴⁸

*Einstellung von
Mitarbeitern mit
Migrationshintergrund*

Handlungsansätze

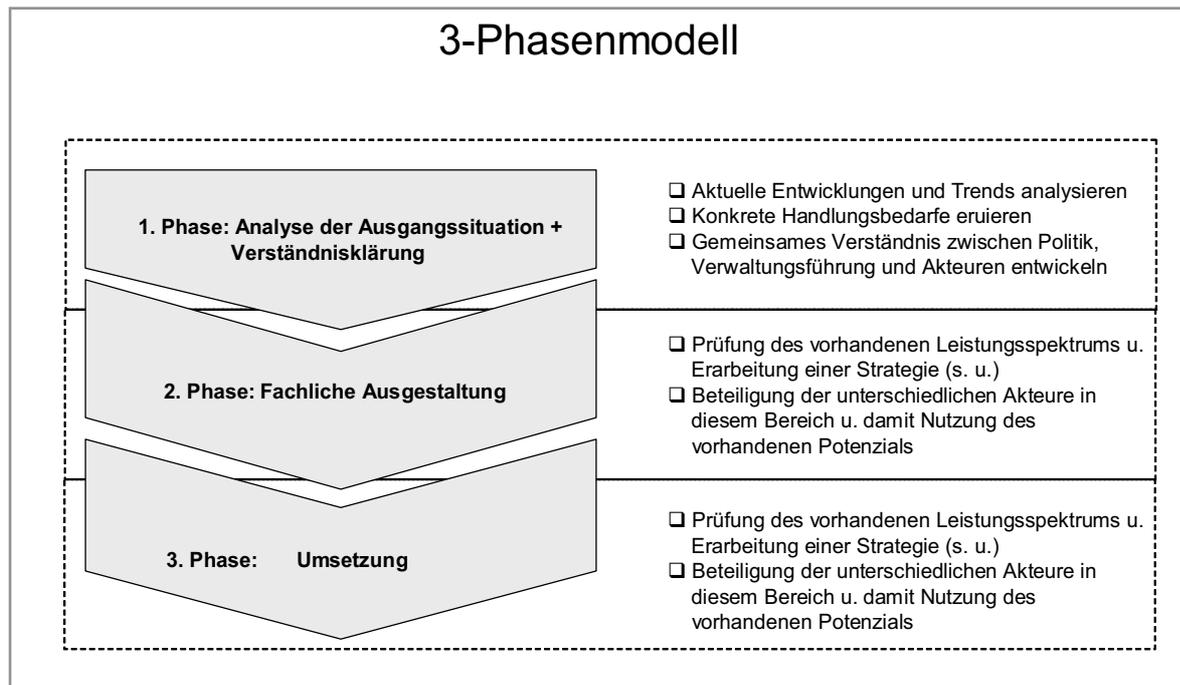
- Training „interkulturelle Kompetenz“ (Bsp. Stadt Offenbach, siehe Anlage),
- Erhöhung des Anteils von Migrantinnen und Migranten an den Beschäftigten,
- zusätzliche Sprachförderung,
- gezielte Werbung in Ausbildungseinrichtungen,
- interkulturelle Kompetenz als fester Bestandteil bei Stellenausschreibung,
- einfachere Anerkennung ausländischer Studienabschlüsse unter Akzeptanz von Berufserfahrung im Ausland.

⁴⁷ „Interkulturell orientierte Stadtpolitik – die Bedeutung der Verwaltung für die Integration von Migranten, Autoren Sabine Handschuck, Hubertus Schröer – Beispiel München in IZA Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit, 2/2003, S. 53.

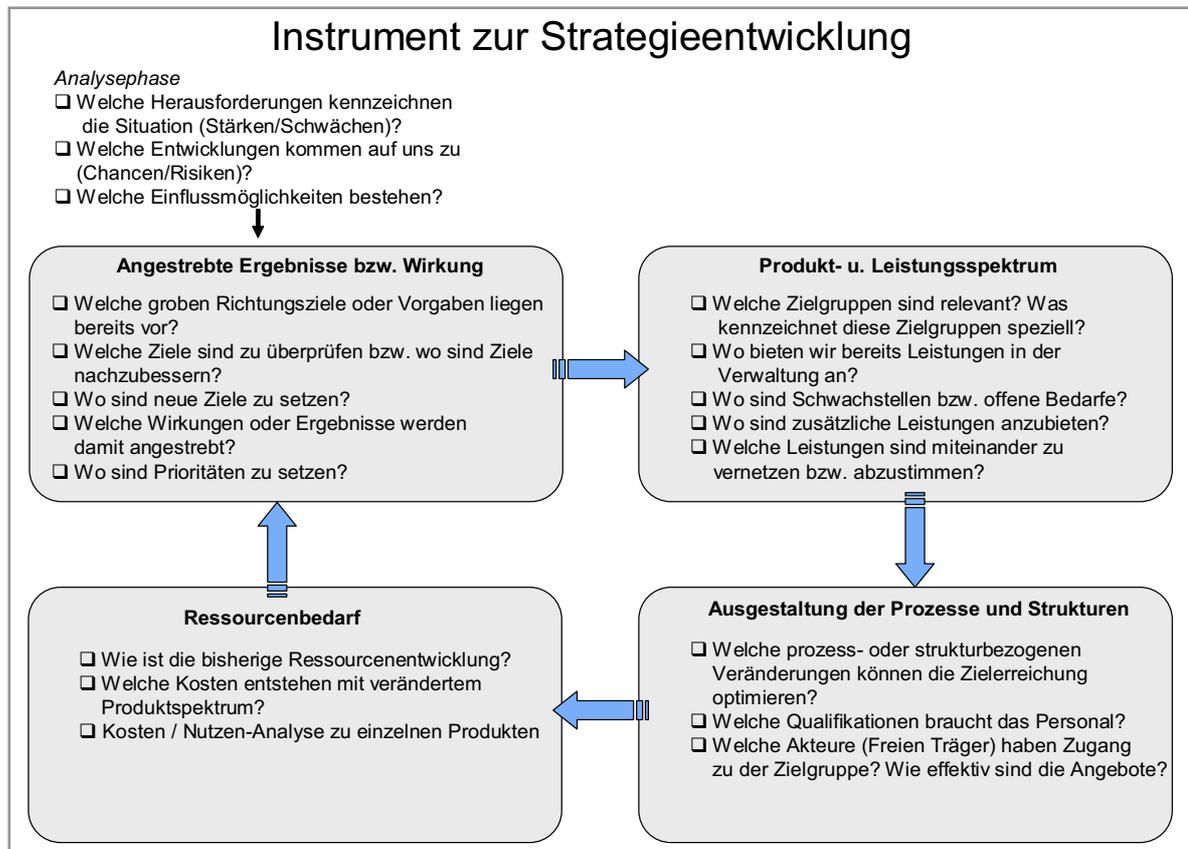
⁴⁸ ISS, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Integration im Kreis Offenbach, Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Integrationsbüros im Kreis Offenbach, ISS aktuell 3/2003, S. 13.

6 Beispiel einer Vorgehensweise zum Aufbau erfolgreicher Integrationsarbeit

Zur Umsetzung der Integrationspolitik in der Kommune ist zu empfehlen, in drei Phasen vorzugehen.



Als Ergebnis der Phase „Fachliche Ausgestaltung“ sollte ein Umsetzungsplan vorliegen, der die Strategie aufzeigt und damit die angestrebten Ziele, die Produkte und Maßnahmen, die Ausgestaltung der Prozessebene sowie die erforderlichen Ressourcenbedarfe beinhaltet. Hier bietet sich an, ein Instrument aus dem Ansatz des Strategischen Managements der KGSt anzuwenden. Dieses Instrument bietet ein Raster mit Beispielfragen zur Strategieentwicklung und kann als Qualitätshilfe hinzugezogen werden.



Das 3-Phasen-Modell wird in der nachstehenden Tabelle beschrieben. Der Vorgehensvorschlag ist zunächst unabhängig von der Größenklasse zu betrachten. Die Besonderheiten je nach Größenklasse der Kreise, Städte und Gemeinden werden separat aufgezeigt.

3-Phasen-Modell

Phase	Inhalt / Methode	Ergebnis
1. Orientierung und Verständnisklärung		
1.1. Analyse der Ausgangssituation	<ul style="list-style-type: none"> • Optionale Methoden: <ul style="list-style-type: none"> - Durchführung einer Befragung bei der entsprechenden Zielgruppe - Analyse ausgewählter Daten und Kennzahlen (s. Kennzahlenset in der Anlage) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz über die Lebenslagen der Zielgruppe <ul style="list-style-type: none"> - Soziale Lage - Kontakt- und Kommunikationsverhalten - Einbindung in lokale Verhältnisse - Konkrete Wünsche
1.2 Definition der Handlungsfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Auswertung der Analyseergebnisse und Herausarbeitung des Handlungsbedarfs • Erarbeitung potenzieller Einflussmöglichkeiten und Steuerungsoptionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsfelder mit Einflussmöglichkeiten der Verwaltung, der freien Träger und der einheimischen Bevölkerung
1.3 Klärung der Stadtziele mit Politik und Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung einer Steuerungsgruppe aus Politik und Verwaltung (ggf. je nach Situation freie Träger beteiligen) • Präsentation der Analyseergebnisse • Diskussion und Bilanzierung der Handlungsfelder und möglichen Einflussmöglichkeiten • Verständigung auf ein gemeinsames Verständnis von Integration • Entwicklung einer gemeinsamen Zielsetzung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsam entwickelte Ziele („grober“ Charakter) und ein gemeinsames Verständnis von Integration
2. Fachliche Ausgestaltung	s. Instrument zur Strategieentwicklung	
2.1 Konkretisierung der Ziele und Zielgruppen	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung von Facharbeitskreisen aus Verwaltung, freien Trägern und ggf. Politik • Konkretisierung und Operationalisierung der Ziele 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurz-, mittel- und langfristige Ziele • Kennzahlen zur Zielverfolgung (Controlling)
2.2 Strategieentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfung der vorhandenen Produkte und ggf. Neuausrichtung der Produkte und Projekte • Prozesse und Strukturen • Kalkulation der Ressourcen • Prüfung der Strategie und Qualitätscheck der Ziele 	<ul style="list-style-type: none"> • Zielgruppenorientierte Produkte und Projekte

Phase	Inhalt / Methode	Ergebnis
3. Umsetzung		
3.1 Vereinbarung von Zielvereinbarungen in der Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Gespräche mit den Fachverantwortlichen und der Führungsebene • Vereinbarung des Controllings (Verständnis, Inhalte, Berichtsformen und -zyklen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Klare Zuständigkeiten bzw. Verantwortlichkeiten für die Umsetzung • Vereinbarte Rahmenbedingungen für das Controlling
3.2 Zielvereinbarungen mit freien Trägern	<ul style="list-style-type: none"> • Gespräche mit den Freien Trägern und Klärung der Verantwortlichkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrakte mit den freien Trägern
3.3 Koordination des Netzwerkes an internen Fachdiensten u. freien Trägern	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame „Netzwerk-treffen“ zum Informationsaustausch und zur Steuerung der vereinbarten Produkte und Projekte 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz über die Entwicklungen in den Handlungsfeldern
3.4 Aufbau und Weiterentwicklung des Controllings	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenführung der einzelnen Inhalte des Controllings • Prüfung der Nutzung der Berichte durch die Führung und Politik • Ggf. Optimierung der Form und der Inhalte 	<ul style="list-style-type: none"> • ein Jahresbericht zur Gesamtsituation • drei Quartalsberichte zu den Handlungsfeldern
3.5 Information u. Abstimmung mit Steuerungsgruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Kommunikation auf der Führungsebene zur weiteren Förderung des Themas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aktive Kommunikationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit

Das Phasen-Modell zeigt beispielhaft ein Vorgehen auf, um Integrationsarbeit in der Verwaltung zu etablieren. Für diesen Prozess sind Ressourcen erforderlich, die bei den Kommunen je nach örtlicher Situation unterschiedlich vorhanden sind. Eine Berücksichtigung dieser unterschiedlichen Ressourcenausstattung und der damit verbundenen Konsequenzen ist kaum möglich, so dass im Folgenden nur auf die Besonderheiten eingegangen wird, die sich aus der Größenklasse der Kommune ergeben.

Besonderheiten Größenklasse 5 – 6

1. Schlankes Projektmanagement
 - Aufgrund der Größe sowie der personellen Ressourcen sollte eine Konzentration auf ausgewählte Themen und damit Projektgruppen erfolgen.
2. Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen
 - Die Problemlage in kleineren Kommunen unterscheidet sich stark von Großstädten. Je nach Ausgangslage ist zu prüfen, ob Leistungen in Kooperation mit Nachbargemeinden angeboten werden können.
3. Nutzung des bürgerschaftlichen Engagements
 - Bürgerschaftliches Engagement ist in kleineren Kommunen etablierter. Wie das Beispiel des Kreises Paderborn zeigt, können auf diese Weise nachhaltige Strukturen geschaffen werden.

Besonderheiten der Größenklasse 3 – 4

1. Interne Bündelung der Leistungen
 - In Kommunen dieser Größenklasse bietet es sich an, die Leistungen in einer Organisationseinheit zu bündeln und damit strategische sowie operative Leistungen miteinander zu verknüpfen.
2. Organisatorische Anbindung
 - Die Anbindung der Organisationseinheit muss nicht, wie bei den größeren Kommunen, auf zentraler Ebene erfolgen. Hier ist die Lösung der Stadt Arnshausen zu favorisieren, die die Fachstelle in einen Fachbereich integriert hat.

Besonderheiten der Größenklasse 1 – 2

1. Stärkere Berücksichtigung der Freien Träger und insgesamt der vorhandenen Strukturen sowie Ansätze in den Stadtteilen
 - Aufgrund der Größe der Kommunen sind stärker die Potenziale der Freien Träger zu nutzen und Verantwortlichkeiten für einzelne Themenbereiche nach außen zu verlagern.
 - Die strategische Ausrichtung der Produkte und die Koordination der Akteure sollte zentral in der Verwaltung verantwortet werden.

2. Verantwortliche Einbeziehung der Freien Träger
 - Die Leistungsbeziehung zwischen Verwaltung und Freien Träger sollte über Kontrakte gesteuert werden, um sicherzustellen, dass die Angebote aufeinander abgestimmt sind und die Ressourcen zielorientiert eingesetzt werden.
3. Ausrichtung der Analyse sowie der Strategieentwicklung auf Stadtteile
 - Die Beobachtung und Analyse der Entwicklungen sollte stadtteilbezogen erfolgen.
4. Koordination nach innen und außen

Es ist zu empfehlen, bei dieser Größenklasse in der Verwaltung eine Organisationseinheit für strategische Steuerung und Koordination einzurichten, die zum einen die internen Facheinheiten begleitet und koordiniert. Zum anderen sollten die Beziehungen zu den Freien Trägern von dieser Organisationseinheit gesteuert und koordiniert werden.

7 Auswahl örtlicher Organisationslösungen

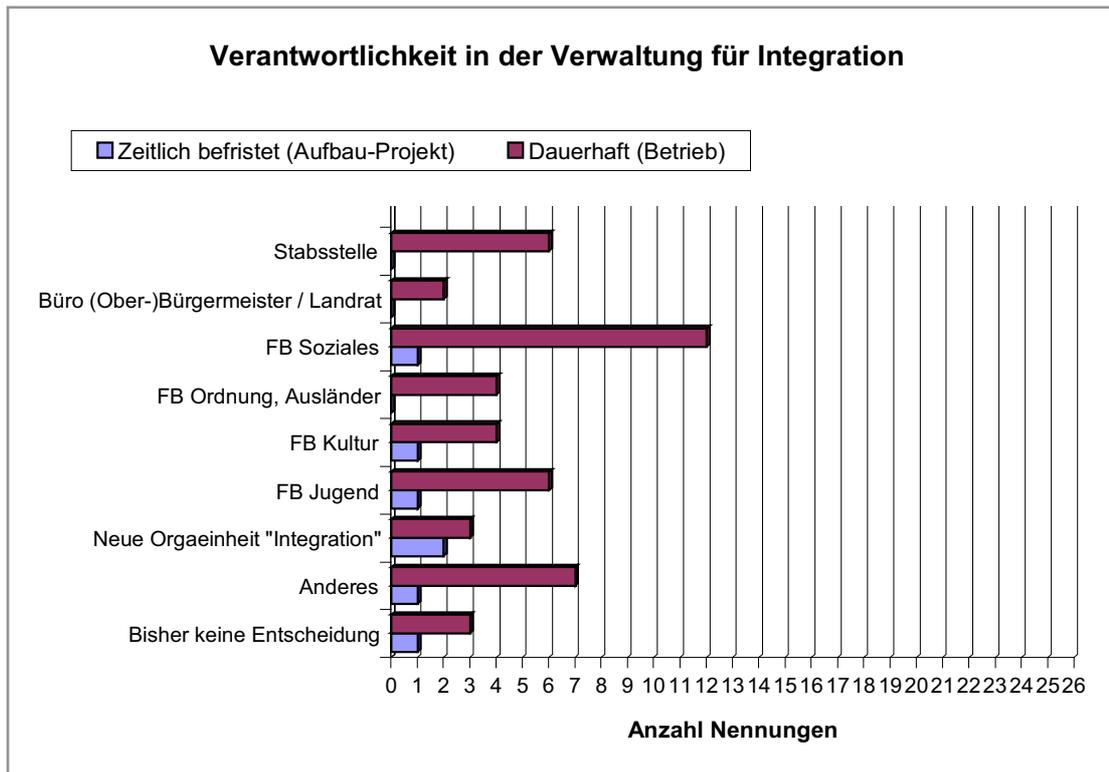
7.1 Typen von Organisationslösungen

In der Praxis findet sich ein breites Spektrum an Organisationslösungen für die Integrationsarbeit. Im Wesentlichen lassen sich die Lösungen nach drei Typen differenzieren.

Organisationslösung	Vorteile	Nachteile
1. Integration als Querschnittsaufgabe – Integrationsbeauftragter - <ul style="list-style-type: none"> Verteilte Zuständigkeiten (strategisch und operativ) in den Facheinheiten 	<ul style="list-style-type: none"> Die jeweiligen Facheinheiten erfüllen die Aufgaben mit hoher fachlicher Professionalität. Voraussetzung für diese Lösung sollte sein, dass interkulturelle Kompetenz in den Verwaltungseinheiten vorhanden ist und ein Integrationsbeauftragter benannt ist. 	<ul style="list-style-type: none"> Durch verteilte Zuständigkeiten entsteht ein relativ hoher Koordinierungsbedarf. Es werden relativ viele Schnittstellen erzeugt.
2. Weitgehende Bündelung von Integrationsaufgaben in einer Organisationseinheit <ul style="list-style-type: none"> Strategische und operative Zuständigkeiten gebündelt 	<ul style="list-style-type: none"> Die zuständigen Einheiten und damit die Leistungen sind gebündelt und damit die Zahl der Schnittstellen gering. Mit Bündelung der Aufgaben sind relativ kurze Abstimmungsprozesse möglich. Durch die Zusammenarbeit in einer Einheit entwickelt sich eine gemeinsame Organisationskultur und ein gemeinsames Verständnis. 	<ul style="list-style-type: none"> Durch die organisatorische Bündelung ist die neue Einheit von den anderen Regelinrichtungen getrennt. Den Facheinheiten ist die Verpflichtung genommen, sich mit der Integrationsaufgabe auseinandersetzen zu müssen.
3. Organisationseinheit für strategische Planung und Koordination <ul style="list-style-type: none"> Facheinheit mit Zuständigkeit für die strategische Steuerung (Planung, Steuerung, Koordination, Produktentwicklung sowie Erbringung einzelner Leistungen) Verteilte Zuständigkeiten (operativ) in den Facheinheiten 	<ul style="list-style-type: none"> Organisationseinheit mit eigener Zielsetzung und Kompetenz für Integrationsarbeit nimmt die zentrale Steuerung und Koordination wahr. Integration kann dennoch als Querschnittsaufgabe in alle Facheinheiten integriert werden, da die operative Verantwortung den Regeleinrichtungen obliegt. Wenn der Facheinheit ein eigenes Budget zur Verfügung steht, können mit diesem Budget Anreize für andere Facheinheiten geschaffen werden. 	<ul style="list-style-type: none"> Operative Verantwortung für die meisten Aufgaben in den Facheinheiten, die vorrangig ihre Fachziele verfolgen. Gegenüber Zentralstellen ohne operative Verantwortung wird vielfach Misstrauen geäußert.

7.2 Einbindung in die Gesamtstruktur der Kommune

Die Einbindung der dargestellten Organisationslösungen in die Gesamtstruktur der Kommune fällt in der Praxis sehr unterschiedlich aus. Dies zeigt die Erhebung im Rahmen der Bestandsaufnahme zu diesem Handbuch.



Die Grafik zeigt, dass die Verantwortung für die Integrationsarbeit am häufigsten den Bereichen Soziales und Jugend zugeordnet wird. Eine Anbindung an das Ausländeramt wird in der Praxis kontrovers diskutiert. Die Ausländerämter stehen tendenziell für die Aufgabe „Abschiebung“. Im Rahmen der Integrationsarbeit, insbesondere in den ersten Phasen der Kontaktaufnahme und Beratung der Migranten, spielt der Aspekt des Vertrauens eine wichtige Rolle. Aktuelle Entwicklungen sowie Tendenzen in den Ausländerämtern sprechen jedoch für eine enge Verzahnung der Ausländer- und Integrationsaufgaben:

Zuordnung der Aufgabe Integration meistens zum Bereich „Soziales“

- Die Übergangsphase der Asylanten ist integrativ zu gestalten, insbesondere vor dem Hintergrund sehr langwieriger Asylbeantragungszeiten, auch wenn es sich um eine „vorübergehende“ Integration handelt.
- Die Ausländerämter unterliegen auch einem Wandel. Kommunen, wie z. B. die Stadt Wuppertal fördern die Reintegration in die Heimat und vermeiden Abschiebeverfahren, da diese langwieriger und kostenintensiver sind.
- Das Zuwanderungsgesetz sieht Änderungen vor, die insbesondere die Ausländerämter betreffen. Diese sollen entscheidende Leistungen im Integrationsprozess zugeordnet bekommen (Sprachkurse). Eine Zusammenarbeit zwischen dem Ausländer- und Integrationsbereich ist erforderlich.

Diese Aspekte sprechen für eine enge Verzahnung der Integrationsarbeit mit den Aufgaben der Ausländerämter.

Die Entscheidung über die Zuordnung in die Gesamtstruktur der Kommune hängt von den örtlichen Gegebenheiten ab. Die Organisationseinheit für Integration benötigt insbesondere in der Aufbauphase starke Persönlichkeiten mit einem Blick für die gesamtstädtische Ausrichtung der Aufgabe. Vernetztes Denken, Beteiligung der verschiedenen Facheinheiten und freier Träger sowie kommunikative Kompetenz sind erforderlich. Diese Aspekte sollten bei der Entscheidung über die Zuordnung neben den fachlichen Bezügen beachtet werden.

Andere wichtige Aspekte für die Zuordnung

7.3 Bewertung und Auswahl von Organisationslösungen

Bei der Auswahl der örtlichen Organisationslösungen für das Handbuch wurden folgende Kriterien zugrunde gelegt.

1. Die konzeptionellen Ansätze sind realisiert und befinden sich im laufenden Betrieb.
2. Im Rahmen einer Bestandsaufnahme wurden priorisierte Handlungsfelder ermittelt.
3. Ziele mit Indikatoren sind vorhanden. Ein Controlling unterstützt die Steuerung.
4. Die Organisationslösungen repräsentieren die unterschiedlichen Größen von Kommunen (Stadt und Kreis).

Kriterien für die Auswahl

Ergänzend wurde berücksichtigt, dass nicht alle Organisationslösungen die gleiche Basis haben (z. B. Einheit auf der Grundlage einer RAA⁴⁹).

Folgende Organisationslösungen wurden für das Handbuch ausgewählt:

- RAA / Büro für Interkulturelle Arbeit; Stadt Essen, Größenklasse 1,
- Ressort Zuwanderung und Integration; Stadt Wuppertal, Größenklasse 2,
- Fachdienst Zuwanderung und Wohnungsvermittlung; Stadt Arnsberg, Größenklasse 4,
- Fachbereich Beschäftigungs- und Berufsförderung; Kreis Paderborn, Größenklasse 1.

ausgewählte Lösungen

⁴⁹ RAA steht für „Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien“. Interkulturelles Miteinander als Chance für die Entwicklung aller Kinder, für hier geborene, hier aufgewachsene und zugewanderte Kinder – gleich welcher Herkunft sie sind: Dafür entwickeln die RAA Programme und Projekte und setzen diese in Kooperation mit Partnern wie Kindertagesstätten, Schulen, Jugendämtern, Kammern von Industrie und Handwerk und Berufsberatung um. (Internetauftritt: www.raa.de)

Die Darstellung der vier Organisationslösungen legt den Schwerpunkt auf folgende Aspekte:

Gliederung der Darstellung

1. Ausgangslage – welche spezielle Situation kennzeichnet die Kommune?
2. Bestandsaufnahme – wie wurden die Situation der Zuwanderer und ihre Bedarfe ermittelt?
3. Ziele / Indikatoren – auf welcher Strategie basiert die Lösung?
4. Organisationsstruktur – wie wurde die Integrationsarbeit in die gesamtstädtische Struktur integriert?
5. Prozesse – wie gestaltet sich einer der Kernprozesse der Organisationseinheit?
6. Controlling – wie wird die Zielerreichung gemessen?
7. Personal und Qualifizierung – welche personellen Ressourcen werden eingesetzt?
8. Kosten und Nutzen der Lösung – inwiefern werden Kosten und Nutzen ermittelt und gegenüber gestellt?
9. Zusammenarbeit mit Anderen – wie ist das Netzwerk in der Kommune insgesamt aufgebaut?
10. Einbindung der Politik – welche Rolle nimmt die Politik in dem Prozess ein?

8 Fachdienst Zuwanderung und Wohnungsvermittlung, Stadt Arnberg

8.1 Ausgangslage

Die Stadt Arnberg hat im Jahr 2003

- Einwohner (mit Zweitwohnsitz) 79.461
- Ausländer 7,33 %
- Aussiedler 3,04 %

Die Stadt hat ihre Integrationsarbeit seit 1965 dokumentiert. Als konkrete Hilfestellung für die damals ankommenden „Gastarbeiter“ engagierte sich eine Studienrätin und gründete in der Folge einen internationalen Arbeitskreis. Soweit zurück reicht auch die Geschichte des heute noch in Arnberg stattfindenden Begegnungsfestes „Dies Internationalis“ und die Bildung einer internationalen Begegnungsstätte. Seit 1989 gibt es bei der Stadt einen Ausländerbeirat. Mit den Veränderungen der in Arnberg ankommenden Zuwanderern fand eine Ausweitung der Zielgruppen (seit den 80er Jahren Asylbewerber, Flüchtlinge, Migranten aus Russland) und eine Veränderung der Schwerpunkte der Arbeit (seit den 90er Jahren Arbeit mit Kindern, z. B. Sprachförderung und Betreuungsarbeit) statt.

Jahr / Zeitraum	Entwicklungen
1965	Bildung eines internationalen Arbeitskreises (IAK) auf das Engagement einer Studienrätin hin; Ziel war es, den ankommenden „Gastarbeitern“ eine konkrete Hilfestellung zu geben.
1965	Einrichtung der Internationalen Begegnungsstätte
Seit 1969	Begegnungsfeste „Dies Internationalis“
1989	Bildung eines Ausländerbeirates
2001	Verabschiedung des Integrationskonzeptes mit Zielen, Handlungsfeldern, Zielgruppen und Maßnahmen durch den Rat

Im Jahr 2001 verabschiedete der Rat ein Integrationskonzept, das

- Ziele,
- Handlungsfelder,
- Zielgruppen und
- Maßnahmen

beschreibt und seither fortgeschrieben wird. Ebenfalls in dieser Zeit wurde Integration als Teilziel in den strategischen Zielen verankert. Das Ziel wird vom Bürgermeister persönlich stark gefördert, die Angelegenheit Integration wurde zur Chefsache gemacht.

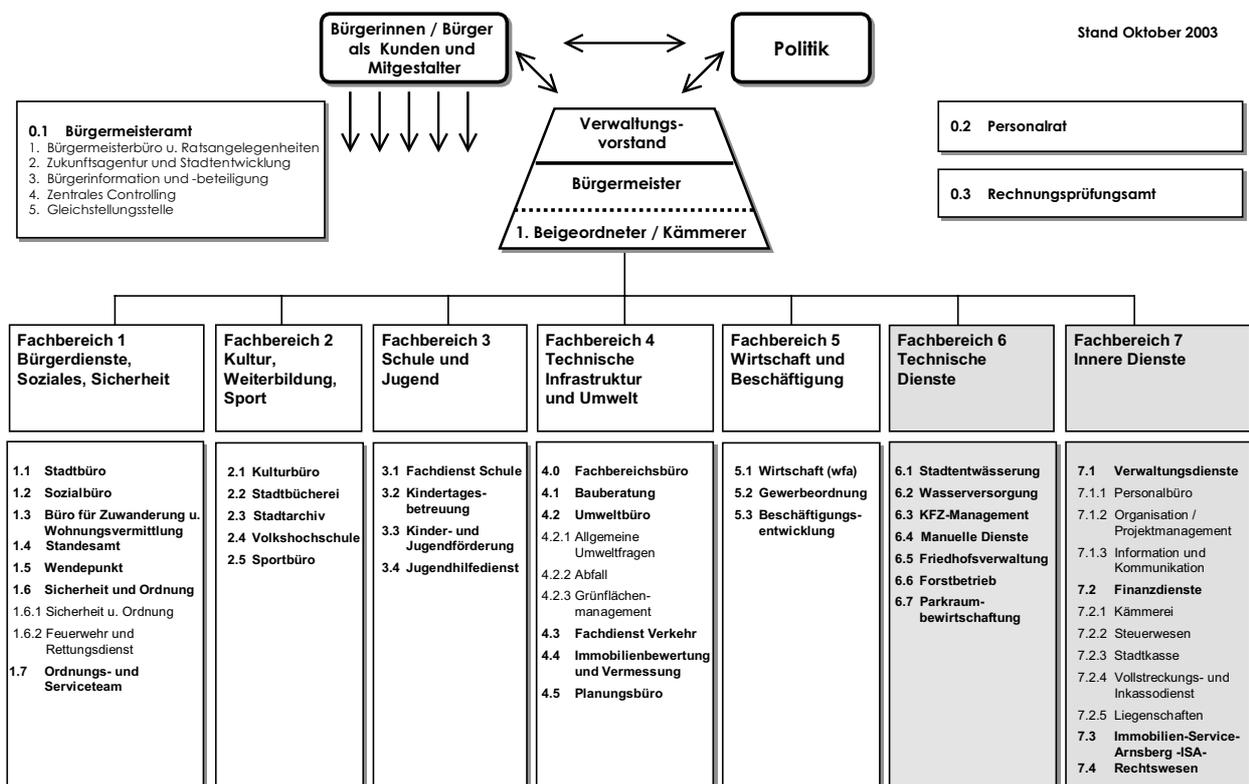
Die Stadt Arnberg hat ihre Organisationsstrukturen grundlegend reformiert. Im Kontext mit der Verwaltungsreform und der damit verbundenen neuen Struktur wurde der „Fachdienst Zuwanderung und Wohnungsvermittlung“ gebildet. Ausgangspunkt in der Verwaltung war die zentrale Fachstelle für Wohnungsnotfälle. Im Fachdienst sollen die Themen Schule, Jugend, Soziales und Wohnen für Migranten ganzheitlich bearbeitet werden.

8.2 Bestandsaufnahme

Im Zusammenhang mit der Entwicklung des Integrationskonzepts wurde die Ausgangslage erfasst. Die Erfassung bezog sich im Wesentlichen auf die gängigen Zahlen, die aus dem Meldewesen zu bekommen waren. Daneben legte man großen Wert auf die Beteiligung von unterschiedlichen Trägern der Integrationsarbeit in der Stadt, sodass eine Experteneinschätzung zusätzlich vorlag. Der Prozess ist moderiert worden und dauerte ca. ein ¼ Jahr. Ergebnis sind die angesprochenen Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen.

8.3 Organisationsstruktur

Der Fachdienst „Zuwanderung und Wohnungsvermittlung“ in Arnberg ist dem Fachbereich 1 – Bürgerdienste, Soziales, Sicherheit – zugeordnet (siehe Organigramm).



Themenbereiche des Fachdienstes sind:

- Integrationsmanagement; hier ist auch die Koordinationsaufgabe angesiedelt,
- Wohnungsvermittlung; auch das Ausstellen von Wohnungsberechtigungsscheinen,
- Ausländeramt,
- Asylbewerberleistungen,
- Unterbringung.

Der Fachdienst verfügt über ein eigenes Budget im Rahmen des Fachbereichsbudgets.

Der Fachdienst kooperiert mit Akteuren innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Er ist strategisch wie operativ tätig. Im Handlungsfeld „Soziale Beratung“ beispielsweise verfügt der Fachdienst über Mitarbeiter, die als persönliche Ansprechpartner für Aussiedler oder Asylbewerber fungieren. Nach dem Konzept des „one face to the customer“ begleitet ein Integrationsmanager „Neuankommende“ zu den verschiedenen Anlaufstellen in der Verwaltung und sorgt für eine möglichst problemfreie Unterbringung in Wohnquartieren. Der Fachdienst fungiert ebenfalls als Scharnier zwischen freien Trägern, Selbsthilfe-Initiativen und der Verwaltung. Wenn z. B. der internationale Arbeitskreis ein Defizit anmeldet, wird der Fachdienst tätig und nimmt Kontakt beispielsweise zum Fachbereich Schule innerhalb der Verwaltung auf, um das Problem zu klären.

Der Fachdienst misst dem Handlungsfeld Öffentlichkeitsarbeit angesichts der Zielgruppe „einheimische Bevölkerung“ besondere Bedeutung bei. Maßnahmen sind z. B.

- Ausstellungen zum Islam,
- Vorträge in Schulklassen,
- Presseartikel u.s.w.

Kennzeichen der organisatorischen Lösung

Die Stadt Arnberg ist die einzige Kommune in unserem Sample, die auch das Ausländeramt in den Fachdienst integriert hat. Damit wird der ganzheitliche und strategische Ansatz der Stadt konsequent verfolgt. In diesem Sinne wurden

- Ausländeramt,
- Asylbewerberleistungen und
- BSHG-Flüchtlingsleistungen

zusammen geführt, Handlungsfelder priorisiert und insgesamt eine strategische Orientierung verfolgt. Über die kurzen Wege und die Einbindung des Ausländeramtes in Fallbesprechungen entsteht **eine** Unternehmenskultur für den gesamten Fachdienst. Das Ausländeramt wird auch im Bereich Integration aktiv. Im Ermessensbereich werden Asylbewerberleistungen flexibel eingesetzt. Man bemüht sich insgesamt um ein hohes Maß an Kundenorientierung. Diese

Grundhaltung hat sich in der Außenwirkung bemerkbar gemacht. Der Fachdienst wird insgesamt positiv wahr genommen. Er gilt als eine Einrichtung, in der man Hilfe bekommt.

Ein Integrationsmanagement im Sinne eines Fallmanagements bewirkt eine engere Bindung der Zugewanderten an den Fachdienst und den Aufbau von Vertrauen.

Die ländliche Lage und ein relativ entspannter Wohnungsmarkt tragen mit dazu bei, dass durch eine schnelle Versorgung mit Wohnraum für Zugewanderte keine Ballungen entstehen. Damit bleibt das Miteinander von einheimischer Bevölkerung und Zugewanderten in Arnsberg weitgehend unproblematisch.

8.4 Ziele und Indikatoren

Die Stadt Arnsberg verfügt über 19 „Schlüsselziele/Schwerpunktziele“. Das Ziel an vierter Stelle heißt: „Menschen ausländischer Herkunft integrieren“. Dieses Ziel ist mit vier Oberzielen für die Arbeit des Fachdienstes konkretisiert worden.

INTEGRATION IN ARNSBERG



Ziel

Zuwanderern soll eine Existenz ermöglicht werden, die auf Gleichberechtigung, Selbständigkeit und einem größtmöglichen Maß von Unabhängigkeit basiert.

Die Eingewöhnung in das neue soziale Umfeld ist durch die Vermittlung entsprechender Kenntnisse und Fertigkeiten zu fördern.

Bei gleichzeitiger Pflege der eigenen Kultur (Identität) soll Zuwanderern die Demokratie unseres Landes, seine Werte sowie lokale Möglichkeiten für bürgerschaftliches Engagement vermittelt werden.

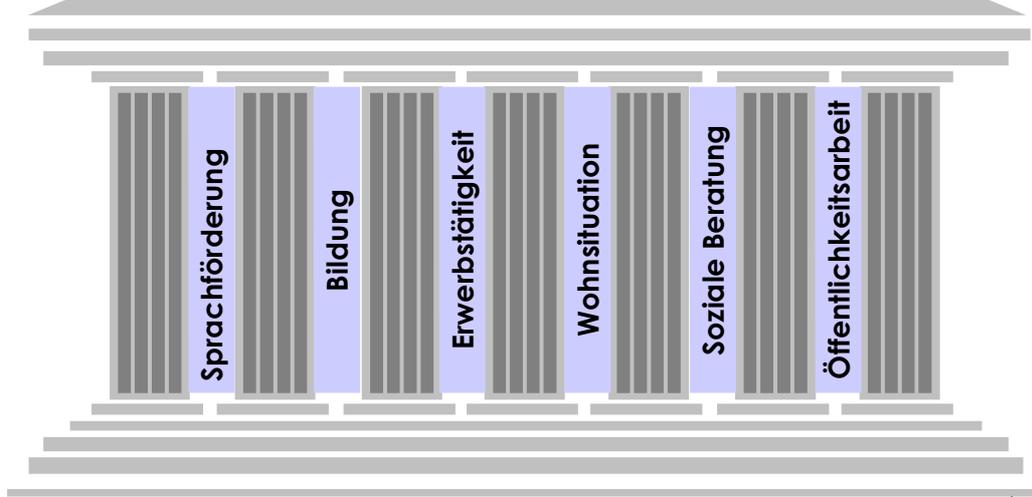
Es ist darauf hinzuwirken, dass sich alle vorkommenden Kulturen gegenseitig respektieren, der Prozess der gesellschaftlichen Akzeptanz gefördert und mehr interkulturelles Verständnis erreicht wird.

Orientiert am Vorgehensmodell des strategischen Managements hat die Stadt Arnsberg in einem Prozess mit breiter Beteiligung unterschiedlicher Gruppen diese Ziele formuliert und daraus sechs Handlungsfelder abgeleitet.

INTEGRATION IN ARNSBERG

Handlungsfelder

Interventionsmöglichkeiten im Sinne positiver Integrationsarbeit ergeben sich im Wesentlichen in den Handlungsfeldern:



Ebenfalls bedeutsam ist die Definition von Zielgruppen, an denen sich die Integrationsarbeit zu orientieren hat. In Arnberg wird neben den

- Neuankommenden und
- Zuwanderern mit bereits längerem Aufenthalt

als weitere Zielgruppe explizit die

- heimische Bevölkerung

benannt.

Das sehr übersichtlich und kurz gefasste Integrationskonzept in Arnberg hat als Kern die Unterlegung der Handlungsfelder mit Maßnahme, Ziel und Verfahren (siehe zum Beispiel Sprachförderung).

INTEGRATION IN ARNSBERG

Sprachförderung

Maßnahme	Ziel	Verfahren
Sprachkurse für Vorschulkinder	Möglichst früher Erwerb von Sprachkompetenz; Vorauss. für erfolgreichen Schulbesuch	Kurse in Kindertageseinrichtungen, Übergangsheimen u. Einrichtungen freier Träger
Sprachkurse für Schulkinder	Verbesserung deutscher Sprachkenntnisse zur Förderung der Schulleistung und sozialen Integration	Sprachkurse und Sprachförderunterricht in Schulen
Sprachkurse für Mütter	Durch Sprachkompetenz Integrationsvoraussetzung für Mütter schaffen, die ansonsten durch ihre Rolle i. d. Familie externe Angebote der Sprachförderung nicht annehmen	Sprachkurse i. d. Gemeinschaftsunterkünften
Allgemeine Sprachkurse in den Unterkünften	Vermittlung von Sprachkompetenz an Personengruppen, die durch Angebote von Kita/Schule/Arbeitsamt etc. nicht erreicht werden	offene Sprachkurse i. d. Unterkünften

INTEGRATION IN ARNSBERG

Sprachförderung

Maßnahme	Ziel	Verfahren
Muttersprachliche Kurse speziell für Kinder	Sprachkompetenz i. d. Muttersprache erhalten: für die Rückkehr die Reintegration in das Herkunftsland erleichtern sowie zur Förderung der Zweisprachigkeit (Wettbew.vorteil)	Muttersprachlicher Unterricht innerhalb und außerhalb der Schulen
Sprachkurse im Bereich Berufsförderung / Arbeitsvermittlung	Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt durch höhere Sprachkompetenz verbessern	An Berufsfördermaßnahmen bzw. Arbeitsvermittlungsmaßnahmen gekoppelte Sprachkurse

8.5 Prozesse

Eine Beschreibung von Kernprozessen liegt im Fachdienst zurzeit nicht vor.

8.6 Controlling und Evaluation

Als Teilnehmerkommune in Kompass – Kommunales Projekt zum Aufbau einer strategischen Steuerung – der Bertelsmann Stiftung (neben Celle, Coesfeld, Dortmund, Soest, Solingen, Vlotho, Melle, Paderborn) – verfügt die Stadt Arnberg über Zeitreihen und Vergleichsdaten mit anderen Kommunen für mehrere Politikfelder. Diese besitzen auch Relevanz für den Bereich „Integration“, ohne aber damit den gesamten Bedarf an strategischer Steuerungsinformation abzudecken.

Eine Nutzen- oder Effektivitätsmessung von Programmen oder Maßnahmen befindet sich im Aufbau. Im Bereich Sprachförderung wird bereits ergebnis- oder wirkungsorientiert kontrollt. So wird die Zahl der Teilnehmer in Qualifizierungsmaßnahmen und ihre Sprachkompetenz regelmäßig erhoben.

Die Stadt ist weiterhin dabei, ein spezielles integrationsbezogenes Berichtswesen aufzubauen. Hierzu sind den 28 Maßnahmen aus dem Integrationskonzept Erfolgsgrößen, Kennzahlen und Indikatoren zugeordnet worden. Die Daten dazu mussten selber besorgt werden. Das Berichtswesen soll ab dem 1. Quartal 2004 regelmäßig Controllinginformationen zur Verfügung stellen.

8.7 Personal und Qualifizierung

Der Fachdienst verfügt insgesamt über 26 Stellen, davon sind drei Personen für das Integrationsmanagement tätig. Mitarbeiter im Fachdienst verfügen in der Regel über eine Verwaltungsqualifikation. Da Personalzugang von außen durch den Einstellungsstopp nicht stattfindet, wurde das vorhandene Verwaltungspersonal für die speziellen Aufgaben im Bereich Integration qualifiziert. Es gibt insgesamt ein hohes Engagement der Mitarbeiter im Fachdienst. Die Arbeit im Fachdienst wird als interessant und für Mitarbeiter attraktiv empfunden. Die Leitung des Fachdienstes liegt bei einem Sozialpädagogen, der bereits die Fachstelle für Wohnhilfen geleitet hat.

8.8 Kosten und Nutzen der Lösung

Der Fachdienst verfügt über ein Budget in Höhe von knapp 3,5 Mio. €, davon ist ein Teil in Höhe von 13.000 € speziell für Maßnahmen im Bereich Integrationsmanagement vorgesehen. Hiermit versucht man im Wesentlichen kostengünstige Angebote zu organisieren und zu sponsern. Dabei werden Ressourcen Dritter, z. B. anderer Fachdienste genutzt (z. B. das Budget des Schulbereichs).

Personalkosten	1.244.800 €
Sachkosten allgemein	404.220 €
Sachkosten speziell für Integrationsmaßnahmen	13.000 €
Leistungen	1.823.140 €
Summe	3.485.160 €

Die übrigen Budgetpositionen beziehen sich auf den gesamten Aufgabenbereich des Fachdienstes.

8.9 Zusammenarbeit mit Anderen

Der Fachdienst hat seine Arbeit eng mit anderen Trägern der Integrationsarbeit in Arnberg verknüpft. Er setzt damit die Tradition der Arbeit des internationalen Arbeitskreises, der seit mehr als 30 Jahren besteht, fort und kann aus diesem Netzwerk auf einen breiten Fundus hauptamtlicher und ehrenamtlicher Mitarbeiter zurückgreifen. In der Überschaubarkeit einer Mittelstadt im ländlichen Raum kommt dem Bürgerengagement schon historisch eine große Bedeutung zu. So treten neben die drei hauptamtlichen Kräfte im Integrationsmanagement bei der Stadt

- vier hauptamtliche Kräfte beim internationalen Bund, der Diakonie und der Caritas,
- 50 ehrenamtliche Helfer beim internationalen Arbeitskreis und anderen Institutionen.

Projektbezogen hat die Stadt schon an die 300 Helfer zusammen bringen können.

Bürgermeister und die Bürger der Stadt Arnberg sind Träger der Theodor-Heuss-Medaille für Bürgerengagement.

8.10 Einbindung der Politik

Integration zählt zu den politisch-strategischen Aufgaben der Stadt Arnberg und damit zum Führungsauftrag des Bürgermeisters. Der 1989 gegründete Ausländerbeirat weist auf der einen Seite zwar ein hohes ehrenamtliches Engagement auf, andererseits aber, wie in vielen anderen Kommunen, gibt es wenig politische Erfahrung und eine suboptimale Einbindung in die formalen Abläufe. Im Arnberger Rat sind selber keine Migranten vertreten. Das Integrationskonzept aber hat der Rat beschlossen und die Fortschreibung ebenfalls.

9 RAA / Büro für Interkulturelle Arbeit Stadt Essen

9.1 Ausgangslage

Die Stadt Essen hat zum 30.06.2003

Einwohner	587.533
Davon Ausländer	9,5 %
Deutsche mit 2. Staatsangehörigkeit	5,5 %
EW mit anerkanntem Spätaussiedlerstatus ca.	0,8 %

Die Stadt Essen verzeichnet in den letzten 30 Jahren einen Bevölkerungsverlust von über 120.000 Einwohnern.

In den nächsten 20 Jahren wird die Bevölkerungsentwicklung durch einen großen Rückgang des einheimischen deutschen Bevölkerungsanteils von gegenwärtig 90 % auf unter 75 % geprägt sein. Gleichzeitig werden die Anteile der eingewanderten sprachlich kulturellen Minderheiten auf ca. 25 %, in einigen Stadtteilen auf 30 – 50 % ansteigen.

In 10 Jahren wird jedes 3. Essener Kind einen Migrationshintergrund in der Familie haben, wenn man die in Essen geborenen Nachkommen der Einwandererfamilien sowie den wachsenden Anteil von Kindern aus binationalen Partnerschaften berücksichtigt. In ausgewiesenen Stadtteilen (Katernberg und Altenessen) wird diese Entwicklung bereits früher einsetzen.

In Essen existiert seit mehr als 25 Jahren ein interkulturelles Netzwerk aus Stadtverwaltung, Verbänden, Universität Essen und Migranten-Selbstorganisationen. Bereits 1975 wurde ein Ausländerbeirat mit einer personell kontinuierlich ausgebauten „Geschäftsstelle für kommunale Ausländerangelegenheiten“ gegründet, 1980 kam die „Regionale Arbeitsstelle zur Förderung ausländischer Kinder und Jugendlicher“ (RAA) zunächst als Modellversuch zusammen mit sieben weiteren RAAs im Ruhrgebiet – hinzu. Seit 1985 ist die RAA eine mit Landesmitteln geförderte kommunale Regelinstitution.

Im Jahr 1999 beschloss der Rat der Stadt Essen einstimmig ein Konzept für die interkulturelle Arbeit in der Stadt (IKK). Zeitgleich wurden gesamtstädtische Leitziele zur interkulturellen Orientierung des Konzerns Stadt Essen sowie 154 Einzelmaßnahmen unterschiedlicher Konkretheit beschlossen. Die Stadt befindet sich gegenwärtig in der Umsetzung dieses Maßnahmenprogramms. Ebenfalls im Jahr 1999 wurden organisatorisch die

- RAA als Abteilung des Schulverwaltungsamtes,
- die Geschäftsstelle Ausländerbeirat

zur neuen Organisationseinheit „RAA/Büro für interkulturelle Arbeit“ als Stabsstelle im Geschäftsbereich Jugend und Soziales zusammengefasst.

Die gesamtstädtische Verantwortung für die Integrationsaufgabe wurde beim Geschäftsbereichsvorstand Geschäftsbereich 5/Jugend und Soziales verortet und umfasst damit den Controllingprozess für die Umsetzung der interkulturellen Leitziele auch in allen anderen Geschäftsbereichen.

9.2 Bestandsaufnahme

Seit mehr als 20 Jahren betreibt die Stadt eine vom Stadtentwicklungsamt koordinierte kleinräumige differenzierte Sozialberichterstattung. In so genannten „integrativen Stadtteilprojekten“ wurde bereits 1982 das Ziel formuliert „Verwaltungshandeln insgesamt (über die Sozialarbeit hinaus) auf die Lebenswelt von Menschen unterschiedlicher Herkunft hin umzuorganisieren“.

Mitte der 80er Jahre wurden unter Federführung des Stadtentwicklungsamtes zwei umfangreiche Handlungsprogramme aufgelegt

- zur Integration ausländischer Arbeitnehmer (1984),
- zur Eingliederung ausländischer Flüchtlinge (1986).

Allein die Wirkung dieser Handlungsprogramme war noch nicht zufrieden stellend. Im Zusammenhang mit Konflikten in der Stadt mit speziellen Zuwanderungsgruppen wurde 1996 ein Auftrag zur Überarbeitung der Handlungskonzepte erteilt. In einem Bericht „Information zur Lebenssituation nichtdeutscher Einwohnerinnen und Einwohner in Essen“ wurde die Soziallage insgesamt beschrieben. Dieser Bericht war Ausgangspunkt eines breit angelegten Dialogs mit allen Gruppen über 18 Monate. Dieses diskursive Verfahren wurde durch eine Steuerungsgruppe koordiniert und extern begleitet. Das Ergebnis war

- die Definition von Themenfeldern und Querschnittsthemen,
- die Benennung von Maßnahmen.

Weiterhin und vielleicht wichtiger war die gezielte Entwicklung eines Netzwerks von Akteuren zur Analyse, Zielfestlegung und Umsetzung der Integrationsarbeit. Eckpunkte des Verfahrens waren:

- „Die Konzepterarbeitung wird als kooperativer und partizipativer Arbeitsprozess durchgeführt, bei dem die beteiligten Akteure in ein mehrstufiges dialogisches Verfahren sowie in die Umsetzungsverantwortung eingebunden werden.
- Zu Themenfeldern, in denen ein aufgrund des Sozialberichtes und der Diskussion besonders dringlicher Handlungsbedarf festgestellt wurde, werden eigenverantwortlich arbeitende Arbeitsgruppen unter Einbindung der vertretenen Akteure gebildet. Ihr Arbeitsauftrag besteht in der Erarbeitung und Vorlage von themenzentrierten Konzeptbausteinen bzw. Handlungsvorschlägen.“⁵⁰

Dieses Verfahren zur Entwicklung eines Konzepts interkultureller Arbeit wurde als „Best practice“ vom ehemaligen MASSKS als das „Essener Modell“ beschrieben.

⁵⁰ Zitat: NRW Agenda 2000; Neue Wege interkultureller Stadtpolitik: Das Essener Modell. Hrsg: Ministerium für Arbeit und Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen; Jg. 2000; S. 13.

9.3 Ziele und Indikatoren

Die Stadt Essen hat für den Gesamtkonzern ein Konzept strategischer Steuerung entwickelt. Dazu zählen zunächst acht strategische Schwerpunkte. Einer von ihnen heißt „Interkulturelle Orientierung“. Darunter liegen strategische Amtsziele, die nach dem Konzept der „Balanced Scorecard“ den Perspektiven

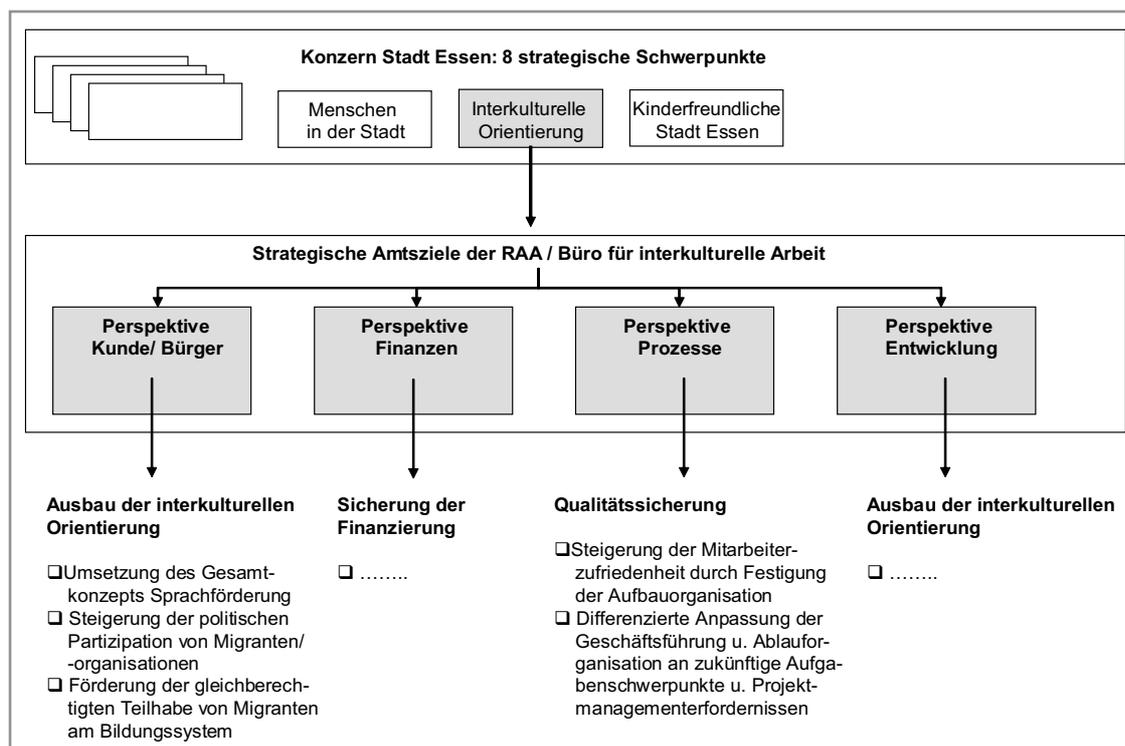
- Kunde/Bürger,
- Finanzen,
- Prozesse,
- Entwicklung

zugeordnet werden können. So wurden unter der Perspektive „Kunde/Bürger“ beispielsweise folgende Amtsziele für die RAA/Büro für interkulturelle Arbeit formuliert:

- Umsetzung des Gesamtkonzepts Sprachförderung,
- Steigerung der politischen Partizipation von Migranten/-organisationen,
- Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Migranten am Bildungssystem.

Unter der Perspektive Prozesse, hier: Qualitätssicherung:

- Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit durch Festigung der Aufbauorganisation,
- differenzierte Anpassung der Geschäftsführung und Ablauforganisation an zukünftige Aufgabenschwerpunkte und Projektmanagementanforderungen.



Die wesentliche Frage einer wirkungsorientierten Steuerung ist neben einer Formulierung der Wirkungsziele das Unterlegen der Wirkungsziele mit Indikatoren. Erst wenn dies gelingt, können Ziele operationalisiert und die Zielerreichung gemessen werden. Dabei kann gelungene Integration sicherlich nicht in allen gesellschaftlichen Sektoren in dieser Weise festgestellt werden, aber in den sehr relevanten Bereichen

1. Arbeitsmarkt,
2. Einkommen,
3. Erziehung/Schulbildung,
4. Wohnen

gelingt dies durchaus (Siehe nachfolgende Übersicht).

Bereich	Indikator
Arbeitsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifikation sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter <ul style="list-style-type: none"> - Hochschulausbildung - Abgeschlossene Berufsausbildung - Ohne abgeschlossene Berufsausbildung • Arbeitslosenquote
Einkommen	<ul style="list-style-type: none"> • Netto-Einkommen Mieterhaushalte <ul style="list-style-type: none"> - Haushalts-Einkommen insgesamt - Haushaltsgröße - Pro-Kopf-Einkommen • Sozialhilfequote gem. BSHG / AsylbLG
Erziehung / Schulausbildung	<ul style="list-style-type: none"> • Kindergartenbesuch (3-6 Jahre) • Abschluss der Schulabgänger <ul style="list-style-type: none"> - Ohne Hauptschulabschluss - Hauptschulabschluss - Realschulabschluss, Sek. 1 u. ä. - Abitur / Fachabitur
Wohnen	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnfläche pro Person (Mieterhaushalte) • Ausstattungsstandard der Wohnung <ul style="list-style-type: none"> - Sehr gut (Bad, 2 WC's / ZH / Balkon oder Garten) - Mittel (Bad / WC / ZH / ohne Balkon) - Niedrig (Ohne ZH, ohne Balkon) • Mietbelastung (Miete : Einkommen) • Haushalte mit Wohnungseigentum

Die Übersicht zeigt, wie anhand von ca. 20 Indikatoren die Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse von Ausländern in der Stadt Essen deutlich wird.

Leider schreibt die Stadt Essen die konkrete Ausgestaltung dieser Indikatoren nicht fort. Sie sind ebenfalls nicht in Gänze dazu verwendet worden, die Amtsziele zu unterlegen. Stattdessen führt die Stadt Essen ein Zielberichtscontrolling durch, das sich gegenwärtig insbesondere auf die Umsetzung des Gesamtkonzepts Sprachförderung bezieht. Die hierin verwendeten Kennzahlen sind überwiegend outputorientiert. Am Aufbau eines wirkungsorientierten Controllings wird gegenwärtig gearbeitet.

9.4 Organisationsstruktur

Die von der Stadt Essen gewählte Organisationsstruktur zur Erfüllung der Integrationsaufgaben unterstreicht den Charakter der Aufgabe Integration als Querschnittsaufgabe. Die Aufgabenwahrnehmung findet sowohl strategisch wie operativ statt. Die Ebenen der Aufgabenwahrnehmung sind:

- gesamtstädtisch,
- stabsstellenbezogen,
- fachbereichsbezogen.

Die gesamtstädtische strategische Verantwortung und Zielverantwortung liegt bei einem Geschäftsbereichsvorstand, als Mitglied des Verwaltungsvorstands. Dieser verantwortet die Zielerreichung gesamtstädtisch gegenüber dem Verwaltungsvorstand/Oberbürgermeister und gegenüber der Politik.

Der Kristallisationspunkt strategischer Aufgaben, insbesondere

- Produktentwicklung,
- strategische Steuerung,
- Koordination nach innen und nach außen,

liegt in der Stabsstelle RAA/Büro für interkulturelle Arbeit.

Geschäftsverteilungsplan des Verwaltungsvorstandes der Stadt Essen - Zuordnung der Ämter, Eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Beteiligungsunternehmen

Stand 31.10.2002

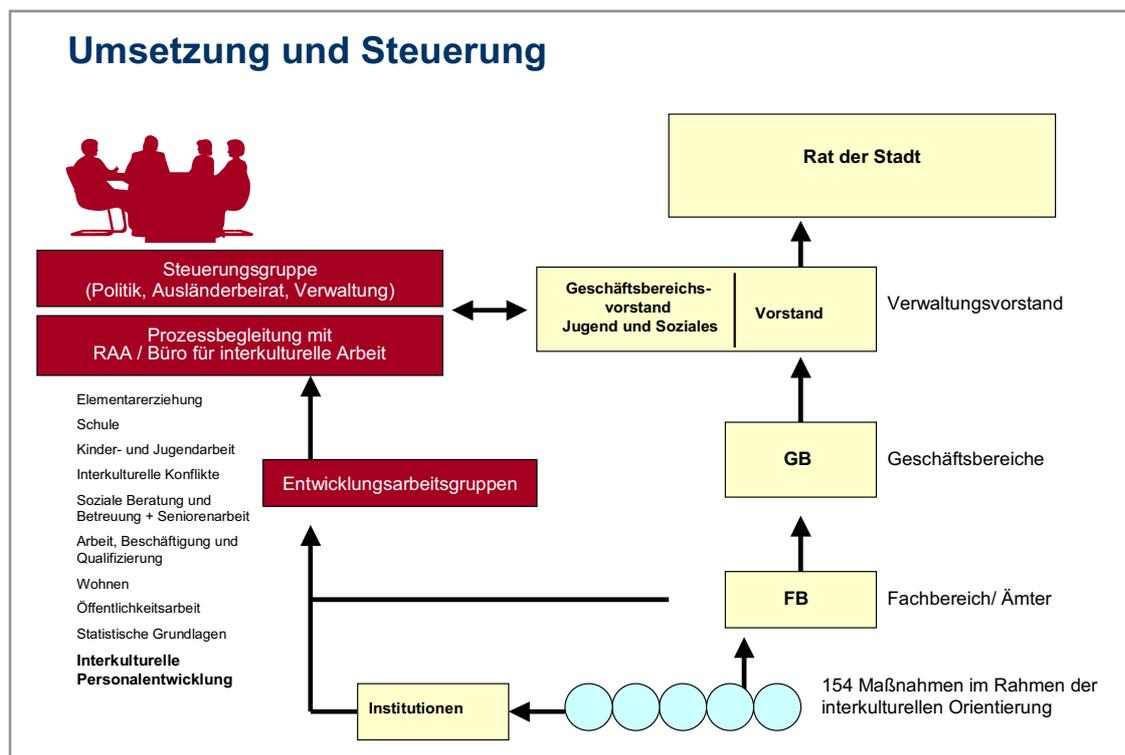
<p>Geschäftsbereich 1A Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters Oberbürgermeister Dr. Reiniger 1. Vertretung Herr Dr. Zierold 2. Vertretung: Herr Dr. Scheytt</p>	<p>Geschäftsbereich 1B Personal, Organisation, Feuerwehr und Sport Beigeordneter Hiltsmann 1. Vertretung Herr Dr. Zierold 2. Vertretung: Herr Hinsen</p>	<p>Geschäftsbereich 2 Finanzen Stadtkämmerer Stadtdirektor Dr. Zierold 1. Vertretung Herr Hiltsmann 2. Vertretung: Herr Hinsen</p>	<p>Geschäftsbereich 3 Öffentliche Ordnung, Gesundheit und Umwelt Beigeordneter Hinsin 1. Vertretung Frau Hock 2. Vertretung: Herr Dr. Scheytt</p>	<p>Geschäftsbereich 4 Bildung und Kultur Beigeordneter Dr. Scheytt 1. Vertretung Herr Best 2. Vertretung: Herr Hiltsmann</p>	<p>Geschäftsbereich 5 Soziales und Jugend Beigeordnete Hock 1. Vertretung Herr Hinsin 2. Vertretung: Herr Best</p>	<p>Geschäftsbereich 6 Pflanzen und Bauen Beigeordneter Best 1. Vertretung Herr Dr. Scheytt 2. Vertretung: Frau Hock</p>
<p>Ämter / Fachbereiche 01-11 Gleichstellungsstelle 01-15 Presse- und Kommunikationsamt 01-16 Büro Stadtentwicklung 12 Amt für Statistik, Stadtforschung und Wahlen 14 Rechnungsprüfungsausschuss 15 Amt für Rats- und Bezirksvertretungsangelegenheiten, Repräsentation 30 Rechtsamt</p>	<p>Ämter / Fachbereiche 01-05 Arbeitsicherheit Essen 01-06 Betriebliche Beratungsstelle 03-03 Zustitzersorgungskasse, Ruhegeldangelegenheiten 10 Organisation und Personalarbeit 11 Amt für Zentralen Service 37 Feuerwehr</p>	<p>Ämter / Fachbereiche 02-01 Geschäftsstelle Abfallwirtschaft 02-02 Beteiligungsmangement 02-03 Strategische Immobiliensteuerung 02-04 Steuerungsstelle ÖPNV 20 Stadtkämmerei 21 Stadtkasse 22 Stadsteueramt</p>	<p>Ämter / Fachbereiche 32 Ordnungsausschuss 32-5 Veterinäramt 33 Einwohneramt 39 Straßenverkehrsamt 53 Gesundheitsamt 59 Umweltamt 59-3 Chemisches und geowissenschaftliches Institut</p>	<p>Ämter / Fachbereiche 40 Schulverwaltungsausschuss für die Stadt Essen 40-9 Regionale Schulberatungsstelle 41 Kulturbüro 41-3 Stadtbibliothek 42 Stadtbibliothek 43 Volkshochschule 44 Folkwang Musikschule 45 Museen der Stadt Essen 45-9 Alte Synagoge</p>	<p>Ämter / Fachbereiche 05-12 Kinderbüro 05-13 Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien / Büro für Interkulturelle Arbeit 50 Sozialamt 51 Jugendamt 51-8 Jugendpsychologisches Institut</p>	<p>Ämter / Fachbereiche 60 Immobilienwirtschaft Stadt Essen 61 Amt für Stadtpflege und Bauordnung 61-8 Institut für Denkmalschutz/-pflege 62 Amt für Geoinformation, Vermessung und Kataster 66 Technikamt 68 Amt für Stadterneuerung und Bodenmanagement</p>
<p>Eigenbetriebsähnliche Einrichtungen Essener Systemhaus Sport- und Bäderbetriebe Essen</p>						
<p>Eigenbetriebsähnliche Einrichtungen GRÜN und GRUGA Essen</p>						

Beteiligungsunternehmen

- Detailinformationen zu Beteiligungen werden in Kürze im Intranet eingestellt oder können bei Bedarf bei 02-02 / Beteiligungsmangement abgefragt werden -

Eine bedeutende Rolle für die Prozesssteuerung und Koordination nach innen wie nach außen spielt die Steuerungsgruppe bestehend aus:

- Leitern der thematischen Arbeitsgruppen (auch nicht-städtische Vertreter),
- VertreterInnen der Ratsfraktionen und des Ausländerbeirates,
- der Stabsstelle,
- der Schulaufsicht.



Die Grafik „Umsetzung und Steuerung“ zeigt das Zusammenspiel von Steuerungsgruppe mit Geschäftsbereichsvorstand und Stabsstelle.

Den Vorsitz in der Steuerungsgruppe hat ebenfalls der für die gesamtstädtische Zielerreichung verantwortliche Geschäftsbereichsvorstand.

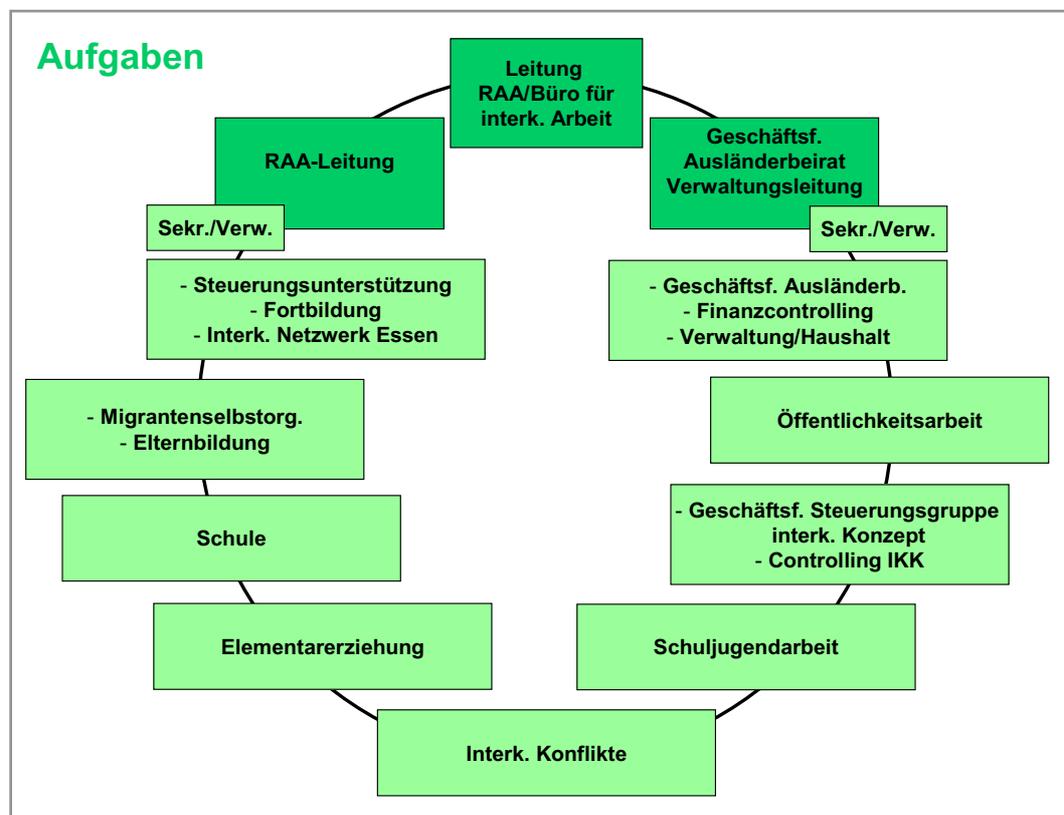
Die Aufgaben der Stabsstelle lassen sich unterteilen in

Strategisch:

- Produktentwicklung und -verbreitung in die Verwaltung hinein: Entwicklung von innovativen Angeboten gemeinsam mit den jeweiligen Fachdienststellen und Institutionalisierung in den Fachdiensten zur interkulturellen Öffnung der Regeleinrichtungen (vom Modellprojekt in die Fläche).
- Prozessbegleitung der Umsetzung des interkulturellen Konzepts.

Operativ:

- Erprobung von innovativen Produkten zur interkulturellen Orientierung der Gesamtverwaltung (überwiegend mit Drittmitteln).
- Beratungsangebote, Fortbildung und Hilfestellung im Bereich Schule und Übergang Schule/Beruf für Zuwanderer.
- Anlaufstelle in Fragen des interkulturellen Zusammenlebens und -lernens (insbesondere im Stadtteil) für Institutionen und Multiplikatoren.
- Geschäftsführung für den Ausländerbeirat.
- Förderung und Entwicklung von Projekten und Initiativen, die in das Konzept interkultureller Arbeit passen.



Die Grafik „Aufgaben“ verdeutlicht die Betätigungsfelder der Stabsstelle.

Kennzeichen der organisatorischen Lösung

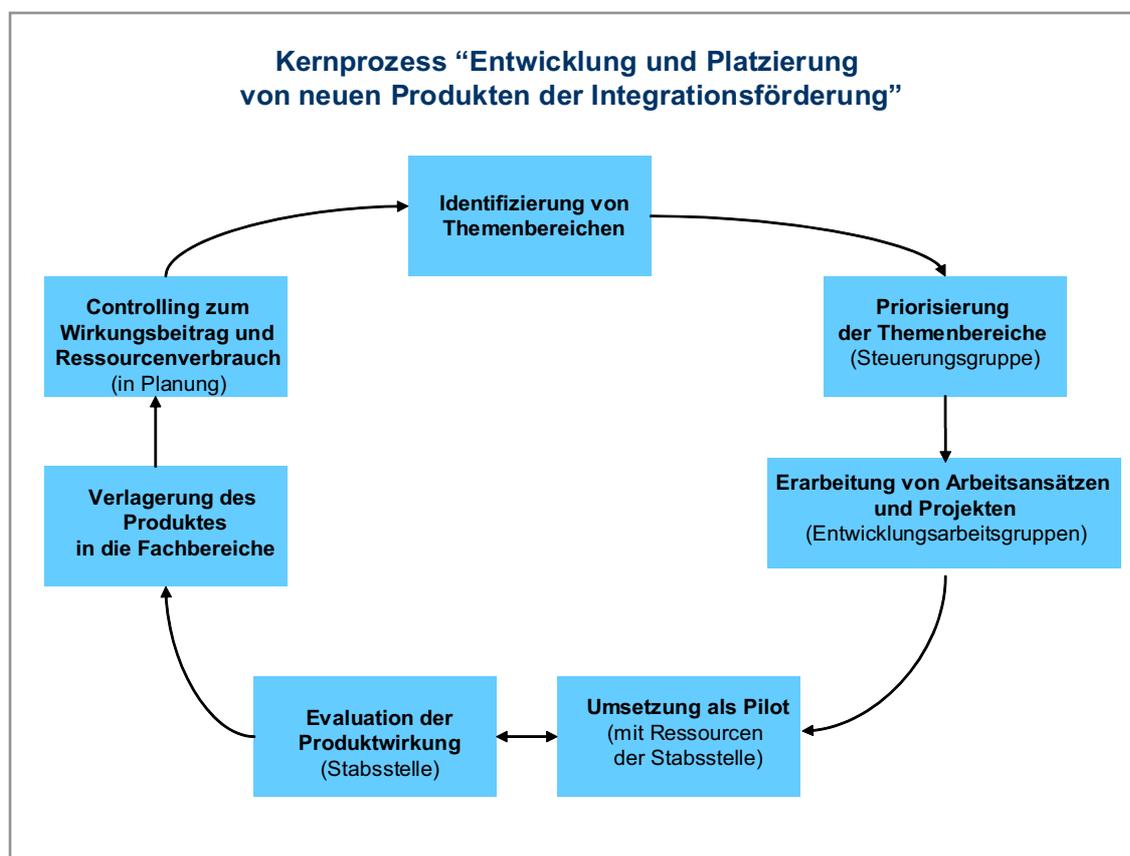
Das Organisationsmodell der Stadt Essen basiert auf einem hoch entwickelten System neuer Steuerung und strategischen Managements. Der strategische Gehalt und der Querschnittscharakter der Aufgabe „Interkulturelle Arbeit“, so wie er in Essen verstanden wird, wird durch die Organisationslösung gut abgebildet. Das Konzept einer Stabsstelle macht eine hohe Vernetzung notwendig und stellt an alle Beteiligten hohe Anforderungen (kommunikative Kompetenz, Befähigung, im Dialog gemeinsame Ansatzpunkte und Lösungen zu entwickeln). Die-

se Anforderungen werden in der Regel von bürokratischen Organisationen nicht in geeigneter Weise bedient. Dies sollte bei dem Transfer von Elementen der Essener Lösung bedacht werden. Andererseits kann eine solche Struktur, besonders, wenn sie durch ein hohes politisches und fachliches Engagement der Verwaltungsspitze unterstützt wird, z. B. durch die Einbindung von Multiplikatoren, die Wirkung eingesetzter Mittel vervielfachen. Ob dies in Essen geschehen ist, lässt sich mangels einer Erfassung der Wirkungen bisher leider nur in einzelnen Segmenten feststellen.

Diese Einschränkung soll aber die Qualität der Essener Lösung in keiner Weise schmälern, zumal die Umsetzung von Wirkungszielen in diesem Arbeitsfeld auch in anderen deutschen Kommunen bislang noch nicht differenziert gemessen worden ist.

9.5 Prozesse

Angesichts der eher strategischen Orientierung der Stabsstelle RAA/Büro für interkulturelle Arbeit finden die fachbezogenen Prozesse weitgehend in den Geschäfts-/Fachbereichen der Verwaltung statt. Einer der Kernprozesse der Stabsstelle ist die „Entwicklung und Platzierung“ von neuen Produkten der Integrationsförderung.



Auch zu diesem Prozess liefert die Grafik „Umsetzung und Steuerung“ (s. o.) eine Erläuterung. Nach der

- Identifizierung von Themenbereichen

findet eine

- Priorisierung in der Steuerungsgruppe statt.

In so genannten

- Entwicklungsarbeitsgruppen

werden

- Arbeitsansätze, Projekte oder Produkte z. B. für das Themenfeld interkulturelle Konflikte erarbeitet.

Die Stabsstelle verfügt über Ressourcen, sodass in einer

- Pilotphase
- die Umsetzung

neuer Produkte mit den Fachbereichen unterstützt werden kann.

Nach einer

- Evaluation der Produktwirkungen

und einer entsprechenden Produktreife zieht sich die Stabsstelle aus dem Erstellungsprozess zurück, der dann gänzlich in den Fachbereich verlagert wird.

Angestrebt wird im Rahmen eines

- Controllings

die Umsetzung angesichts ihres Wirkungsbeitrags und Ressourcenverbrauchs weiterhin auch und insbesondere aus der Sicht der Integrationsziele zu begleiten.

Eine Evaluation der allein im kommunalen Bereich zu steuernden Wirkungen interkultureller Arbeit ist in der Stadt bisher nur geplant, da methodisch sehr aufwändig und damit kostenintensiv.

9.6 Controlling

Die Prozesssteuerung der Umsetzung des interkulturellen Konzepts in Essen ist Bestandteil des Produktes „Wahrnehmung von fachübergreifenden und gesamtstädtischen interkulturellen Aufgaben“ der Stabsstelle RAA/Büro für interkulturelle Arbeit. Die Stadt Essen steuert seit geraumer Zeit über Produkte. Es gibt ein Produktbuch. Das Produktbuch enthält neben den Sach- und Finanzziele Ausführungen zur Zielgruppe und dem Auftrag. Die Entwicklung der Ressourcen wird differenziert über die Kostenarten auf Ist- und Planwerten berichtet. Es gibt einzelne Kennzahlen zu den Zielen. Das Controlling erstellt Quartalsberichte.

Daneben erfolgt ein finanztechnisches Feincontrolling des interkulturellen Konzepts auf Einzelmaßnahmenebene für die Berichterstattung an die Steuerungsgruppe sowie Ausschüsse und interne Mittelplanung.

Schwerpunkt	Berichtstyp	Berichtsempfänger	Inhalt
Finanzcontrolling	Berichte	<ul style="list-style-type: none"> Steuerungsgruppe Ausschüsse Interne Mittelplanung 	<ul style="list-style-type: none"> Feincontrolling auf Einzelmaßnahmenebene
Fachcontrolling	Produktbuch	Rat	<ul style="list-style-type: none"> Sach- und Finanzziele Ausführungen zur Zielgruppe und dem Auftrag
	Quartalsberichte		<ul style="list-style-type: none"> Kostenarten auf Ist- und Planwerten Ziele mit Kennzahlen

Ein Wirkungscontrolling ist noch im Aufbau. In Essen wie auch anderenorts zeigt sich das Problem darin, dass eine wissenschaftlich korrekte Bereinigung von Dritteinflüssen letztlich nicht möglich sein wird. Die Konsequenz ist, für die Teilziele jeweils auf Indikatoren zurückzugreifen.

Es wurde jedoch noch keine Entscheidung über die Festlegung der Messgrößenindikatoren zur Ermittlung des Erfolgs des interkulturellen Konzepts getroffen.

9.7 Personal und Qualifizierung

Die Stabsstelle RAA/Büro für interkulturelle Arbeit verfügt über

- 15,5 Planstellen,
- 3 Lehrerstellen, sowie weitere Stunden / aufgabenbezogene Abordnungen im Wert von zusammen 1,5 Stellen,
- 2 ASS-Stellen,
- 2 Ausbildungsplätze,
- ca. 100 Honorarkräfte im externen Einsatz für die Produktentwicklung und -erprobung.

Das macht einen Stamm fester Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von 28 aus. Davon arbeiten 10 in Teilzeit. Der Migrantenanteil in der Stabsstelle beträgt 50 %. Ca. 2/3 der Kräfte arbeiten operativ.

Die fachlichen Qualifikationen sind

- Lehrer – dies resultiert aus der Einbeziehung der RAA,
- Sozialpädagogen/Sozialarbeiter,
- Verwaltungskräfte.

Die Leitung der Stabsstelle teilen sich zwei Mitarbeiter, von denen der eine Verwaltungsbeamter, der andere Sozialwissenschaftler/Diplompädagoge ist.

9.8 Kosten und Nutzen der Lösung

Das Budget der Stabsstelle betrug in 2003 2,3 Mio. €. Dieser Betrag teilt sich auf in

- 1,2 Mio. € aus den Haushaltsstellen für die Umsetzung von Maßnahmen des interkulturellen Konzepts,
- 125.000 € für interkulturelle Modellprojekte aus Drittmitteln,
- 745.000 € für Personalkosten der Mitarbeiter/-innen der Stabsstelle,
- 170.000 € für Geschäftskosten inkl. Sammelnachweise.

Zurzeit liegt der Schwerpunkt des Budgets eindeutig auf Maßnahmen, aktuell im Bereich der Sprachförderung. Weiterhin werden Ressourcen anderer Fachbereiche, allerdings eher in geringem Maße genutzt, z. B. das Budget des Schulbereichs.

Die Stadt Essen hat die Grundvoraussetzungen für eine Ermittlung des Nutzens ihrer organisatorischen Lösung geschaffen. Für einzelne Maßnahmen oder Programme werden Ziele operationalisiert und die Zielerreichung gemessen. Ebenfalls bezogen auf Maßnahmen findet eine Wirkungsanalyse statt. Der Nutzen der eingesetzten Mittel wird in Controllingberichten dargestellt. So wird z. B. im Handlungsfeld „außerschulische Sprachförderung“ die

- Zahl der Teilnehmer an Sprachfördergruppen,
- Sprachkompetenz der Teilnehmer (durch eine Befragung in den Schulen)

im Berichtswesen dargestellt. Eine Bewertung und Wirkungskontrolle aller Maßnahmen, die aus den Mitteln für das interkulturelle Konzept finanziert werden, auch bei Realisierung durch andere Träger, ist im Aufbau.

9.9 Zusammenarbeit mit Anderen

Die Aktivitäten der Stabsstelle sind gemäß der langen Tradition von Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen in Essen auf Kooperation angelegt. Gerade die Zusammenarbeit mit Anderen ist der Focus der Stabsstellenorganisation. Dabei bezieht sich die Zusammenarbeit sowohl auf

- die Geschäfts- und Fachbereiche der Essener Verwaltung als auch auf,
- die Träger der freien Wohlfahrtspflege und
- Migrantenselbstorganisationen und Initiativgruppen.

In diesem Netzwerk besitzt die „Steuerungsgruppe für die Entwicklung und Umsetzung des interkulturellen Konzepts“ eine wesentliche Bedeutung.

9.10 Einbindung der Politik

Das interkulturelle Konzept der Stadt Essen ist vom Rat einstimmig beschlossen worden. Auch die Benennung der interkulturellen Arbeit als Konzernziel hat die Integration als gesamtstädtische Aufgabe im Verständnis der politischen Steuerung verortet. Immer wieder wird versucht, einen überparteilichen Konsens herbeizuführen. Eine wesentliche Rolle dabei spielt die oben beschriebene Steuerungsgruppe.

Zurzeit findet eine Fortschreibung und Aktualisierung der Schwerpunkte und der eingesetzten Ressourcen in den Fachausschüssen, insbesondere

- Jugendhilfeausschuss
- Sozialausschuss,
- Schulausschuss,
- Kulturausschuss und
- im Ausländerbeirat statt, der im gleichen Rhythmus tagt (d. h. in der Regel 10 x im Jahr)

statt.

Integration ist Bestandteil der Zielvereinbarung zwischen Oberbürgermeister und einem Geschäftsbereichsvorstand. Dies verleiht dem Thema ein starkes Gewicht, sowohl in der Stadtverwaltung wie in der Politik. Der ausgewählte Geschäftsbereichsvorstand steuert aktiv die Integrationspolitik der Stadt. Ein Controlling über die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen sowie überhaupt die regelmäßige Informationsversorgung der politischen Gremien (Bezirksvertretungen, Ausschüsse, Rat) sichern die Einbindung der Politik.

10 Fachbereich Beschäftigungs- und Berufsförderung, Jugendarbeitsmarktpolitik, Kreis Paderborn

10.1 Ausgangslage

Dem Kreis Paderborn gehören 10 Städte und Gemeinden an. Ende des Jahres 2002 stellt sich das Verhältnis zwischen Bevölkerung insgesamt und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wie folgt dar:

Einwohner	293.265
Nichtdeutsche Bevölkerung	17.747
Staatenlose ⁵¹	27
Ungeklärte Fälle	41
Ohne Angabe	15
EU-Ausländer	5.251

Der Kreis Paderborn hat eine dynamische Bevölkerungsentwicklung.

Im Kreis fand eine überdurchschnittliche hohe Aufnahme von Spätaussiedlern statt (Anteil an der Bevölkerung insgesamt über 6,5 %). Mit dem Oberbergischen Kreis, den Kreisen Mindener-Lübbecke, Lippe und Herford steht der Kreis Paderborn an der Spitze aller Kreise und kreisfreien Städte im Land Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Zuweisung von Spätaussiedlern. Die Region Ostwestfalen-Lippe (OWL) hat im vergangenen Jahrzehnt 2,5 mal mehr Aussiedler aufgenommen als das gesamte Bundesgebiet (Aufnahmequote pro 10.000 Einwohner in OWL 651, NRW 337, bundesweit 280).

Der Kreis Paderborn wies im Jahr 1998 die höchste Langzeitarbeitslosigkeit bei Spätaussiedlern im Land Nordrhein-Westfalen mit 14,3 % auf. Weiterhin wies der Arbeitsamtsbezirk Paderborn eine hohe Jugendarbeitslosigkeit auf (Ende August 2003 = 2.859 arbeitslose Jugendliche beim Arbeitsamt gemeldet).

Für die besondere Situation der Zielgruppe der Spätaussiedler sowie der Kinder und Jugendlichen unternahm der Kreis besondere Anstrengungen.

⁵¹ Zum 31.07.2003

Zielgruppe Spätaussiedler (Fachbereich Beschäftigungs- und Berufsförderung, Jugendarbeitsmarktpolitik)

Jahr / Zeitraum	Entwicklungen
1993	Rückschnitt von Leistungen für Aussiedler auf Bundesebene (Eingliederungsmaßnahmen und Sprachkurse)
1994	Einrichtung des Förderprogramms zur Schaffung von Qualifizierungs- und Berufsintegrationsmaßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger (Zielgruppe u. a. Spätaussiedler)
1997	Projekt Aussiedler „Wir für uns“ der Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Paderborn e.V., Caritasverband Paderborn e.V., Caritasverband im Dekanat Büren e.V., das Deutsche Rote Kreuz Kreisverband Paderborn e.V. und die Diakonie Paderborn – Höxter e.V.) mit Unterstützung des Kreises Paderborn und des Arbeitsamtes, um Integration der Aussiedler/innen zu erleichtern. Einrichtung von 10 Stellen „Arbeit statt Sozialhilfe“ im Kreisprogramm für Aussiedler bei den Wohlfahrtsverbänden für das Projekt „Wir für uns“
1999	Erste Erfolge des Projektes: Bildung erster Gruppen mit Freizeit- und Bildungsangeboten durch ehrenamtlich engagierte Aussiedler
2001	Verselbständigung des Projekts – Gründung des Vereins „Monolith e.V. – Netzwerk Aussiedler“ – Einrichtung einer Geschäftsstelle
2003	Achte Fortschreibung des Förderprogramms „Bausteine zur Berufsintegration“

Zielgruppe Kinder und Jugendliche (Fachbereich Jugend, Familie und Sport und Fachbereich Beschäftigungs- und Berufsförderung, Jugendarbeitsmarktpolitik)

Jahr / Zeitraum	Entwicklungen
2000	Erstellung eines Berichtes zur Lage der Kinder und Jugendlichen im Kreis Paderborn auf Veranlassung der Wohlfahrtsverbände
2002	Implementierung der Jugendhilfeplanung in zehn Städten und Gemeinden
2003	Erstellung von Leitlinien für ein Zukunftsprogramm „Jugend und Familie“ des Kreises Paderborn
2003	Erweiterung und Ausbau des Förderprogramms „Bausteine zur Berufsintegration im Kreis Paderborn“ um die Zielgruppe „arbeitslose Jugendliche“ auch ohne den Bezug von Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)

Aufgrund der Rolle der Kreise ergibt sich für den Kreis Paderborn eine starke Fokussierung auf das Thema Beschäftigungs- und Berufsförderung. Eine Verbindung zur Arbeit der Städte und Gemeinden geschieht dadurch, dass arbeitslose Sozialhilfeempfänger dem Kreis von den Städten und Gemeinden für die Hilfe zur Arbeit benannt werden.

Um einen direkten Bezug zu den anderen Modellstädten herzustellen, wird in den folgenden Kapiteln der Schwerpunkt auf die Zielgruppen der „Aussiedler“ und der „Kinder und Jugendlichen“ gelegt.

10.2 Bestandsaufnahme

Zielgruppe Spätaussiedler

Am Anfang des Vereins „Monolith e.V. – Netzwerk Aussiedler“ stand ein Projekt, das die Wohlfahrtsverbände mit Unterstützung des Kreises Paderborn, des Arbeitsamtes sowie der Städte und Gemeinden des Kreises Paderborn 1997 begonnen haben. Im Rahmen des Projektes wurden 1999 insgesamt 1.100 Aussiedler von Mitarbeitern des Netzwerkes befragt.

Ergebnisse der Befragung (Gruppe der Erwachsenen)

1. Die befragten Aussiedler sind weitgehend mit ihrer Lage in Deutschland zufrieden. Sie schätzen ihre Zukunft allgemein positiv ein, nicht aber die berufliche Lage.
2. Nur ein Drittel der Befragten ist in den Arbeitsmarkt integriert.
3. Mehr als 40 % der Befragten leben in überwiegend von Aussiedlern bewohnten Stadtteilen.
4. Die Aussiedler wünschen sich mehr Kontakte zu hiesigen Deutschen.
5. Die Angebote der Wohlfahrtsverbände sowie die Beratungsdienste für Aussiedler werden von einem Drittel der Befragten genutzt, nicht aber regionaltypische Institutionen wie beispielsweise Schützenvereine.

Ergebnisse der Befragung (Gruppe der Jugendlichen)

1. Nur ein geringer Teil der Befragten kann nach Schulabschluss mit einer Anstellung rechnen.
2. Die meisten Befragten befanden sich in Ausbildung oder in Fördermaßnahmen.
3. Nur 10% der Befragten, die nicht mehr Schüler sind, bewerten ihre berufliche Lage mit gut.
4. Freunde bilden die wichtigste Bezugsgruppe.
5. Die Verhaltensmuster und Normen werden aus dem Herkunftsland (Russland) übertragen.

Auf Basis dieser Ergebnisse wurden die Ziele und Maßnahmen des Projektes ausgerichtet und in 2001 an den Verein übertragen.

Zielgruppe Kinder und Jugendliche

Im Auftrag der Wohlfahrtsverbände erarbeiteten Herr Dr. Zindel und Frau Dr. Riepe von der Universität Paderborn den „Bericht zur Lage der Kinder und Jugendlichen im Kreis Paderborn“. Ziel war es, die Situation der Kinder und Jugendlichen zu verstehen und zu verbessern.

Im Rahmen der qualitativen Erhebung wurden Gespräche mit 192 Kindern und Jugendlichen und mit etwa 80 erwachsenen Vertretern aus Jugendarbeit, Schule, Kommunalverwaltung und Polizei geführt. In der Untersuchung wurde eine situationsanalytische Methode eingesetzt, die eine ganzheitliche Analyse der Lebenssituation eines Menschen beinhaltet. Dabei wurde zwischen zwei Arten von Einflüssen unterschieden, den „Potenzialen“ und den „Handicaps“. Die Bewertung der Einflüsse ergab in der Summe den „Lebenschancen-Index“, um die qualitativen Eindrücke in Form von Urteilswerten zu objektivieren. Im Mittelpunkt stehen die mehrdimensionalen Lebenschancen von Kinder und Jugendlichen.

Zielgruppe	Thema	Handlungsansatz
Junge Aussiedler	<ul style="list-style-type: none"> • Gruppen russlanddeutscher Jugendlicher isolieren sich und geraten in Frontstellung gegen die Außenstehenden. • Die Unvermeidbarkeit der Entwurzelung ist die eigentliche Ursache der entstehenden Probleme. • Die Jugendlichen grenzen sich ab und bilden Gruppen mit Kumpels, mit denen man Phantasien von der gleichen Heimat teilt. 	<p>Gruppen junger Aussiedler tolerieren und begleiten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Man braucht Vermittler, die Brücken bauen. • Die sozialpädagogische Gruppenbetreuung sollte erwachsenen Aussiedlern übertragen werden.
Junge Zuwanderer	<ul style="list-style-type: none"> • Kinder und Jugendliche ausländischer Herkunft stehen oft vor Aufgaben, die sie nicht lösen können. • Wessen Herkunft als wertlos angesehen wird, der reagiert gekränkt und mit Rückzug. 	<p>Den Prozess der inneren Auseinandersetzung fördern</p> <ul style="list-style-type: none"> • Landsleute mit Erfahrung und Autorität können Mittler sein und Brücken bauen. • Das Spannungsverhältnis zwischen beiden Welten muss thematisiert werden. • Die Verarbeitung der eigenen Herkunftsgeschichte ebenso wie ein Vergleich der Lebens- und Verhaltensgewohnheiten ist von Nutzen, um das Leben in Deutschland verstehen und akzeptieren zu können.

Der Kreis Paderborn hat einen Prioritätenkatalog entwickelt, der zurzeit umgesetzt wird. Darüber hinaus wurden im Jahre 2003 von pbreport (Institut für empirische Sozialforschung, Borcheln) Leitlinien für das Zukunftsprogramm „Jugend und Familie“ im Kreis Paderborn entwickelt, die derzeit in den einzelnen Gremien behandelt werden.

10.3 Ziele und Indikatoren

Zielgruppe Spätaussiedler – Projekt Aussiedler „Wir für uns“

Auf Basis der Ergebnisse der in 1999 durchgeführten Befragung wurden folgende Ziele formuliert.

Leitlinien

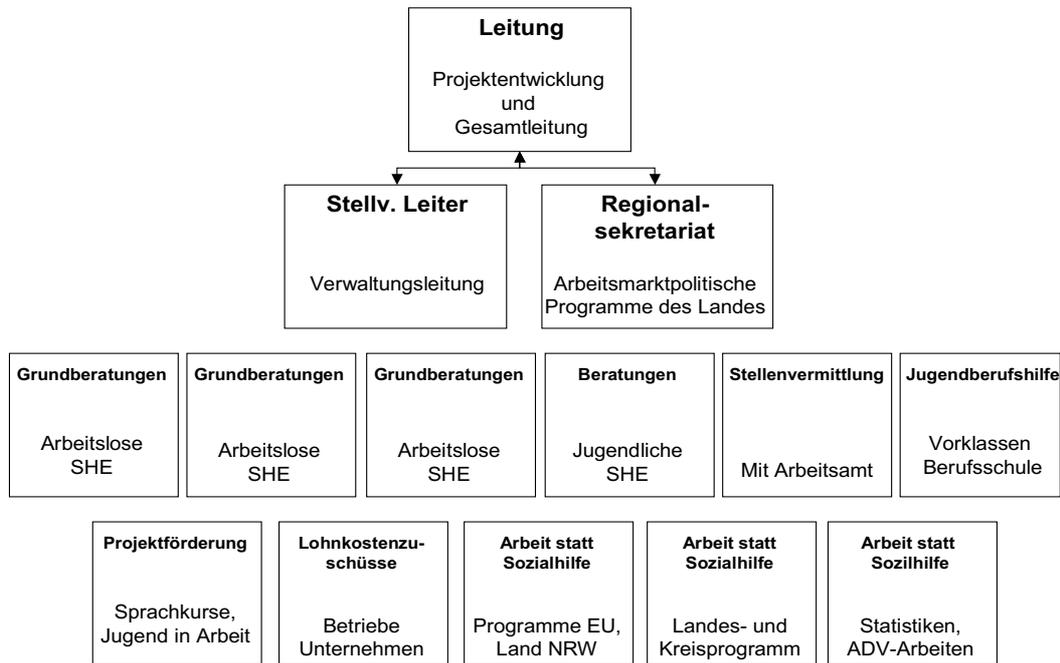
- Der Integrationsprozesse von Aussiedlern ist durch die Einbindung von Spätaussiedlern selbst zu fördern.
- Es sind Netzwerke von Spätaussiedlern für Spätaussiedler sowie Netzwerke unter Beteiligung von Einheimischen zu bilden.
- Die Bereitschaft der Aussiedler zur Selbsthilfe und Eigeninitiative sollte verstärkt werden.
- Ansprechpartner für Politik und Verwaltung sollen gefunden werden.
- Ziel ist eine Verselbständigung des Projektes, sodass die Ziele und Aktivitäten von Aussiedlern weitergeführt werden.

Das Projekt zur Integration von Spätaussiedlern endete im September 2001. Gleichzeitig wurde die weitere Verantwortung für die Ziele und Aufgaben dem neu gegründeten Verein „Monolith e.V. – Netzwerk für Aussiedler“ übertragen. Der Verein formuliert seine Ziele heute wie folgt:

- Integration der Landsleute – Integration meint, „**Altes Bewahren und Neues Lernen**“,
- Beziehung zwischen Spätaussiedlern und einheimischer Bevölkerung aufbauen und vertiefen,
- fruchtbare Kontakte zu den Institutionen, Vereinen und Firmen ermöglichen,
- Hilfestellung bei der beruflichen Eingliederung erfahren.

10.4 Organisationsstruktur

Der Kreis Paderborn gliedert sich in fünf Abteilungen. Der Fachbereich Beschäftigungs- und Berufsförderung, Jugendarbeitsmarktpolitik und auch der Fachbereich Jugend, Familie und Sport sind in der Abteilung IV „Soziales und Jugend“ angesiedelt.



Die Außenstelle des Regionalsekretariates Höxter/Paderborn wurde eingerichtet, um insbesondere für die arbeitsmarktpolitischen Programme des Landes den erforderlichen Informations-transfer direkt zu erhalten.

Der Fachbereich Beschäftigungs- und Berufsförderung, Jugendarbeitsmarktpolitik ist eine Serviceabteilung, die Beratung, Unterstützung und Vermittlung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern (SHE) durchführt. Die Schwerpunkte des Fachbereichs bezogen auf die ausgewählten Zielgruppen, u. a. Spätaussiedler und Jugendliche, sind:

1. Beschäftigungs- und Berufsförderung

- „Paderborner Kreis“ – Förderprogramm mit neun Bausteinen (Förderung von rd. 850 Personen pro Jahr in Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen),
- Programme und Maßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger (fünf Zielgruppen: Langzeitarbeitslose, Berufsrückkehrerinnen, Aussiedler, Jugendliche, Alleinerziehende),
- Beratung, Unterstützung und Vermittlung von arbeitslosen Sozialhilfeempfänger (Berufsintegrative Beratung von rd. 1.200 SHE pro Jahr).

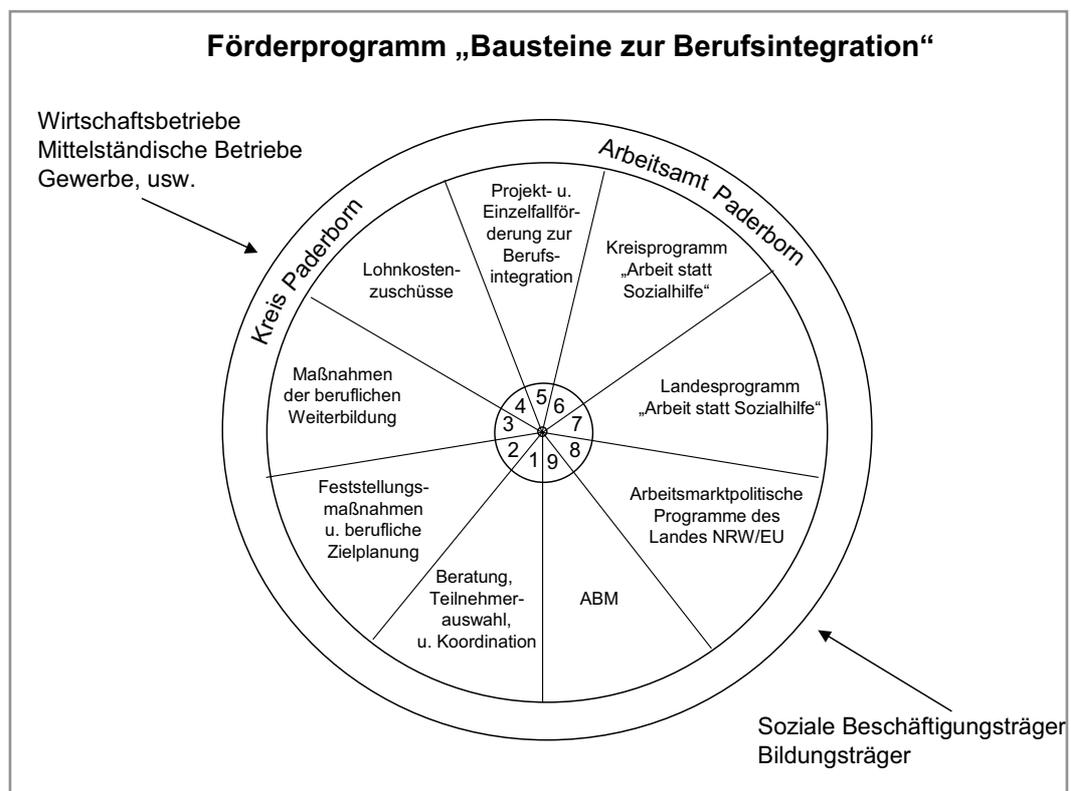
2. Sprachförderung

- Sprachkursförderung für Ehepartner von Aussiedlern (mit GUS-Staaten-Nationalität) und Ausländern,
- „Lehrer mit Koffer“ – Projekt für Teilnehmer im Kreisprogramm „Arbeit statt Sozialhilfe“ mit 120 Stellen. Dies ist angebunden an soziale Beschäftigungsträger. Praxisorientierter Unterricht vor Ort in den Projekten. Aufgrund der Erfolge wurde in 2003 ein zweiter Lehrer beschäftigt.

3. Kooperation mit Arbeitsamt und sozialen Beschäftigungsträgern, Wohlfahrtsverbänden, Städten und Gemeinden, freien Trägern

- Kreis (Fachbereich Beschäftigungs- und Berufsförderung, Jugendarbeitsmarktpolitik) führt im Rahmen der Delegationssatzung die Hilfe zur Arbeit (BSHG) für alle Städte und Gemeinden zentral durch.

Grundlegende Erkenntnis für die Entwicklung eines kreiseigenen Förderprogramms war es, die individuelle Situation der einzelnen arbeitslosen Sozialhilfebezieher und hieraus abgeleitete Strukturen im Sozialhilfebezug zu erfassen. Ausgehend von der Erkenntnis, dass es sinnvoller ist, ohnehin zu zahlende Sozialhilfemittel dafür einzusetzen, arbeitslose Sozialhilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren oder zumindest die Chance hierfür zu erhöhen, begann die Kreisverwaltung 1993/1994 konzeptionelle Überlegungen für die Einrichtung von Maßnahmen im Bereich der Hilfe zur Arbeit zu entwickeln. Das entsprechende Förderprogramm „Bausteine zur Berufsintegration im Kreis Paderborn“ wurde am 14.06.1994 durch den Kreistag verabschiedet und dann implementiert.

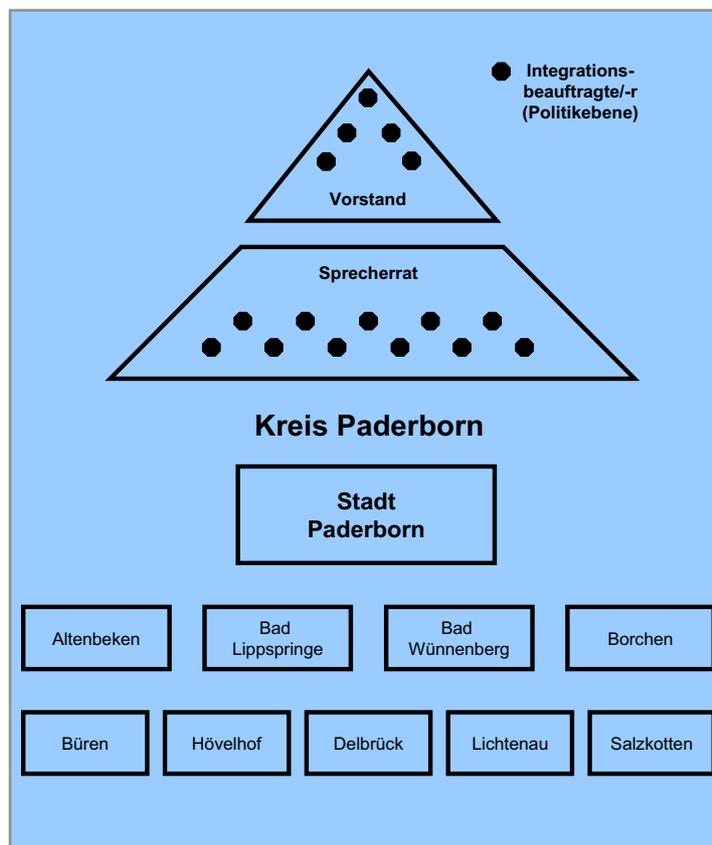


Schwerpunkte für die Zielgruppe der Spätaussiedler

Diese Schwerpunkte erfüllt der Verein „Monolith e.V. – Netzwerk Aussiedler“:

- Aufbau und Intensivierung der Beziehung eigener Landsleute (Projektmitarbeiter) zu den einheimischen Mitbürgern,
- Ermöglichung von fruchtbaren Kontakten zu Institutionen, Vereinen und Unternehmen,
- Hilfestellungen bei der beruflichen Eingliederung,
- Vermittlung von Sprachkursen,
- Arbeit mit Kinder und Jugendlichen.

Die Schnittstelle zum Verein „Monolith e.V. – Netzwerk Aussiedler“ gestaltet sich wie folgt:



Der Vorstand des Vereins setzt sich ausschließlich aus ehrenamtlich tätigen Aussiedlern zusammen.

Schwerpunkte des Fachbereichs im Bezug auf Jugendliche

- Fortschreibung des Förderbausteins 9 – Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit mit Modellprojekt „Beratung und Vermittlung von jugendlichen Migranten“
 - Förderung von Ausbildungsverbänden,
 - Förderprogramm des Bundes „Jump Plus“ (Jugendliche unter 25 Jahre, die Leistungen nach dem BSHG beziehen; Einstieg in Beschäftigung und Qualifizierung bieten),
 - Paderborner-Kreis-Praktikum für arbeitslose Jugendliche,
 - Förderung einer Praktikumsbörse,
 - „Start off!“ für schulumüde Jugendliche – Lernwerkstatt (mit zwei Projekten),
 - Modellprojekt für Klassen von Jugendlichen ohne Ausbildungsverträge an einem Berufskolleg des Kreises, Verstärkung der Beratung für arbeitslose Jugendliche im Projekt „Arbeit sofort“, Erweiterung der Aufgabenstellung des Fachbereiches Beschäftigungs- und Berufsförderung um das Gebiet der Jugendarbeitsmarktpolitik (flankierende Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit)

Kennzeichen der organisatorischen Lösung

1. Steuerungs- und Bündelungseinheit im Sozialen Bereich
 - Alle Leistungen im Bereich Hilfe zur Arbeit nach § 18 ff. BSHG sind im Fachbereich gebündelt.
2. Bündelung aller Kräfte im Kreis Paderborn
 - Der Kreis arbeitet eng mit der Agentur für Arbeit, den Städten und Gemeinden sowie freien Trägern zusammen.
3. Integration wird als integriertes Ziel umgesetzt
 - Integration ist als Aufgabe in die vorhandenen Leistungen des Kreises integriert.
4. Keine Trennung zwischen Deutschen und Migranten in den Programmen
 - In den Programmen des Kreises werden keine Zielgruppen ausgegrenzt.
 - Der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund liegt in den berufsintegrativen Einzelberatungen bei ca. 60% (Auswertung der Beratungen des Projektes „Arbeit sofort“ für das Jahr 2002).
5. Integration durch eigene Landsleute
 - Die Bestandsaufnahme im Kreis Paderborn hat gezeigt, dass insbesondere zur Integration der Zielgruppe der Spätaussiedler Vermittler erforderlich sind, die Brücken zur einheimischen Bevölkerung bauen. Diese Funktion ist von eigenen Landsleuten wahrzunehmen, wie das Beispiel „Monolith e.V. – Netzwerk für Aussiedler“ eindrucksvoll belegt.

6. Aufsuchende Sprachförderung
 - Der Erfolg des Programms „Lehrer mit Koffer“ zeigt auf, dass praxisorientierte Sprachkurse erforderlich sind und diese in Beschäftigungsmaßnahmen des sog. zweiten Arbeitsmarktes integriert werden müssen.

7. Das Förderprogramm „Bausteine zur Berufsintegration“ ist ein dynamisches Programm. Es wird bedarfsorientiert fortgeschrieben.

10.5 Controlling

Der Fachbereich Beschäftigungs- und Berufsförderung des Kreises erstellt folgenden Controllingbericht:

Schwerpunkt	Berichtstyp	Berichtsempfänger	Inhalt
Fachcontrolling Finanzcontrolling	Jahresbericht	Behördenleitung Kreistag	<ul style="list-style-type: none"> • Auswirkungen der durchgeführten Maßnahmen • Aktueller Stand des Förderprogramms mit Kennzahlen
	Mitteilungsvorlage	Sozial- und Gesundheitsausschuss	<ul style="list-style-type: none"> • Statistische Daten zur Umsetzung der Maßnahmen und der Beratungen im Förderprogramm

Statistiken:

1. Personenstatistik
2. Beratungsstatistik
3. Gesamtstatistik mit Jahresvergleichen

Auszug aus der Beratungsstatistik 2002

Beratung	Personen	Anteil an Gesamtberatungen
Spätaussiedler	332	31 %
Ausländer	304	29 %

Entgegen dem Trend der vergangenen Jahre ist der Anteil der Spätaussiedler von 28 % auf 31 % gestiegen. In der Beratung wurden wie im Vorjahr nicht ausreichende Deutschkenntnisse bei dieser Zielgruppe festgestellt.

Der Anteil der Gruppe der Ausländer ist mit 29 % im Vergleich zum Vorjahr weiter gestiegen. Neben 38 verschiedenen Nationalitäten handelt es sich vorrangig um Ehepartner der Aussiedler mit russischer und ukrainischer Nationalität.

10.6 Personal und Qualifizierung

Der Fachbereich ist insgesamt mit 16 Mitarbeitern (12,5 Stellen) ausgestattet. Ein Mitarbeiter ist ausschließlich im Außendienst tätig, um Akquisition von Stellen zu betreiben und um eine möglichst passgenaue und schnelle Vermittlung von Sozialhilfebeziehern im unmittelbaren Kontakt mit den Betrieben zu erreichen.

Vom Personal sind ca. 50 % Sozialarbeiter bzw. Sozialpädagogen und ca. 50 % Verwaltungsmitarbeiter.

Fachliches Personal ist für die Vernetzung innerhalb der Verwaltung und nach außen wichtig. Der Kreis Paderborn legt großen Wert auf entsprechende Qualifikationen zur Steuerung und Umsetzung des Förderprogramms insgesamt.

10.7 Kosten und Nutzen der Lösung

Im Kreis Paderborn wurde darauf geachtet, dass das Förderprogramm

- dynamisch,
- mit einem abgestimmten integrierten arbeitsmarktpolitischen Gesamtansatz und
- in enger Zusammenarbeit mit der örtlichen Agentur für Arbeit

entwickelt wurde und umgesetzt wird. Der dynamische Ansatz besteht darin, dass der Kreistag jährlich das weiterentwickelte Förderprogramm verabschiedet, ohne dass einengende Richtlinien für die Verwaltung bestehen. Die Verwaltung kann schnell und unbürokratisch auf aktuelle Entwicklungen reagieren. Weiterhin wird der dynamische Ansatz des Förderprogramms darin deutlich, dass der jährliche Haushaltsansatz für die Durchführung des Programms zwar den Rahmen darstellt, andererseits ist jedoch gegenseitige Deckungsfähigkeit mit dem größten Ausgabentitel im Haushaltsplan (Hilfe zum Lebensunterhalt) eingerichtet worden.

Bereich	Budget
Fachbereich gesamt (Ansatz Haushaltsjahr 2004)	€ 4.605.000
davon Ausweitung Programme für arbeitslose Jugendliche (Baustein 9 des Förderprogramms)	€ 400.000

Kosten-Nutzen-Betrachtung für den Bereich Sprachkurse (beispielhafte Berechnung 2001)

Träger InBIT

Anzahl der Teilnehmer (vornehmlich Ehepartner deutscher Spätaussiedler)	46
Kosten pro Teilnehmer	€ 1.585,41

	1. Jahr nach Abschluss der Maßnahme	2. Jahr nach Abschluss der Maßnahme	Gesamt
Einsparungen für den Kreis	€ 110.695,44	€ 110.695,44	€ 221.390,88
Kosten für den Kreis während der Maßnahme (unter Berücksichtigung evtl. Einnahmen)	€ 59.135,80		€ 59.135,80
Ergebnis	€ 51.559,64	€ 110.695,44	€ 162.255,08

Träger inlingua

Anzahl der Teilnehmer (vornehmlich Ehepartner deutscher Spätaussiedler)	15
Kosten pro Teilnehmer	€ 1.633,06

	1. Jahr nach Abschluss der Maßnahme	2. Jahr nach Abschluss der Maßnahme	Gesamt
Einsparungen für den Kreis	€ 33.674,64	€ 33.674,64	€ 67.349,28
Kosten für den Kreis während der Maßnahme (unter Berücksichtigung evtl. Einnahmen)	€ 17.997,50		€ 17.997,50
Ergebnis	€ 15.677,14	€ 33.674,64	€ 49.351,78

Von den insgesamt 61 Teilnehmern sind 35 Teilnehmer (57 %) nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen. Die übrigen 26 Teilnehmer (43 %) beziehen weiterhin laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, wobei sechs Teilnehmer lediglich ergänzende Leistungen des Sozialamtes beziehen. Bezogen auf die Größe der Bedarfsgemeinschaft (BG), die bei 61 Teilnehmern insgesamt 100 Personen umfasste, befinden sich 61 % nicht mehr im Sozialhilfebezug.

10.8 Zusammenarbeit mit Anderen

Der Kreis Paderborn hat eine gut strukturierte und bewährte Trägerstruktur. Insgesamt sind neun soziale Beschäftigungsträger aktiv, die sich auf Anregung der Kreisverwaltung in einer Arbeitsgemeinschaft ARGE zusammengeschlossen haben. Ziel ist es, den Informationsaustausch und die Kooperation der sozialen Beschäftigungsträger untereinander zu verstärken. Außerdem sollten bestimmte Angebote im Bereich der Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit besser vernetzt werden. Um ein Klima des Vertrauens zu schaffen, finden regelmäßige Besprechungen statt.

Weiterhin wurde ein Arbeitskreis „Pro Arbeit“ eingerichtet. Dies ist ein Verbund von allen Einrichtungen im Kreis Paderborn, die Beratungen für Arbeitslose durchführen.

Außerdem besteht eine enge Zusammenarbeit mit den örtlichen Bildungsträgern, die Weiterbildungsmaßnahmen für die Agentur für Arbeit und für den Kreis umsetzen.

Dass mit den örtlichen Sozialämtern im Bereich der Hilfe zur Arbeit eine enge Zusammenarbeit besteht, ist eine Grundvoraussetzung zur operationalen Steuerung des Gesamtprogrammes.

10.9 Einbindung der Politik

Das Thema Integration und die damit verbundenen Aktivitäten werden im Sozial- und Gesundheitsausschuss und im Jugendhilfeausschuss des Kreises Paderborn behandelt.

Mit dem Sozial- und Gesundheitsausschuss sowie dem Jugendhilfeausschuss laufen fachliche Abstimmungen, die ihren Niederschlag in den entsprechenden Beschlüssen der Gremien und des Kreistages finden.

Der Kreistag steuert permanent die Ziele des Förderprogrammes „Bausteine zur Berufsintegration“ über die jährliche Fortschreibung. In gleicher Weise steuert der Jugendhilfeausschuss über die Fortschreibung eines Grundlagenberichtes die strategischen Ziele der Jugendhilfeplanung.

11 Ressort Zuwanderung und Integration, Stadt Wuppertal

11.1 Ausgangslage

In der Stadt Wuppertal stellt sich das Verhältnis zwischen den Einwohnern insgesamt und der Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund wie folgt dar.

Einwohner	360.000
Einwohner mit ausländischem Pass	13,5 %
Bevölkerung mit Migrationshintergrund	ca. 20 %
Kinder & Jugendliche mit Migrationshintergrund ca.	ca. 30 %

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund weist eine steigende Tendenz auf.

Die Stadt Wuppertal hat sich im Flüchtlingsbereich wie kaum eine andere Kommune seit Anfang der 80er Jahre engagiert. Bereits 1985 wurde in der Stadt ein Ausländerbeauftragter berufen.

Insgesamt hat sich der Bereich wie folgt entwickelt:

Jahr / Zeitraum	Entwicklungen
1995	Bildung des Stadtbetriebes Flüchtlinge im Zuge der Verwaltungsmodernisierung
1995	Bildung des Ausländerreferats
Ende 1996	Einrichtung und Ansiedlung der RAA beim Stadtbetrieb Jugend & Freizeit
05/2001	Überprüfung der bisherigen Integrationsangebote anlässlich der Integrationsoffensive NRW
01/2002	Einrichtung des Ressorts „Zuwanderung und Integration“ zur Bündelung der Einheiten <ul style="list-style-type: none"> • Stadtbetrieb Flüchtlinge • RAA • Ausländerreferat

Eine wesentliche Entwicklung begann 2001 als Reaktion auf die Diskussion um das Zuwanderungsgesetz auf der Bundes- und Landesebene. In Deutschland bahnte sich ein grundlegender Richtungswechsel in der Ausländerpolitik an. Auf der Bundesebene erklärten alle Parteien die Notwendigkeit von verstärkten Integrationsbemühungen. Daraufhin hat der Landtag einstimmig die „Integrationsoffensive NRW“ beschlossen. Vor diesem Hintergrund entschied sich der Rat der Stadt Wuppertal, das Ressort für Zuwanderung und Integration einzurichten, um gemeinsam mit allen Beteiligten die Integrationsoffensive sinn- und wirkungsvoll umzusetzen.

Zunächst überprüfte die Stadt Wuppertal Mitte 2001 die bisherigen Integrationsangebote. Zentrale Fragen dabei waren:

- Sind wir richtig positioniert?
- Welche Ressourcen haben wir?

Bei der Überprüfung der damaligen Organisation zeichneten sich folgende Aspekte ab:

- Bedarf der Um- bzw. Neuorientierung in Teilbereichen,
- Stärkere Vernetzung und Verzahnung der Angebote,
- Priorisierung der Themen bzw. Handlungsfelder.

Zur Umsetzung dieser Erkenntnisse wurde Anfang 2002 das Ressort Zuwanderung und Integration gebildet, um die vorhandenen Ressourcen zu bündeln. Insbesondere der Stadtbetrieb Flüchtlinge sollte neu ausgerichtet werden. Dessen größte Zielgruppen waren damals schon Aussiedler und jüdische Migranten. Dieser Stadtbetrieb diente als Grundlage der neuen Organisation. Das vorhandene Know-How wurde genutzt.

11.2 Bestandsaufnahme

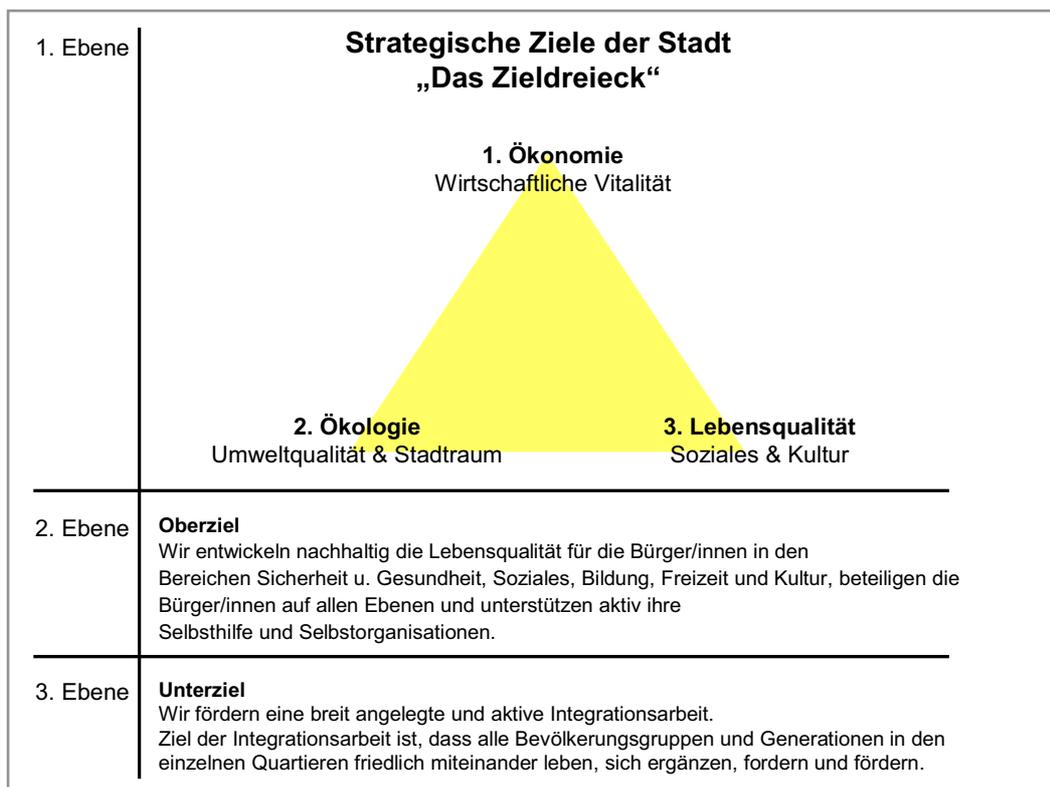
Die Stadt Wuppertal hat im Jahr 2000 eine Segregationsanalyse durchgeführt. Ziel war es, die räumliche Konzentration sozial benachteiligter Gruppen, vor allem von Migrantinnen und Migranten und Armen, zu untersuchen und die Entwicklungstendenzen festzustellen. Bei der Analyse der Segregationstendenzen wurde untersucht, wie stark zu einem bestimmten Zeitpunkt sozial-räumliche Ungleichheiten zwischen Stadtgebieten ausgeprägt sind und wo Segregationslinien verlaufen. Hierzu wurde auf Basis ausgewählter Indikatoren eine Analyse auf Baublockebene (mind. 25.000 Einwohner) für das gesamte Stadtgebiet durchgeführt.

Indikator	Definition
Sozialhilfeanteil	Anteil der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen an der Wohnbevölkerung
Ausländeranteil	Anteil der ausländischen Einwohner an der Wohnbevölkerung
Fortzugsquote	Anteil der inner- und außerstädtischen Fortzüge im Zeitraum eines Jahres je 1.000 Einwohner
Wohndichte	Wohnbevölkerung je Hektar

Zur Bewertung von Handlungsprioritäten wurde neben der Höhe der Anteilwerte der einzelnen Indikatoren und des gewichteten Gesamtpunktwertes vor allem die absolute Zahl der in den jeweiligen Stadtgebieten lebenden Menschen herangezogen. Im Ergebnis zeigte sich für Wuppertal eine deutliche Konzentration der Problemschwerpunkte auf die innenstadtnahen Altbauquartiere entlang der Talachse. Die Maßnahmen und Programme der Stadt Wuppertal orientieren sich an insgesamt fünf ausgewählten Stadtgebieten.

11.3 Ziele und Indikatoren

Die strategische Steuerung der Stadt Wuppertal basiert auf einem Zielkatalog, der derzeit noch weiterentwickelt wird. Mit Stand von 2003 strukturiert sich dieser in drei Ebenen.



Für das Unterziel „Integration“ wurden im ersten Schritt folgende Teilziele und Indikatoren ausgewählt.

Ziele	Indikatoren
Ausbau von Sprach- und Integrationsmaßnahmen	Anzahl und Teilnehmerzahl von Maßnahmen und Angeboten <ul style="list-style-type: none"> • Kindergarten/Schule • Mit anderen Einrichtungen
Förderung der interkulturellen Kompetenz von Multiplikatoren	Anzahl und Teilnehmerzahl von Maßnahmen und Angeboten
Förderung der Partizipation von Migrantinnen und Migranten	Quote von Veranstaltungen und Initiativen, an denen Migrantinnen und Migranten teilnehmen
Ausbau der Vernetzung und Kooperation	Quote der Kooperationsveranstaltungen

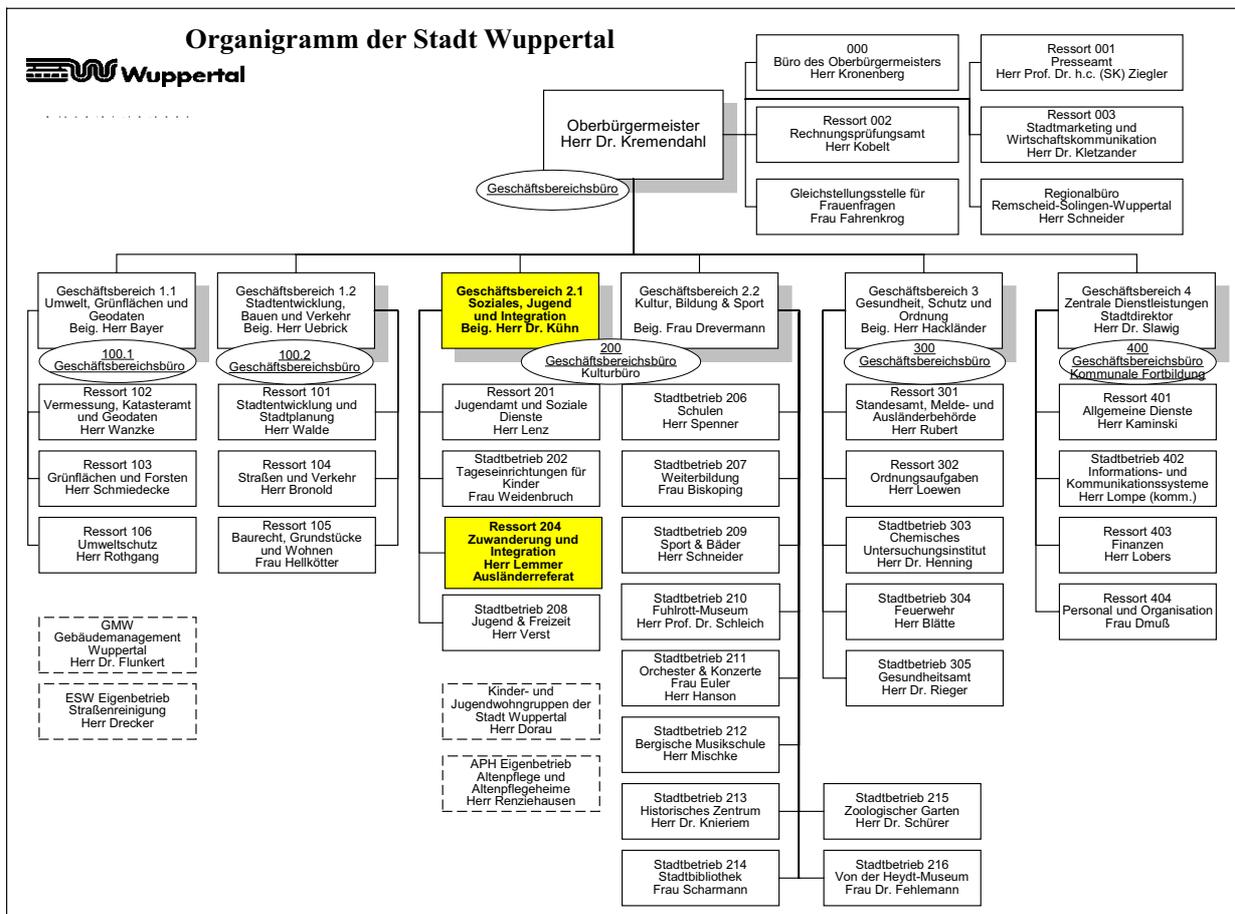
11.4 Organisationsstruktur

Um den neuen Aufgaben Rechnung zu tragen, bündelt das Ressort seit dem 1. Januar 2002 folgende drei Einheiten, die ausschließlich in Sachen Migration und Integration tätig sind:

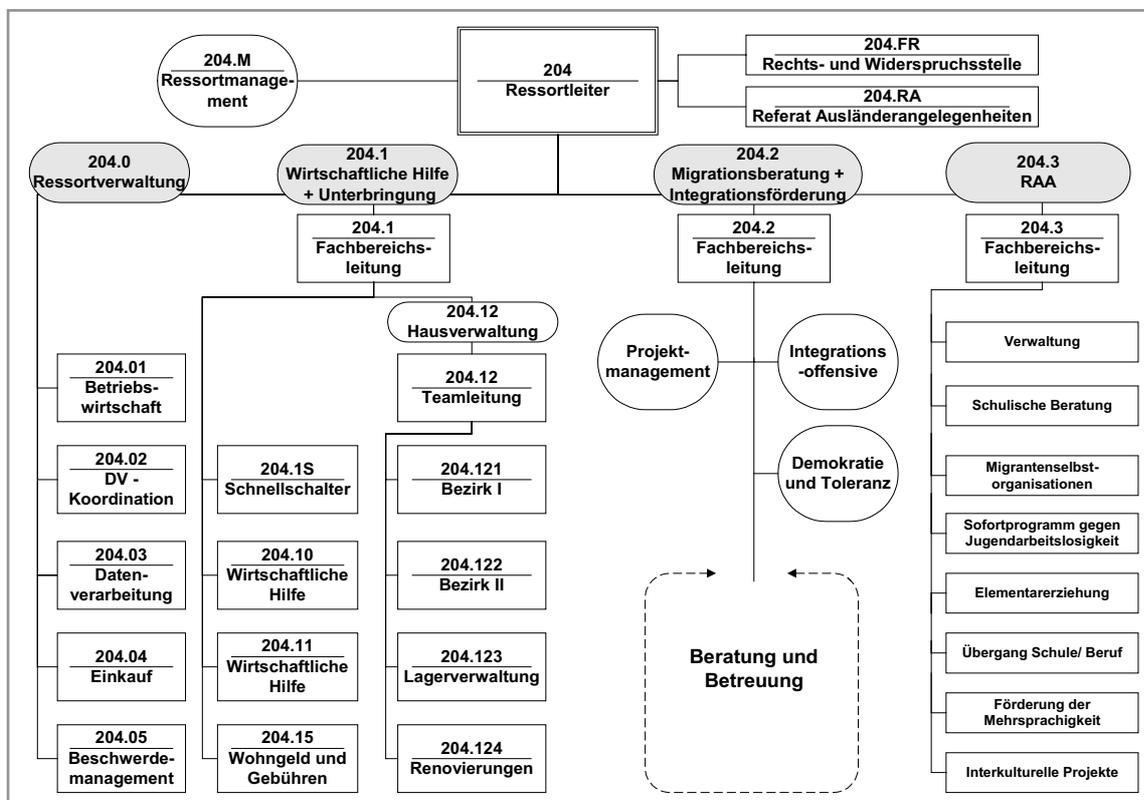
- Stadtbetrieb Flüchtlinge,
- Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA),
- Ausländerreferat.

Die Stadt Wuppertal hat sich für die Bildung eines Ressorts entschieden, da gegenüber Stabsstellen vielfach Misstrauen besteht. Mit der gewählten Lösung stehen die Ressorts auf „gleicher Augenhöhe“.

In der Stadt Wuppertal wird zwischen Ressorts und Stadtbetrieben unterschieden. Ein Ressort ist mit einem breiteren Aufgabenspektrum befasst. Hingegen konzentriert sich ein Stadtbetrieb auf eine Aufgabe.



Organigramm Ressort „Zuwanderung und Integration“



Das Ausländeramt ist noch nicht Bestandteil des Ressorts „Zuwanderung und Integration“, jedoch sind beide Organisationseinheiten gemeinsam in einem Gebäude untergebracht.

Die Arbeiten des Ressorts für „Zuwanderung und Integration“ basieren auf folgendem Grundverständnis.

Definition

Das Ressort Zuwanderung und Integration begreift Integration als einen interkulturellen Lernprozess, der für die Migrationsbevölkerung und die Aufnahmegesellschaft Chancen und Herausforderungen eröffnet.

Das Ressort orientiert sich an folgenden Leitsätzen:

- Das Ressort richtet sich an die Minderheits- und Mehrheitsgesellschaft.
- Es sieht sich in der besonderen Verantwortung für die Förderung des interkulturellen Zusammenlebens und des interkulturellen Lernens auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen.
- Der Integrationsprozess erfordert die Partizipation der Migrantinnen und Migranten und deren Selbstorganisation. Sie erfolgt durch Einbeziehung in die Planung, Steuerung und Umsetzung.
- Das Ressort strebt gleichberechtigte Kooperationen mit den freien Trägern der Wohlfahrtspflege und den städtischen Institutionen und Einrichtungen an.

Schwerpunkte des Ressorts

1. Migrationsberatung (Familienbezogen)
 - Beratung und Betreuung für Neuzugewanderte (Unterbringung, wirtschaftliche Hilfen, Sprachkurse, Integrationsberatung etc.),
 - Dienstleistungen für Migrantinnen und Migranten (Information zu Kindergarten, Schule, Ausbildung, Sprachkurse, Arbeit etc.).
2. Unterstützung von Akteuren in der Migrationsarbeit durch
 - Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen Institutionen struktur- und impulsgebende Aspekte zur interkulturellen Entwicklung setzen,
 - Förderung der nachhaltigen Projektarbeit,
 - Gründung des AK Migration zur Koordination der Integrationsarbeit in der Stadt,
 - Organisation von Fachtagungen und Fortbildungen.

Vorrangig setzt das Ressort folgende Handlungsfelder um, die der Rat priorisiert hat:

- Sprachkompetenz (Elementarerziehung, Schule, Erwachsene),
- Integrationskurse und -beratung,
- Ausbildung / Arbeit,
- Zusammenleben im Stadtteil.

Kennzeichen der organisatorischen Lösung

1. Unterscheidung zwischen strategischen und operativen Aufgaben
 - Schwerpunkte des Ressorts liegen auf der struktur- und impulsgebenden Funktion.
 - Das Ressort initiiert die Maßnahmen und überführt diese dann an die Regeleinrichtungen.
 - Die Regeleinrichtungen sind die ausführenden Einheiten.
2. Stärkere Vernetzung und Verzahnung der Leistungen des Sozialbereichs
 - Bündelung der Einheiten in einem Ressort, die ausschließlich im Migrationsbereich tätig sind.
3. Etablierung der Aufgabe Integration als Querschnittsaufgabe
 - Das Ressort agiert als wegweisende und Orientierung gebende Anlaufstelle für andere Verwaltungseinheiten.
 - Ziel ist es, eine temporäre Unterstützung anderer Bereiche der Verwaltung bei neuen oder veränderten Aufgaben zu leisten, um Ängste zu nehmen und interkulturelle Öffnung zu unterstützen.
 - Dabei wirkt das Ressort an verwaltungsinternen Gestaltungsprozessen mit (u. a. Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierung der Jugendhilfe/Sozialarbeit, Beratung von Fachstellen der Verwaltung).

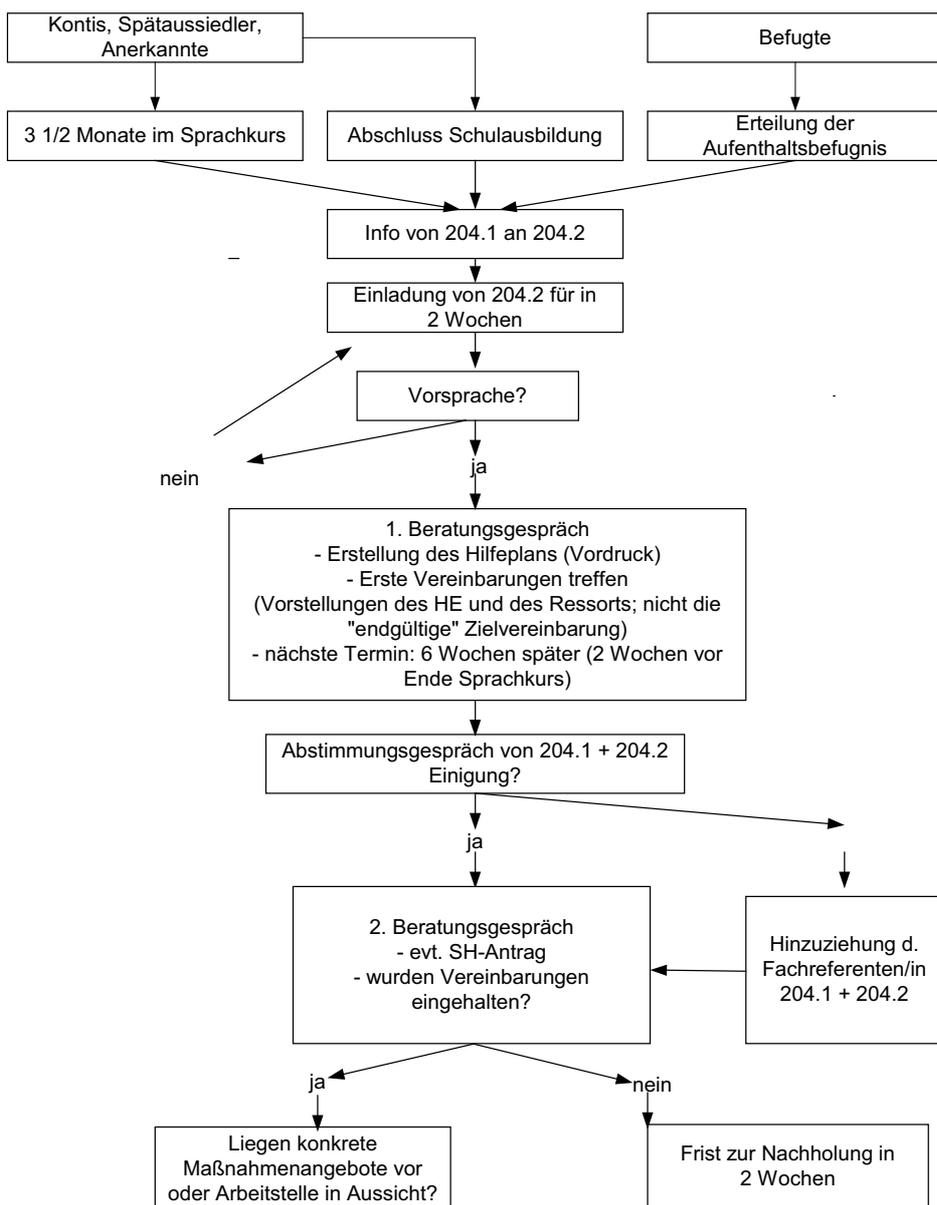
11.5 Prozesse

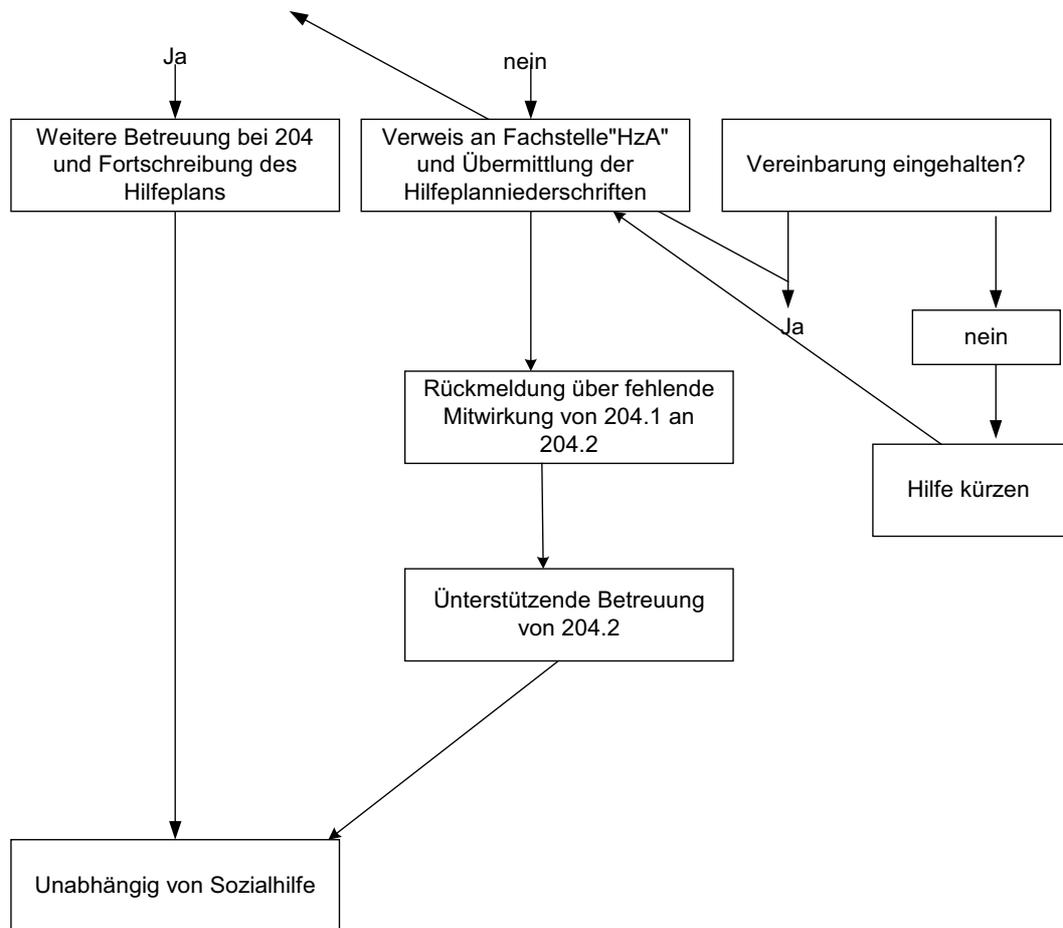
Die erste Phase beinhaltet:

1. Orientierungsphase = Ziel ist es, die Migranten zügig in Sprachmaßnahmen zu bringen und ihnen Wohnungen zu vermitteln.
2. Erstellung Hilfeplan = Nach dem Startkurs steht die Weiterbildung im Fokus. Im Rahmen eines Hilfeplans werden berufliche Perspektiven erarbeitet. Zu diesem Gespräch wird zwei Wochen vor Ende des Sprachkurses eingeladen.

Dabei ist es das Ziel der Stadt Wuppertal, die Sprachmaßnahme mit einem Berufspraktikum zu verbinden, um die Arbeitswelt in den Sprachkursen zu implementieren und den Erfolg der Sprachkompetenz zu sichern.

Die Kernprozesse der ersten Kontakte sind nachstehend dargestellt:





Die Inhalte des **Hilfeplangesprächs** sind im Detail:

1. Ausgangssituation
2. Einschätzungen aus Sicht der Teilnehmer (Ziele, Wünsche, Befürchtungen)
3. Ziel der Hilfe / Vereinbarung
4. Vereinbarte konkrete Handlungsschritte
5. Zeitliche Perspektiven der Hilfen
6. Begründung bei Ablehnung des Leistungsangebotes insgesamt oder in Teilen

11.6 Controlling

Die Steuerung des Ressorts erfolgt über strategische Ziele, die eingebunden sind in ein zweijähriges Managementprogramm mit Handlungsschwerpunkten und Ressourcenverteilung.

Politisches Controlling

Schwerpunkt	Berichtstyp	Berichtsempfänger	Inhalt
Finanzcontrolling	Soll-Mappe (auf Excel-Basis)	Kämmerer (monatlich)	<ul style="list-style-type: none"> • Gegenüberstellung des Haushaltsplans mit dem Ist-Entwicklungen • Aktualisierte Prognosewerte • Eingaben • Ausgaben • Zuschussbedarf
Fachcontrolling	Kurzbericht	Rat (monatlich)	<ul style="list-style-type: none"> • Bericht über aktuelle Aufträge
	Kennzahlenberichte	Fachausschüsse (2 mal im Jahr)	<ul style="list-style-type: none"> • Schlüsselkennzahlen

Internes Controlling

Die Überprüfung der Zielerreichung einzelner Projekte und Maßnahmen erfolgt über einen Erhebungsbogen.

Inhalte des Erhebungsbogens

1. Titel / Maßnahme / Art der Veranstaltung

2. Arbeitsbereich

- Bildung
- Partizipation
- Integrationsförderung
- Frauenförderung
- Interkultureller Austausch
- Prävention
- Fortbildung

3. Teilnehmer

- Anzahl
- Klientel (Alter, Nationalität, M/W)
- Multiplikatoren (Pädagogen, Verwaltung, Öffentlichkeit)

4. Kurzbewertung

Inhalt, Verlauf, eigene Bewertung, Reaktionen Teilnehmer, Öffentlichkeit

5. Arbeitsaufwand

Arbeitszeit, Kosten

6. Effekt erreicht?

Ja/Nein

Mögliche bzw. sinnvolle Modifikationen

Im Ressort sind zwei Steuerungs-/Koordinationsgremien etabliert, die einen unterschiedlichen Fokus haben.

Steuerungsgremien

Gremium	Aufgabe
Ressortleitungsrunde	<ul style="list-style-type: none"> • Steuerung der Finanzen • Personal • Allgemeine Geschäfte
Fachgruppe Integration	<ul style="list-style-type: none"> • Fachliche Ausgestaltung • Gemeinsame Entwicklung von neuen Maßnahmen • Auswertung des internen Controllings

11.7 Personal und Qualifizierung

Das Ressort ist mit 86 Stellen ausgestattet. Die Berufsausbildungen setzen sich wie folgt zusammen.

Verwaltungskräfte	33
Sozialarbeit/-pädagogik	16
Lehrer/innen	4
Germanistin	1
Ökonom	1
Technische Berufe	2
Arbeiter	29
Summe	86

Im Ressort sind insgesamt 29 Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund beschäftigt.

Gesamtstädtische Initiative

Der Anteil von zugewanderten Auszubildenden in der Stadtverwaltung stieg seit 1999 von nahe null auf zehn Prozent. Aktuell hat die Stadt Wuppertal eine Ausbildungsoffensive gestartet mit dem Motto „Wir möchten Sie ausbilden!“. Die Stadt Wuppertal bietet zahlreiche interessante Ausbildungsplätze für Jugendliche aller Nationalitäten an – und macht dies aktiv bekannt: Ausbildungs-Stellenbeschreibungen werden mit dem Hinweis versehen, dass Migranten/-innen ausdrücklich zur Bewerbung aufgefordert sind. Spezielle Informationsflyer werben bei der Zielgruppe der jungen Zugewanderten für eine Ausbildung bei der Stadt Wuppertal. Dieses Beispiel zeigt, dass der öffentliche Dienst von zugewanderten Auszubildenden profitiert.

Im Ressort Zuwanderung und Integration steht ein eigenes Fortbildungsbudget zur Verfügung. Als Einstieg in das Thema „Interkulturelle Kommunikation“ wurde eine Qualifizierung für die MitarbeiterInnen der Stadtverwaltung angeboten. Der Fokus lag dabei auf Gesten und körperlich orientierter Kommunikation. Diese Fortbildung stieß intern auf sehr gute Resonanz. Auf Basis der ermittelten Bedarfe der Mitarbeiter/innen sind im zweiten Schritt weitere Qualifizierungen geplant.

Aktuell wird im Ordnungsbereich eine gemeinsame Fortbildung zum Thema „Interkulturelle Öffnung“ durchgeführt. Anlass war, dass Beschwerden von Migrationsunternehmern vorlagen.

11.8 Kosten und Nutzen der Lösung

Für das Jahr 2003 stellt sich das vorläufige Rechnungsergebnis des Ressorts wie folgt dar.

Vorläufiges Rechnungsergebnis 2003 (Stand Januar 04)

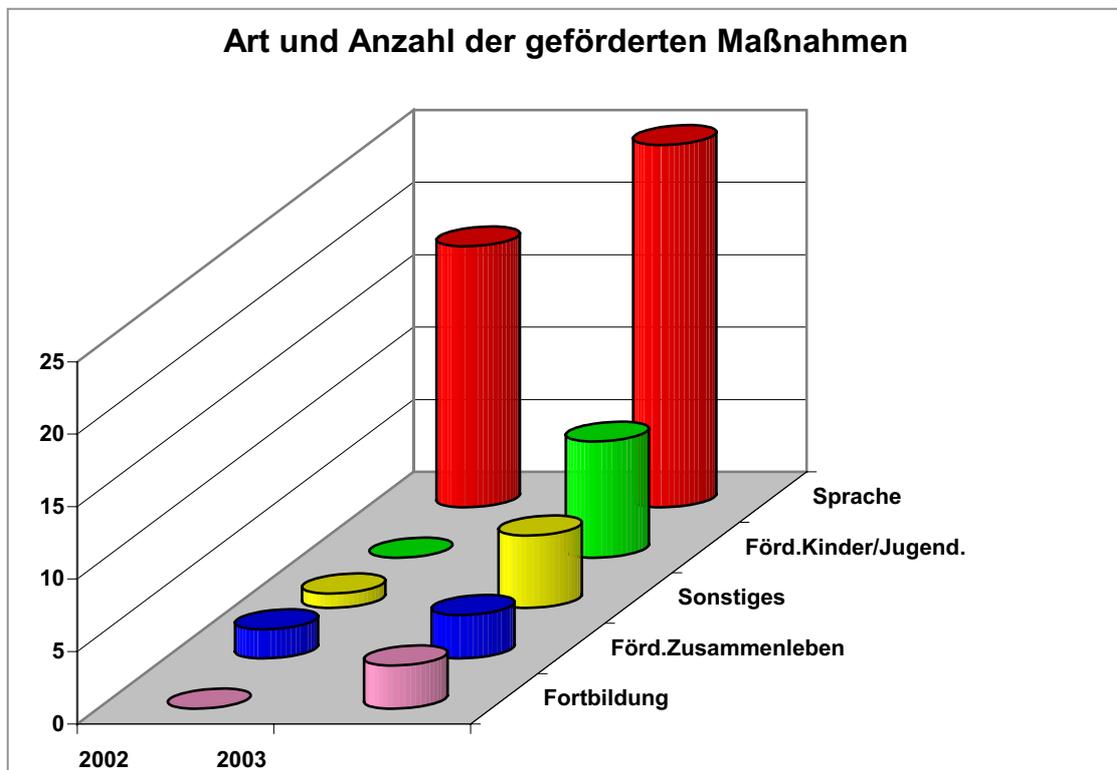
Produkt	Ausgaben	Einnahmen	Zuschuss
Ausländerreferat	190.020,54 €	119,90 €	-189.900,64 €
Wirtschaftliche Hilfe	12.824.400,67 €	8.509.836,72 €	-4.314.563,95 €
Migrations-/Integrationsberatung	1.336.955,29 €	493.250,11 €	-843.705,18 €
Unterbringung	7.865.342,48 €	3.667.975,84 €	-4.197.366,64 €
RAA	452.466,56 €	151.174,18 €	-301.292,38 €
Gesamt	22.669.185,54 €	12.822.356,75 €	-9.846.828,79 €

Im Ausgabenblock sind auch die wirtschaftlichen Hilfen des Bereiches enthalten. Das Budget ist gegenseitig deckungsfähig, d.h. Einsparungen in der Sozialhilfe können zur Refinanzierung von anderen Maßnahmen eingesetzt werden.

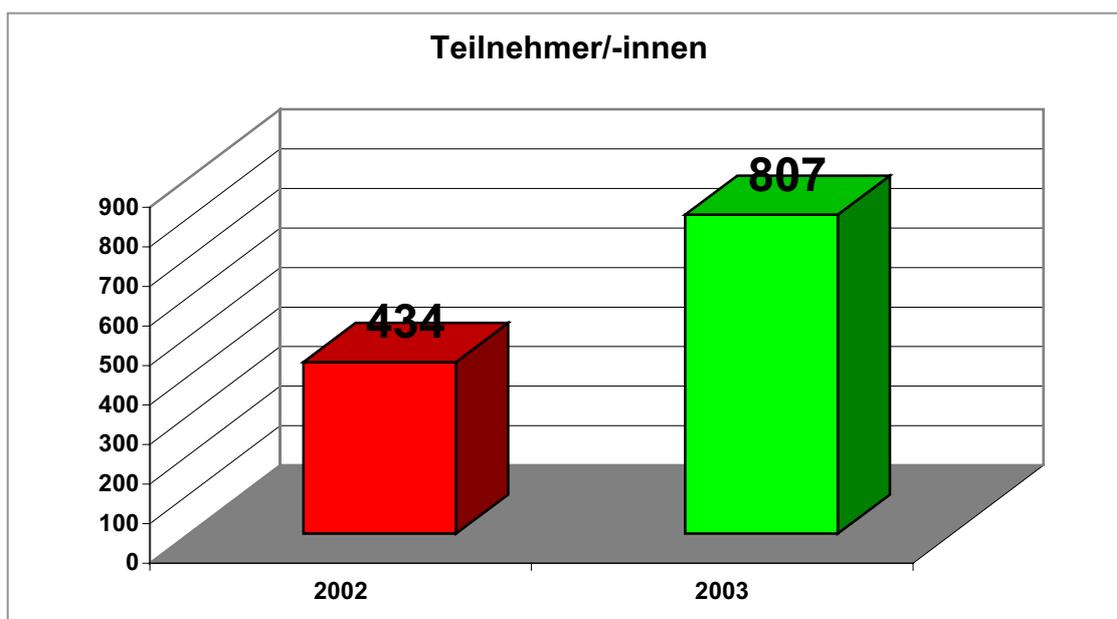
Kosten-Nutzen-Betrachtung am Beispiel „Sprache ist der Schlüssel zur Integration“

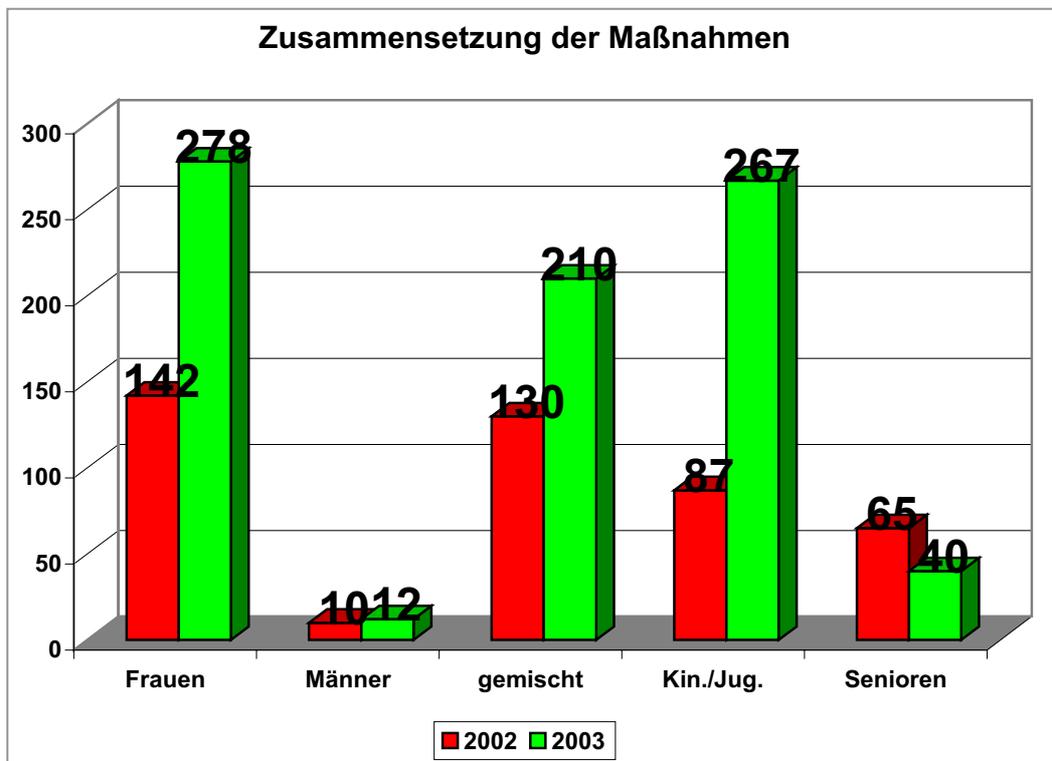
Ziel	Initiierung und Stärkung der Motivation zum Deutschlernen
Zielgruppe	Personen, die durch ihre spezifische Lebenssituation nicht an Sprachkursen teilnehmen können.
Methode	Entwicklung von Standards für verbindliche Vereinbarungen zwischen Vereinen und Ressort (Lebensnahe Rahmenbedingungen, sprachfördernde Kinderbetreuung, zeitlich intensiv etc.)
Ergebnisse	Insgesamt 21 Kurse und Maßnahmen

Die Anzahl der Maßnahmen liegt aktuell im November 2003 bei 44. Im Vergleich dazu wurden in 2002 22 Maßnahmen durchgeführt.

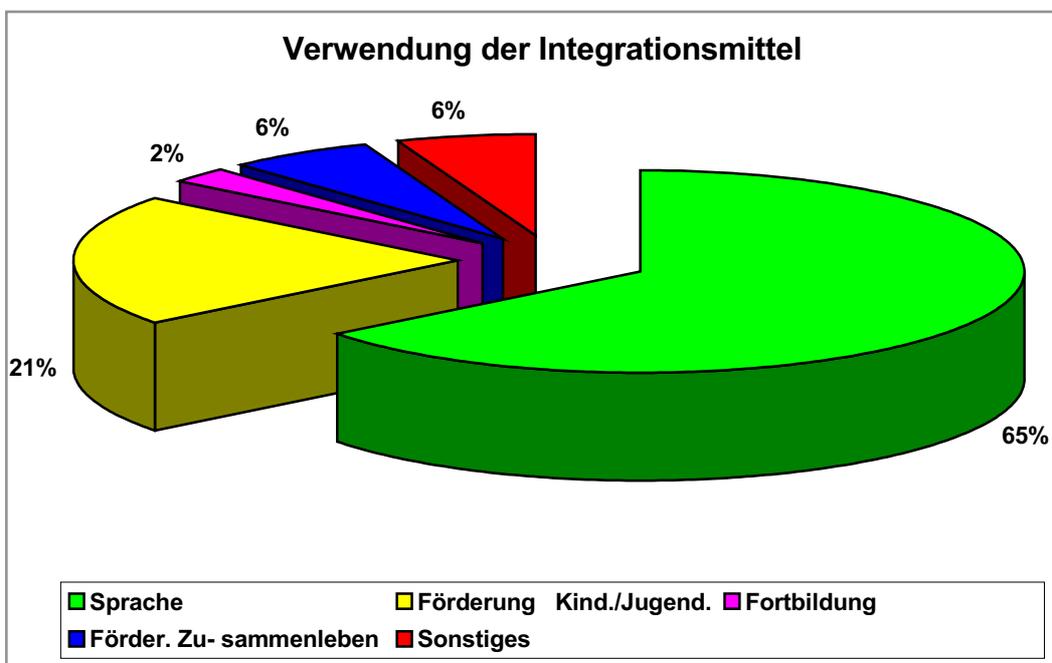


Über diese Maßnahmen wurden folgende Personen direkt und ergänzend durch die Kinderbetreuung erreicht.





Der Haushaltsansatz lag in 2003 bei 100.000 €. Die Kosten verteilen sich wie folgt:



11.9 Zusammenarbeit mit Anderen

Zur Koordination der Kooperationspartner hat das Ressort und die AGFW (Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege) einen Arbeitskreis Migration eingerichtet. Ziel dieses Arbeitskreises ist es,

- Vernetzungsarbeit zu leisten,
- einen effizienten Einsatz von Ressourcen durch Kooperationen zu gewährleisten,
- Doppelangebote zu vermeiden,
- eine gleichmäßige Verteilung von Angeboten in den Stadtteilen zu erreichen und
- interkulturelle Sensibilität zu schaffen sowie die Integrationsaufgabe breit zu verankern, als Ausdruck des Leitthemas „auf gleicher Augenhöhe“.

Im Bezug auf das Handlungsfeld Sprachkompetenz wird die Koordination der Sprachkurs-träger als besonders wichtig erachtet. Einen Erfolgsfaktor dabei stellt die Kontinuität bei den Sprachkursleitern dar.

Weiterhin ist auf die so genannte Brückenfunktion hinzuweisen. Das Ressort setzt gemeinsam mit Weiterbildungslehrern von klassischen Trägern, wie z. B. der VHS, Sprachkurse um. Diese werden maximal zweimal gefördert und dann den Regeleinrichtungen übergeben. Ziel ist dabei, dass zu den Lehrern ein Vertrauensverhältnis aufgebaut wird und keine Unterbrechung erfolgt.

Mit den Sprachkursträgern werden Qualitätsstandards vereinbart (siehe Anlage).

11.10 Einbindung der Politik

Die Bildung des Ressorts „Zuwanderung und Integration“ ist mit Auftrag des Rates erfolgt und wird von allen Fraktionen getragen. Eine Beteiligung der Politik erfolgt über die Diskussion und Vereinbarung der strategischen Ziele für die Stadt Wuppertal insgesamt.

Speziell bezogen auf das Ressort findet eine fachliche Abstimmung mit dem Sozial- und Gesundheitsausschuss statt. Der Rat der Stadt wird in Form des Managementberichtes informiert und einbezogen.

Der Ausländerbeirat tagt viermal im Jahr. Die Geschäftsführung des Ausländerbeirats ist im Ressort angesiedelt. In diesem Beirat findet ein Informationsaustausch statt. Allerdings ist dies ein Gremium ohne Beschlusskraft. Ziel sollte sein, dies zu verändern.

12 Anlagen

Anlagenübersicht

12.1	Broschüre des Innenministeriums NRW zur politischen Beteiligung von Zugewanderten an der Kommunalvertretung	Seite 124
12.2	Monitoringsystem zur Ausländerintegration in Wiesbaden	Seite 133
12.3	Zielorientierung/Zielgruppen: Auszüge aus dem Geschäftsprogramm des Ressorts Zuwanderung und Integration des Geschäftsbereichs Jugend, Soziales und Integration der Stadt Wuppertal	Seite 135
12.4	Controlling: Auszug Zielberichtscontrolling – Bericht zur Zielerreichung (Stadt Essen)	Seite 137
12.5	Aufgaben der kommunalen Integrationspolitik: Beispiel für einen individuellen Förderplan (LAG KJS NRW)	Seite 138
12.6	Trainingskonzept „Interkulturelle Kompetenz im Verwaltungshandeln“ der Stadt Offenbach am Main	Seite 139
12.7	Aufgaben der kommunalen Integrationspolitik: Stadt Münster „Nationworker“ – Aufgaben- und Tätigkeitsbeschreibung	Seite 141
12.8	Quartiersbezug/sozialräumliche Aspekte: Wohnungsmanagement für Zuwanderer der Stadt Duisburg	Seite 144
12.9	Vernetzung: Dortmunder Kontraktmodell zur Integration von SpätaussiedlerInnen und jüdischen EmigrantInnen	Seite 145
12.10	Vernetzung: Leitfaden zur Bildung von Integrationskonferenzen; Freie Wohlfahrtspflege in NRW Arbeitsausschuss Migration – Eckpunkte für die Bildung von Arbeitsgemeinschaften Integration auf lokaler Ebene	Seite 147
12.11	Vernetzung: Vereinbarung von Qualitätsstandards mit den Trägern von Sprachkursen; Kontraktbeispiel Wuppertal	Seite 149
12.12	Literatur zur Organisation der Integrationsarbeit	Seite 150

12.1 Broschüre des Innenministeriums NRW zur politischen Beteiligung von Zugewanderten an der Kommunalvertretung

1. Einleitung

In Reaktion auf die Zuwanderung haben Städte in Nordrhein-Westfalen seit Ende der 1960er Jahre Ausländerbeiräte gebildet. Diese haben die Kommunalpolitik beraten und die Interessen der Zugewanderten vertreten.

Mit der Reform der Kommunalverfassung im Mai 1994 wurde der Ausländerbeirat als Institution in die Gemeindeordnung aufgenommen.

Seither hat es in der Arbeit der Ausländerbeiräte Erfolge aber auch Schwächen gegeben.

In den Kommunen ist deshalb der Wunsch geäußert worden, einen größeren Gestaltungsspielraum beim Zusammenwirken des Rates und seiner Ausschüsse mit dem Ausländerbeirat zu erhalten.

Deshalb hat der Landtag am 16. Oktober 2003 beschlossen:

„Der Landtag bittet die Landesregierung, das konstruktive Zusammenwirken von Rat und Ausländerbeirat durch Handlungsempfehlungen zu unterstützen. Andere Organisationsformen als die des Ausländerbeirates (§ 27 GO) sind zu ermöglichen, wenn eine Gemeinde und ihr Ausländerbeirat es wollen. Dafür ist eine großzügige Handhabung der Experimentierklausel des § 126 GO – im Rahmen der Strukturmerkmale der GO – ein geeignetes Instrument.“

In Erfüllung dieses Auftrages werden diese Handlungsempfehlungen vorgelegt.

2. Es geht um Integration

Die Gemeinde ist der gesellschaftlich verfasste Ort, in dem Menschen miteinander zusammen leben. Hier sind unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse auszugleichen und zu erfüllen. Das gilt auch für das Zusammenleben der Bürger einer Gemeinde mit den in die Gemeinde Zugewanderten – aus welchen Gründen und für welche Dauer auch immer sie in die Gemeinde gekommen sind.

Mit den daraus entstehenden Herausforderungen ist die politische Gemeinde unvermeidlich konfrontiert. Von ihr wird erwartet, dass sie geeignete Instrumente zur Bewältigung der daraus entstehenden Pflichten und Aufgaben entwickelt.

Einer der Lösungsansätze heißt „Integration“.

Die Integration ist ein beidseitiger Prozess, der Bürgern und Zugewanderten gleichermaßen aufgegeben ist. Integration setzt Partizipation voraus. Vom Gelingen dieses Vorhabens profitieren alle; ein Scheitern belastet alle.

3. Erwartungen klären, um Erfolge zu erzielen

Der Ausländerbeirat als Vertretung der Migranten ist in die Gemeindeordnung aufgenommen worden, um die Beteiligung der Migranten an der Kommunalverwaltung zu stärken.

Nach den bisherigen Erfahrungen haben sich nicht alle dieser Erwartungen erfüllt.

Deshalb gilt es zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie das Zusammenwirken von Rat und den Repräsentanten der Migranten verbessert werden kann.

Ein besseres Zusammenwirken kann nur gelingen, wenn und soweit es vom übereinstimmenden Willen der Verantwortlichen getragen wird.

Es ist dem Rat, der Verwaltung und den Vertretern der Migranten gemeinsam aufgegeben, diese Übereinstimmung zu erzielen.

Sie entscheiden gemeinsam, was zum Zweck einer gelingenden Integration in ihrer Gemeinde zu tun ist.

4. Ziel und Aufbau der Handlungsempfehlungen

Die folgenden Empfehlungen nennen einige Handlungsfelder, die die Kommunalverwaltung – Rat, Bürgermeister, Ausländerbeirat und hauptamtliche Verwaltung – bedenken mögen.

Die Empfehlungen stellen zunächst dar, über welche Themen in der Gemeinde (Rat, Bürgermeister, Ausländerbeirat) Übereinstimmung erzielt werden sollte (Ziffer 5).

Anmerkung: Diese Verständigung ist davon unabhängig, in welcher organisatorischen Form eine Migrantenvertretung an der Kommunalverwaltung beteiligt werden soll. Letztlich muss aber auch über diese Form Einvernehmen erzielt werden.

Die Handlungsempfehlungen beschreiben sodann, welche organisatorische Abwandlungen zur Beteiligung eines Ausländerbeirats in Betracht kommen (Ziffer 6).

Weiter wird dargestellt, von welchen Wahlvorschriften (§ 27 Abs. 3 und 11 GO) abgewichen werden kann (Ziffer 7).

Abschließend wird klargestellt, dass Abweichungen von den Vorschriften der Gemeindeordnung der Zulassung durch das Innenministeriums bedürfen – § 126 Abs. 1 GO – (Ziffer 8).

5. Empfehlungen zu einzelnen Themenkreisen

5.1 Themenkreis 1 – „Integration“ – eine gemeinsame Angelegenheit

Es spricht viel dafür, dass das Zusammenwirken des Rates, der Ausschüsse und der Verwaltung mit dem Ausländerbeirat am besten durch gemeinsame Arbeit an konkreten Aufgaben gefördert wird. Deshalb empfiehlt es sich, innerhalb der Gremien, der Verwaltung und des Ausländerbeirates die Inhalte zu benennen, die im Interesse der Integration von Zugewanderten in das Gemeindeleben gelöst werden sollen.

Orientiert an den konkret beschriebenen Inhalten können die Ratsmitglieder, die sachkundigen Bürger und die sachkundigen Einwohnern – mit und ohne Migrationshintergrund – in den Ausschüssen sowie die Mitglieder des Ausländerbeirates sich ihre Verantwortung für die gemeinsame Aufgabe „Integration“ bewusst machen.

Darauf aufbauend können die Erwartungen formuliert werden, die die Gremien und die Verwaltung hinsichtlich der jeweils anderen Organisationsteile und deren Beteiligung an der gemeinsamen Aufgabe haben.

5.2 Themenkreis 2 – Wie wird der Ausländerbeirat in die Ratsarbeit eingebunden?

Rat, Verwaltung und Ausländerbeirat sollten absprechen, wer welche Aufgaben zum Thema „Integration“ wahrnimmt und wie andere Gremien daran beteiligt werden.

Insbesondere sollte geklärt werden, wie der Ausländerbeirat in den Ablauf der Kommunalverwaltung (Rat und seine Ausschüsse; hauptamtliche Verwaltung) verfahrensmäßig eingebunden wird.

Rat, Ausschüsse und Verwaltung können insbesondere Verfahrensregeln festlegen, wie

- der Rat und seine Ausschüsse den Ausländerbeirat am Verfahren im Rat und in den Ausschüssen beteiligen (z. B. Kenntnis von Vorlagen, Verfahren zur Stellungnahme),
- der Ausländerbeirat durch die Verwaltung betreut wird,
- der Ausländerbeirat durch die Geschäftsstellen der Ausschüsse/oder vergleichbare Funktion in der Verwaltung beteiligt wird.

5.3 Themenkreis 3 – Wie wird der Ausländerbeirat personell und technisch ausgestattet ?

Rat und Ausländerbeirat sollten sich über den Bedarf des Ausländerbeirats

- für die Geschäftsführung – personell/finanziell -,
- an Räumen,
- an Technikunterstützung,
- an Literatur

verständigen.

5.4 Themenkreis 4 – Was getan werden kann, um die Gremienarbeit des Ausländerbeirates zu verbessern

Erfahrungen belegen, dass einige Mitglieder einzelner Ausländerbeiräte mit den Gegebenheiten der Kommunalverwaltung nicht hinreichend vertraut sind.

Für die Arbeit des Ausländerbeirats kann es hilfreich sein, wenn der Rat, die Verwaltung und Mitglieder des Ausländerbeirats darüber eine Zielvereinbarungen treffen,

- wie den Migrantenvetretern die Arbeit in der Kommunalverwaltung nahe gebracht werden kann,
- wie die Kommunalverwaltung (Rat/Ausschüsse/Verwaltung) den Migrantenvetretern die Arbeit erleichtern kann,
- was die Migrantenvetreter tun werden, um erfolgreich an der Kommunalverwaltung mitwirken zu können.

Für die Arbeit im Ausländerbeirat hat es sich als hilfreich erwiesen, wenn der Ausländerbeirat – für sich selber – sein Rollenverständnis klärt.

Dies bezieht sich sowohl auf seine Mitwirkung in der Kommunalverwaltung als auch auf sein internes Zusammenwirken.

(Für den Fall eines gemeinsamen Gremiums von direkt gewählten Migrantenvetretern und Ratsmitgliedern empfiehlt es sich, wechselseitige Rollenbeschreibungen und Erwartungen zu formulieren.)

Bei der personellen Auswahl der Ratsmitglieder ist zu erwägen, welche Rolle der Migrationshintergrund einzelner Ratsmitglieder spielen soll.

Für die Vorbereitung der Sitzungen des Ausländerbeirats kann eine Institution nach dem Vorbild eines „Ältestenrates“ hilfreich sein. Die Arbeit im Gremium kann außerdem durch die Einrichtung von Arbeitskreisen zur Bearbeitung einzelner Themen entlastet werden.

5.5 Themenkreis 5 – Welche Aufgaben soll der Ausländerbeirat wahrnehmen, welche Kompetenzen soll er haben?

Rat und Ausländerbeirat stimmen sich darüber ab, mit welchen konkreten Aufgaben und Themen sich der Ausländerbeirat befassen soll.

Weitergehend kann der Rat – nach Anhörung des Ausländerbeirates – den Rahmen festlegen, innerhalb dessen der Ausländerbeirat

- in der Gemeinde gewünschte Aktivitäten entfalten kann,
- über ihm vom Rat zugewiesene Mittel nach dessen Leitlinien zur Förderung von Projekten entscheiden kann,
- Öffentlichkeitsarbeit zum Zweck der Integration betreiben kann.

Diese Kompetenzen können Rat und Ausländerbeirat einvernehmlich festlegen, ohne dass eine Beteiligung Dritter erforderlich ist.

Zwischenbemerkung:

Über diese Themen sollten – im Interesse geklärter Erwartungen – eindeutige Ergebnisse erzielt und dokumentiert werden. Auch ein „Nein“ kann als ein klares Ergebnis künftige Enttäuschungen vermeiden.

6. Anderes Gremium – an Stelle des Ausländerbeirates § 27 GO -

In der Vergangenheit ist eine der Ursachen dafür, dass der Ausländerbeirat nicht genügend in die Ratsarbeit integriert war, darin gesehen worden, dass diesem Gremium keine Ratsmitglieder angehören.

Für eine Gemeinde, die die Ursache darin sieht und diesen Mangel beheben will, kommen folgende Abweichungen vom Ausländerbeirat § 27 GO in Betracht:

6.1 Die Abwandlung des Ausländerbeirats § 27 GO

Rat und Ausländerbeirat verständigen sich darauf, für die kommende Wahlperiode das Grundmodell des Ausländerbeirats § 27 GO abzuwandeln.

Das Gremium soll künftig sowohl aus direkt gewählten Migrantenvetretern als auch vom Rat gewählten Ratsmitgliedern gebildet werden.

Die Bildung des Gremiums vollzieht sich in folgenden Schritten:

Die Migranten wählen – wie bisher – „ihren“ Ausländerbeirat.

Zu dem so gewählten Gremium wählt der Rat – aus seiner Mitte – Ratsmitglieder hinzu (Abwandlung der Bildung und Zusammensetzung).

Ausländerbeirat und Rat legen fest, wie das so gebildete Gremium seinen Vorsitzenden wählen kann („aus seiner Mitte“ oder „aus den direkt gewählten Migrantenvetretern“).

Das Gremium hat Beratungskompetenz.

Der Beirat kann – nach Maßgabe des Rates – über den Einsatz von Haushaltsmitteln verfügen (siehe Themenkreis 5).

6.2 Die Abwandlung eines Ausschusses nach § 58 GO

Rat und Ausländerbeirat verständigen sich darauf, für die kommende Wahlperiode an Stelle des Ausländerbeirats einen – abgewandelten – Ausschuss (§ 58 GO) zu bilden, dem das Thema der Integration zugewiesen ist.

Dabei sind folgende Vorgaben des § 58 GO zu beachten:

Der Rat bestimmt die Zahl der Sitze für Ratsmitglieder und die Zahl der Sitze für Migrantenvetreter.

Die Zahl der Sitze für Ratsmitglieder soll die politische Repräsentanz im Rat abbilden (der Ausschuss als „kleiner Rat“: § 50 Abs. 3 GO). Sollen dem Ausschuss auch sachkundige Bürger gemäß § 58 Abs. 3 GO angehören, muss auch bei deren Auswahl das Prinzip der politischen Repräsentanz gewahrt bleiben.

Den Vorsitz im Ausschuss führt ein Ratsmitglied.

Zu dem so gebildeten Ausschuss treten die von den Migranten direkt gewählten Migrantenvertreter hinzu (Abwandlung der Ausschussbildung).

Deren Direktwahl wird „wie“ eine Wahl zum Ausländerbeirat organisiert (§ 27 Abs. 11 GO).

Die Zahl der Sitze für Ratsmitglieder muss die für Migrantenvertreter (und wenn ihm auch sachkundige Bürger angehören – die Summe beider Gruppen) übertreffen (§ 58 Abs. 3 GO).

Der Ausschuss ist nur beschlussfähig, wenn die Zahl der Ratsmitglieder die der Migrantenvertreter (und sachkundigen Bürger, wenn solche dem Ausschuss angehören,) übersteigt (§ 58 Abs. 3 GO).

Die Vertreter der Migranten haben Rede- und Stimmrecht.

Das Gremium hat Beratungskompetenz. (Es hat Entscheidungskompetenz über die vom Rat zugewiesenen Mittel im Rahmen der Richtlinien des Rates – Themenkreis 5.)

6.3 Wahl von Vertretern

Für eine kontinuierliche Arbeit des Gremiums hat es sich als sinnvoll erwiesen, wenn der direkt gewählte Repräsentant der Migranten einen persönlich zugeordneten Vertreter hat.

Die Vertretung kann im Wege der Direktwahl durch die Gestaltung des Stimmzettels gewährleistet werden:

Beispiel: Aus einer Liste mit sieben Kandidaten sind nach dem Wahlergebnis die Kandidaten 1, 2 und 3 gewählt worden.

Als persönliche Vertreter sind dem Kandidaten 1 der Kandidat 4, dem Kandidaten 2 der Kandidat 5 und dem Kandidaten 3 der Kandidat 6 zugeordnet.

7. Abweichen von Wahlvorschriften

Ausgehend von der Feststellung, dass die vorstehend beschriebenen Beratungsgremien – Ausländerbeirat, abgewandelter Ausländerbeirat oder abgewandelter Ausschuss – keine Staatsgewalt ausüben, sind nachfolgende Abweichungen von Wahlvorschriften des § 27 Abs. 3 und Abs. 11 GO zulässig.

Die Abweichungen setzen eine Verständigung zwischen dem Ausländerbeirat und dem Rat voraus. Es besteht keine Pflicht zur Abweichung.

Abweichung von § 27 Abs. 3 Satz 1, erster Halbsatz:

Wahlberechtigt sind auch Deutsche. Dabei kann es sich sowohl um eingebürgerte als auch um gebürtige Deutsche handeln. Die Gestaltung ist der Gemeinde überlassen.

Im Interesse eines transparenten Wahlverfahrens ist es allerdings erforderlich, dass der Interessent sich rechtzeitig in ein in der Gemeinde ausgelegtes Wählerverzeichnis eintragen lässt. Die Modalitäten legt die Gemeinde fest.

Abweichung von § 27 Absatz 11 GO:

Briefwahl ist zulässig.

8. Notwendigkeit und Ablauf eines Verfahrens nach § 126 Abs. 1 GO

Vorbemerkung: Unter den Ziffern 6 und 7 ist dargestellt worden, von welchen Normen der Gemeindeordnung Abweichungen zugelassen werden können, wenn die Gemeinde – Rat und Ausländerbeirat – sich darauf verständigt hat.

Die Ziffern 6 und 7 sind dagegen nicht als Aufforderung zu verstehen, von ihnen Gebrauch zu machen.

Die Gemeinde entscheidet !

Haben sich Ausländerbeirat und Rat darauf verständigt, Migranten in der kommenden Wahlperiode abweichend von Vorschriften der Gemeindeordnung an der Kommunalverwaltung zu beteiligen (siehe Ziffern 6 und 7), so bedarf es dazu der Zulassung durch das Innenministerium nach § 126 Absatz 1 GO.

Nach der Verständigung zwischen Ausländerbeirat und Rat beantragt die Gemeinde die notwendige Zulassung.

Sie legt dar, von welchen Vorschriften sie abweichen will und welche Regel an die Stelle des geltenden Rechts treten soll.

Sie erläutert kurz, welcher Effekt im Hinblick auf die Integration erwartet wird.

Hinweis

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerberinnen bzw. Wahlbewerbern oder Wahlhelferinnen bzw. Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin bzw. dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Herausgeber

Innenministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen
- Referat Öffentlichkeitsarbeit -
Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

Telefon: 0211/871 – 01
Telefax: 0211/871 – 3355
poststelle@im.nrw.de
www.im.nrw.de

Nachdruck, auch auszugsweise,
nur mit Genehmigung des Herausgebers.

12.2 Monitoringsystem zur Ausländerintegration in Wiesbaden

Indikatoren zur Messung des Standes der Integration	
A Strukturelle Integration	
Rechtliche Integration	Kennzahlen / Operationalisierung
Aufenthaltssicherheit	Anteil der Ausländer mit einem „sicheren“ Aufenthaltsstatus (in %)
Einbürgerungsanspruch	Anteil der Ausländer mit Anspruch auf Einbürgerung (in %)
Integration in das Bildungssystem	
Kindergartenbesuch	Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund mit einem Kindergartenbesuch unter 2 Jahren (in %)
Gymnasialbesuch	Anteil der Gymnasialschüler unter den ausländischen Schülern auf weiterführenden Schulen (in %)
Schulerfolg	Anteil der ausländischen Schulabgänger ohne Schulabschluss (in %)
Berufseinmündung	Anteil der ausländischen Berufsschüler ohne Ausbildungsvertrag (in %)
Integration in den Arbeitsmarkt	
Qualifikation	Anteil der Ausländer ohne bzw. ohne anerkannte Berufsausbildung an allen ausländischen Beschäftigten (in %)
Prekäre Beschäftigung	Ausländeranteil unter den geringfügig Beschäftigten (in %)
Arbeitslosigkeit	Arbeitslose in % der 21- bis 60jährigen Ausländer
Jugendarbeitslosigkeit	Anteil der unter 25-Jährigen unter den ausländischen Arbeitslosen (in %)
Integration in den Wohnungsmarkt	
Segregation	Konzentration der ausländischen Bevölkerung auf bestimmte Wohngebiete (Segregationsindex nach Duncan/Duncan)

Indikatoren zur Messung des Standes der Integration	
B Kulturelle Integration	
Werteannäherung	
Fertilität	Geburten je 1 000 ausländischen Frauen im Alter von 15 bis 45 Jahren
Lebensformen	Anteil der Ausländer in 5- u. mehr Personenhaushalten an allen Ausländern
Spracherwerb	
Sprachkenntnisse bei Migrantenkinder	Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund mit unzureichenden Deutschkenntnissen für einen Schulbesuch an allen einzuschulenden Kindern mit Migrationshintergrund (in %)
C Soziale Integration	
Aufenthaltsdauer/Bleibeabsichten	
Langfristig angelegter Aufenthalt	Anteil der Ausländer (altersstandardisiert) mit einer Aufenthaltsdauer ≥ 20 Jahren in Deutschland (in %)
2. Ausländergeneration	Anteil der in Deutschland geborenen bzw. vor dem 7. Geburtstag eingereisten Ausländer an allen Ausländern (in %)
Multikulturelles Zusammenleben	
Bi-nationale Ehen	Anteil der in den letzten 3 Jahren eheschließenden Ausländer mit deutschem Ehepartner (in %)
Gemischtnationale Haushalte	Anteil der mit Deutschen zusammenlebenden Ausländern an allen Ausländern in Mehrpersonenhaushalten – nur Erwachsene (≥ 18 J.) (in %)
Sozialkontakte zwischen Ausländern und Deutschen	
Kontakte in verschiedenen Lebensbereichen	Anteil der Wiesbadener (Deutsche), die Kontakte zu Ausländern am Arbeitsplatz, in der Wohngegend, in der Familie/Verwandtschaft oder im Freundes-, Bekanntenkreis haben (in %)
Bewertung des interkulturellen Zusammenlebens	Anteil der Wiesbadener, die das Zusammenleben zwischen Deutschen und Ausländern <u>in ihrer Wohngegend</u> bzw. <u>im gesamten Stadtgebiet</u> als weniger gut oder schlecht beurteilen (in %)
D Identifikatorische Integration	
Einbürgerungen	
Vollzogene Einbürgerungen	Einbürgerungen je 100 Anspruchsberechtigte

12.3 „Zielorientierung / Zielgruppen“

Auszüge aus dem Geschäftsprogramm des Ressorts Zuwanderung und Integration des Geschäftsbereichs Jugend, Soziales und Integration der Stadt Wuppertal

Ziele

Qualitätsziele

- Abbau von Fremdenfeindlichkeit und Vorurteilen,
- Verankerung der interkulturellen Orientierung in der Arbeit,
- Partizipation, Kooperation und Vernetzung,
- Eröffnung persönlicher und gesellschaftlicher Zukunftsperspektiven,
- Interessenausgleich auf gleicher Augenhöhe,
- Kundenzufriedenheit,
- Überprüfung, Optimierung und Weiterentwicklung der Aufgaben und Abläufe im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses.

Leistungsziele

- Gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration,
- Sprach-, Bildungs- und Berufsförderung,
- Förderung und Vermittlung interkultureller Kompetenz,
- Umsetzung des Belegungskonzeptes für Flüchtlinge, Aussiedler und Neuzugewanderte,
- Schutz des Wohles der Kinder und Jugendlichen herstellen und erweitern.

Wirtschaftliche Ziele

- Sicherung aller Landeseinnahmen und Zuweisungen Dritter,
- Ermittlung und Sicherstellung aller möglichen Einnahmen aus EU-/Bundes- und Landesmitteln zur Förderung der Integration,
- Sicherstellung der Qualitäts- und Leistungsziele bei gleichzeitiger sparsamer Bewirtschaftung und Einhaltung des Budgets,
- Wirtschaftliche Auslastung der Übergangseinrichtungen unter Berücksichtigung sozialverträglicher Aspekte,
- Ausbau der Kooperationen zum effektiven Einsatz vorhandener Ressourcen.

Zielgruppen

- Migranten/innen, Neuzuwanderer/innen und Flüchtlinge,
- Kinder, Jugendliche und Erwachsene ohne Einschränkung nach Herkunft,
- Akteure und Multiplikatoren aus städtischen Institutionen, Einrichtungen, kirchlichen Gemeinden und Migrantenselbstorganisationen,
- Wohlfahrtsverbände.

Exemplarische Darstellung einer der daraus abgeleiteten Kernaufgaben:

Interkulturelle Stadtteilentwicklung

Integration findet in der Kommune – insbesondere in den Wohnquartieren, in denen die Menschen leben – statt.

Deshalb müssen Integrationsangebote verstärkt in die Stadtteile verlegt werden, um einen kommunikativen interkulturellen Austausch zwischen allen Bewohnern/innen zu ermöglichen, Konflikten vorzubeugen und eine gemeinsame Verantwortung für den eigenen Lebensraum zu bewirken.

Interkulturelle Stadtteilentwicklung nutzt die vielfältigen Kompetenzen der Bewohner/innen unterschiedlicher Herkunft, um ein lebenswerteres Viertel zu gestalten und ist ein unverzichtbarer Bestandteil der Stadtteilentwicklung.

Die Einbeziehung der Migranten/innen in den Stadtteilentwicklungsprozess kann nur durch

- gezielte mehrsprachige Informationsmaterialien bzw. Veranstaltungen,
- eine breit gefächerte Öffentlichkeitsarbeit und
- die Einbindung von Multiplikatoren und Multiplikatorinnen

gelingen.

Ein bedeutender Schwerpunkt wird sein, gemeinsam im Stadtteil eine Strategie zu entwickeln, die die Partizipation von Migranten/innen motiviert und deren Bedarfe mit einbezieht.

Parallel müssen die Migrantenselbstorganisationen vermehrt und systematisch durch

- Fortbildungen in Bezug auf thematische Schwerpunkte z. B. Aufbau der Kommune, Bildung, Vernetzung,
- Informationen bezüglich der Vereinsentwicklung, Vereinsrecht, Finanzen etc.

gestärkt werden.

So können sie eigenständig ihre sozialen und kulturellen Kompetenzen, ihre Vorstellungen und spezifischen Interessenlagen in den Entwicklungsprozess einbringen.

Erst

- die interkulturelle Sensibilisierung der professionellen Akteure/innen
- und
- die Motivation der Partizipation von Migranten/innen und deren Organisationen

ermöglichen eine erfolgreiche Stadtteilentwicklung.

12.4 „Controlling“

Auszug Zielberichtscontrolling – Bericht zur Zielerreichung (Stadt Essen)

Zielperspektive 1: Kunde Bürger		Verantwortlich:					Situation	Perspektive	Handlungsbedarf	Erläuterungen und Wirkungsabsichten
Amtsziel: Ausbau der interkulturellen Orientierung		Zielwert		Istwert		Prognose				
Maßnahmen der Messgröße	Vorjahr	Lfd. Jahr	Vorjahr	Lfd. Jahr						
Programm: Umsetzung der Maßnahmen des Gesamtkonzepts Sprachförderung										
Maßnahme XY	7	25	7	18	28	72%	alles im Plan	alles im Plan	Nein	

Situation: + = alles im Plan 0 = Aufmerksamkeit erforderlich - = Probleme -- = Ziel gefährdet

12.5 „Aufgaben der kommunalen Integrationspolitik: Öffnung und Dialog, Koordination nach innen und außen, Produkte“
 Beispiel für einen individuellen Förderplan (LAG KJS NRW)

Individueller Förderplan (LAG KJS NRW))

Landesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit NRW e.V. (LAG KJS NRW)

Themenbereich	Inhalt
Persönliche Daten	<ul style="list-style-type: none"> • Personendaten • Familienangehörige • Andere betreuende Stellen
Schulbesuch	<ul style="list-style-type: none"> • Schultyp • Ort • Anerk. Abschluss • Förderung
Berufstätigkeit / Berufsausbildung	<ul style="list-style-type: none"> • Wehrdienst / Zivildienst • Beruf • Firma / Ort • Abschluss
Persönliche Qualifikationen	<ul style="list-style-type: none"> • Besondere Fähigkeiten • Hobbies, Interessen

Der Förderplan beinhaltet weiterhin zu einzelnen Bausteinen (Schule, Ausbildung, Beruf, Freizeit und Soziales Umfeld/Kontakte) einen Kontrakt, der sich wie folgt strukturiert.

Beispiel „Baustein Schule“

Zielvereinbarung	• Welche Wünsche und Ziele können vereinbart werden?
Förderwege	• Was muss getan werden?
Kooperationspartner	• Wer ist wann und wie zu beteiligen?
Auftragsklärung	• Wer erledigt was?
Prozesskontrolle	• Bis wann wird was getan?
Datum und Unterschrift	•

12.6 Trainingskonzept „Interkulturelle Kompetenz im Verwaltungshandeln“ der Stadt Offenbach am Main

Die Stadt Offenbach am Main hat im Amt für Arbeitsförderung und Statistik in Kooperation mit der Abteilung Personal- und Organisationsentwicklung einen Leitfaden für ein Trainingskonzept zum Thema „Interkulturelle Kompetenz“ entwickelt.

Der Ausländeranteil beträgt in der Stadt Offenbach am Main über 30 %. Dieses spiegelt sich in der Kundenstruktur der Stadtverwaltung wider. Eine besondere Herausforderung stellt der Dialog mit den Migranten dar. Die sprachlichen, sozialen und kulturellen Unterschiede und damit die gegenseitige Fremdheit führen potenziell zu Verständigungsproblemen, Missverständnissen, Konflikten und misslungenen Verhandlungen.

Ziele des Trainingskonzepts

- Die Verwaltungsangestellten sind in der Lage, ihren jeweiligen Arbeitsauftrag kundenfreundlicher und effektiver zu erfüllen. Dabei ist insbesondere ihre Kompetenz im Umgang mit Kunden aus anderen Kulturen gestärkt worden.
- Sie haben Techniken der Kommunikation, der Vermittlung und Verhandlung kennen gelernt, die ihnen helfen, im Umgang mit Kunden aus anderen Kulturen ihre Dienstleistung entsprechend der jeweiligen Situation oder Person zu erbringen und auch schwierige Situationen zu bewältigen.

Baustein-Konzept

Baustein Einstieg

- Übungen zur Formulierung der Erwartungen, Wünsche und Befürchtungen.

Baustein Konflikt

- Übungen in Kleingruppen und Plenumsphasen zur Übersicht über die schwierigen Situationen, Probleme und Konflikte,
- Reflexion des eigenen Konfliktverhaltens,
- Erarbeitung der Themenschwerpunkte für die weiteren Trainingsbausteine.

Baustein Konfliktanalyse

- Erarbeitung von Grundlagen und Techniken zum Umgang mit schwierigen Situationen und zur Analyse der Position, Interessen und Bedürfnisse der Beteiligten.

Baustein Kommunikation

- Übungen zum aktiven Zuhören, Spiegeln, Reaktionsmustern, Fragetechniken und systemischer Gesprächsführung zur Verstärkung der kommunikativen Grundkompetenz,
- Einbeziehung von Situationen aus dem Arbeitsalltag.

Baustein Besonderheiten interkultureller Kommunikation

- Vermittlung von allgemeinen kulturell unterschiedlichen Herangehensweisen, speziellen Erfahrungen und Informationen zu einzelnen ethnischen Gruppen,
- Praktischer Erprobung und Vertiefung anhand von konkreten Beispielen.

Baustein Techniken der Vermittlung und Verhandlung

- Einsatz von kommunikativen Grundtechniken in Rollenspielen zur Vermittlung und Verhandlung,
- Vermittlungs- und Verhandlungstechniken nach dem Setting der transformativen Mediation und des Harvard-Konzepts.

Baustein Konfliktmanagement

- Optimierung der Arbeitsabläufe und Strukturen,
- Überlegungen zur Optimierung der Information sowie weiterer präventiver Maßnahmen.

12.7 „Aufgaben der kommunalen Integrationspolitik“: Öffnung und Dialog, Stadt Münster „Nationworker“ – Aufgaben- und Tätigkeitsbeschreibung

1. Vorbemerkung

In der Stadt Münster leben ca. 1600 Roma, die als Flüchtlinge aus dem Kosovo hier Aufnahme gefunden haben. Die Kultur der Roma ist den hier lebenden Bürger fremd, wie auch die kulturellen, rechtlichen und sozialen Normen und Gebräuche hier in Deutschland für Roma und andere Migranten oft rätselhaft erscheinen.

Mit dem Einsatz eines bikulturell kompetenten⁵² Nationworkers beschreitet die Stadt Münster neue Wege in der Integrationsarbeit.

2. Ziel

Der Nationworker soll als Brückenperson zwischen den Kulturen vermitteln, Verständnis für unterschiedliche Sicht- und Verhaltensweisen wecken und so die Interkulturelle Kompetenz⁵³ bei den Flüchtlingen und auch bei vorhandenen sozialen Diensten und Einrichtungen stärken. Mit der Stärkung dieser Kompetenz ist die Erwartung verbunden, dass mehr gegenseitiges Verständnis hilft, in Begegnungssituationen adäquater reagieren zu können und so letztlich Spannungen nicht entstehen zu lassen oder abzubauen.

3. Aufgaben

Die Aufgabenbereiche des Nationworkers richten sich einerseits auf die Gruppe der in Münster lebenden Roma, als auch auf das bestehende soziale System.

3.1 Stellung /Verhältnis zur ethnischen Gruppe der Roma

Ein Nationworker für Roma besitzt eine bikulturelle Kompetenz. Seine Tätigkeit soll dazu beitragen, die Integration der Roma in die hier bestehende Gesellschaft – zumindest für die Zeit des Aufenthaltes – zu *fördern / zu ermöglichen*. Er ist nicht ein demokratisch legitimierter Vertreter oder Sprecher der ethnischen Gruppe, sondern Angestellter der Stadtverwaltung Münster. Akzeptanz in der ethnischen Gruppe muss in der Regel erworben werden und besteht

⁵² Bikulturell kompetent ist derjenige, der die fremde Kultur soweit verstanden hat, dass er die Erwartungen, Verhaltensweisen und Reaktionen ihrer Mitglieder ähnlich gut vorhersehen bzw. nachvollziehen kann, wie die der Mitglieder seiner eigenen Kultur und weiß, wie er sich selbst in bestimmten Situationen verhalten muss, damit seine Absichten auch in seinem Sinne verstanden werden. (www.ifim.de/FAQ/index.htm)

⁵³ „Interkulturelle Kompetenz“ ist eine Lernerfahrung der Erschließung anderer Kulturen, die sich auch auf neue Länder und Gesellschaften übertragen lässt. (www.ifim.de/FAQ/index.htm)

zunächst nur aufgrund des gemeinsamen kulturellen Hintergrundes. Familiär determinierte soziale Stellungen innerhalb der ethnischen Gruppe können sich ggf. auf die Arbeit positiv auswirken, aber in bestimmten Konstellationen auch hinderlich sein.

Aufgabe des Nationworkers ist es, durch konkrete Projekte, die mit den vor Ort bestehenden sozialen Diensten und Einrichtungen abzustimmen sind, die Integration zu fördern. Auch dort, wo Spannungen zwischen Einheimischen und Roma bestehen, soll er in Kooperation und koordiniert mit den gemeinwesenorientierten Diensten intervenieren und ggf. Handlungsvorschläge unterbreiten.

Spannungen resultieren manchmal daher, dass Umgangsformen und Verhalten gegenseitig abgelehnt werden.

Die Gründe können vielschichtig sein; fehlende Information, fehlender Wille oder Bereitschaft, oder die kulturelle Ablehnung der anderen Kultur. Versuche der Einflussnahme schlagen oft fehl, da die kulturelle Distanz zu groß ist und das Verhalten nicht richtig gedeutet werden kann.

Der Nationworker kann in diesen Situationen mit seinem kulturellen Hintergrund verstehen und agieren, d.h. in Richtung der Roma Verständnis wecken, Verhaltensgrenzen verstehbar machen oder ggf. mit sozialen Sanktionen reagieren, die akzeptiert werden.

3.2 Stellung / Verhältnis zum bestehenden sozialen System

Der Nationworker ersetzt nicht bestehende soziale Dienste, Einrichtungen oder Hilfen. Er ist additiv zu ihnen einzusetzen, wobei die Funktion eines reinen Sprachdolmetschers zu kurz greift. Er soll bestehenden Diensten Einblicke in kulturelle Voraussetzungen oder Hindernisse ermöglichen und so dazu beitragen, Hilfen kulturell passgenau zu gestalten. In dieser Sichtweise ist er somit eher als „Kultur – Dolmetscher“ zu bezeichnen.

3.2.1 Einzelfallhilfen

Vom Sozialamt, Amt für Kinder, Jugendliche und Familien und anderen freien Trägern werden in der Stadt Münster fachlich qualifizierte Einzelfallhilfen für unterschiedliche Lebens- oder Problembereiche angeboten. Insofern sich diese Einzelfallhilfen an die Personengruppe der (Roma / Roma-Flüchtlinge / Sinti und Roma) richtet, kann der Nationworker in besonders schwierigen Einzelfällen zu Fallbesprechungen hinzugezogen werden, um den kulturellen Hintergrund des Einzelfalles zu vermitteln.

3.2.2 Gemeinwesenarbeit

In der Regel ausgehend von Stadtteilbüros wird in der Stadt Münster Gemeinwesenarbeit geleistet, die sich an die Bevölkerung des Wohnquartiers bzw. des Stadtteils richtet. In Wohnquartieren, in denen ein hoher Anteil von Roma-Familien lebt, geschieht der Einsatz des Nationworkers projektbezogen in enger Kooperation mit den vor Ort tätigen Diensten.

4. Anbindung

Da die Betreuung von Flüchtlingen außerhalb von Einrichtungen eine Aufgabe des Kommunalen Sozialdienstes im Amt für Kinder, Jugendliche und Familien ist und in der Bezirkssozialarbeit viele Fragen und Problemstellungen zusammentreffen, wird der Nationworker organisatorisch dort, gemäß der überbezirklichen Aufgabenstellung, der Fachkoordination zugeordnet. Koordination der Tätigkeiten und Arbeitsanleitung erfolgt durch den Fachkoordinator Soziales. Alle Arbeitsaufträge und Projekte des Nationworkers sind über ihn abzustimmen und von dort zu autorisieren.

Die Stelle des Nationworkers wurde seitens der Koordinierungsstelle für Aussiedler-, Flüchtlings- und Asylbewerberangelegenheiten im Jahr 2000 initiiert und mit ABM-Mitteln des örtlichen Arbeitsamtes in Kofinanzierung mit dem städtischen Personal- und Organisationsamt bewilligt. Seine Tätigkeit wurde bezeichnet als „Interessenausgleichsprozesse“. Seit 01.03.2003 ist der Nationworker als Zeitangestellter in der Stadtverwaltung Münster tätig.

5. Einsatzorte / Zeitanteile

Vor dem Hintergrund der geringen Erfahrungen mit dem Einsatz eines Nationworkers und den hohen Erwartungen aus den Stadtteilen und sozialen Diensten, hat die Beschreibung der Einsatzorte, Aufgaben und zur Verfügung stehenden Zeitanteile einen zunächst vorläufigen Charakter und muss im Laufe der Einsatzzeit weiterentwickelt werden.

12.8 „Quartiersbezug / sozialräumliche Aspekte“
Wohnungsmanagement für Zuwanderer der Stadt Duisburg

Ziel:

Direktvermittlung von Neuzuwanderern in Wohnungen zur Vermeidung der Konzentration in einzelnen Stadtteilen und zur Förderung der Integration der Familien

Vermeidung von jahrelangen Unterbringung in kostenintensiven Übergangsheimen

Zielgruppe	Programm	Akteure	Kosten/Nutzen
<ul style="list-style-type: none"> • Spätaussiedler • Flüchtlingsgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnungsvermittlung • Betreuung vor, während und nach dem Umzug (Wohnungssicherung u. Erhalt, Existenzsicherung, Erschließung weitergehender Hilfen) 	<p>Amt für Soziales und Wohnen</p> <p>Wohlfahrtsverbände</p>	<p>134 Vermittlungen (357 Personen)</p> <p>Gesamtkosten in 2002 718.978 €</p> <p>Einsparungen in 2002 184.970 €</p> <ul style="list-style-type: none"> • in 2003 1.110.930 € • in 2004 1.543.540 € <p>(251.568 € für die Verbände)</p>

Kontakt

Stadt Duisburg
Amt für Soziales und Wohnen

12.9 „Vernetzung mit anderen Trägern“
 Dortmunder Kontraktmodell zur Integration von SpätaussiedlerInnen und
 jüdischen EmigrantInnen

Anlage

I. Integrationsvereinbarung

zwischen

Frau _____,

und

der Stadt Dortmund, vertreten durch

Frau _____ und Frau _____

wird zur Förderung der Chance auf eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben der Bundesrepublik

folgende Integrationsvereinbarung geschlossen:

1. Die Stadt Dortmund verpflichtet sich, Frau _____ bei der Integration in die Gesellschaft der Bundesrepublik aktiv zu unterstützen und wird im Rahmen dieses Vertrages folgende Leistungen einbringen:
 - ☉ Die Sicherung der unterstützenden und begleitenden Hilfen zur Erreichung der Verselbstständigung während der Dauer des Hilfeplanverfahrens.
 - ☉ Die sozialpädagogische Betreuung regelmäßig und bei Bedarf zur Förderung der Verselbstständigung und der Eigenverantwortlichkeit der Vereinbarungspartner inkl. der Vermittlung weitergehender Hilfsangebote.
 - ☉ Die Erstellung einer individuellen Kompetenz- und Sozialanalyse und eines darauf aufbauenden Hilfeplanes.
 - ☉ Die Ermittlung der adäquaten Integrationsmaßnahmen und die Kontaktaufnahme zu und Kooperation mit dem jeweiligen Träger.

2. Frau _____ verpflichtet sich zur aktiven Mitwirkung an den vereinbarten Maßnahmen und zur Einhaltung der mit der Stadt Dortmund getroffenen Absprachen. Dazu gehören:
 - ☉ Die Mitwirkung bei der Erstellung der individuellen Kompetenz- und Sozialanalyse und dem darauf aufbauenden Hilfeplan.
 - ☉ Die regelmäßige Teilnahme und engagierte Mitarbeit an Integrationsmaßnahmen, der begleitenden Sozialbetreuung und weiteren notwendigen Beratungs- und Hilfsangeboten.

- ☒ Die Auskunftspflicht gegenüber Vertragspartnerin 2, insbesondere die unverzügliche Bekanntgabe von Sachverhalten, die ein oder mehrere Zielvereinbarungen negativ bedingen.
- ☒ Das aktive Bemühen um eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Verletzungen der Mitwirkungspflicht können im Rahmen der jeweiligen Leistungsgesetze sanktioniert werden.

3. Ferner haben die Vereinbarungspartner folgende Maßnahmen vereinbart:

<u>Zielvereinbarung</u>	1. Eingliederung in den Arbeitsmarkt und damit Unabhängigkeit von der Sozialhilfe 2. Möglichkeit zur aktiven Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben der Stadt Dortmund
-------------------------	--

Dortmund, den . . . 2003

Unterschrift/en

Unterschrift – Stadt Dortmund –

Anlage zur Integrationsvereinbarung vom
Integrationsvereinbarung mit: *Vorname Name*

<u>Arbeitsschritte</u>	
<u>nächster Gesprächstermin</u>	

Dortmund, den . . . 2003

Unterschrift/en

Unterschrift – Stadt Dortmund –

12.10 „Vernetzung mit anderen Trägern“

Leitfaden zur Bildung von Integrationskonferenzen

Freie Wohlfahrtspflege in NRW

Arbeitsausschuss Migration – Eckpunkte für die Bildung von Arbeitsgemeinschaften Integration auf lokaler Ebene

Die Konzepte in der Beratung für Neuzuwanderer, wie sie derzeit in Modellprojekten der LAG FW in Nordrhein-Westfalen erprobt werden, sind ein Beratungsangebot zu Beginn des Migrationsprozesses. Hier werden neue Ansätze und Methoden wie z. B. die Integrationsvereinbarungen erprobt.

Die „Modellprojekte“ ergänzen die weiteren Beratungsangebote der LAG FW für Migrantinnen und Migranten, die schon lange ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben. Hierzu verweisen wir auf die „Überlegungen zur Rolle der örtlichen Migrationsfachdienste der Freien Wohlfahrtspflege in einem Sprach- und Integrationskonzept für Neuzuwanderer in NRW“ vom 29.08.2001.

Die Eckpunkte beschreiben Vorstellungen zur Ausgestaltung der örtlichen Kooperation. Sie ergänzen die 'Grundsätze' „Neue Formen der Integrationsförderung für Neuzuwanderer“, die von der LAG FW am 20.02.2002 beschlossen wurden.

Ausgangspunkt ist die so genannte „ARBEITSGEMEINSCHAFT INTEGRATION“ (im Folgenden ARGE INTEGRATION genannt), die mancherorts auch als „Integrationskonferenz“ bezeichnet werden:

- In der ARGE INTEGRATION sind die vor Ort tätigen Beratungsstellen für Menschen mit Migrationshintergrund der Verbände der FW, relevante kommunale Stellen, Vereine, Initiativen, Organisationen u. a. m. vertreten.
 - Die Tätigkeit der ARGE INTEGRATION wird von einer Projektgruppe als operatives Gremium vorbereitet und gesteuert.
 - Die ARGE INTEGRATION fungiert als Instrument freier und öffentlicher Daseinsvorsorge.
 - Bei Bedarf können Untergruppen oder regionale ARGES INTEGRATION gebildet werden: bei Kreisen – auf Stadtebene, in Großstädten – auf Stadtteilebene.
 - Zur internen Abstimmung der Verbände untereinander können fachkompetente Arbeitsgruppen gebildet werden.
- Zielsetzung:
 - Abstimmung, Konzipierung und Gestaltung der Bemühungen der beteiligten Stellen um die Integration der Neuzuwanderer
 - In den Modellstandorten existiert ein breites Netz von fachkompetenten Migrationsfachdiensten der Freien Träger, die sich seit vielen Jahren erfolgreich um die Integration von vor Ort lebenden Migranten und Migrantinnen bemühen. Dieses bestehende Netz an Beratungsstellen ist im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der Integration von Neuzuwanderern einzubeziehen. Neue Organisationseinheiten bei Freien Trägern als auch bei kommunalen Stellen wie „Zentrale Integrationsbüros“, „Informationsstellen für Neuzuwanderer“ oder Ähnliche werden als nicht notwendig erachtet.

- Zielgruppen
 - Neuzuwandernde ArbeitsmigrantenInnen sowie deren Familienangehörige
 - HeiratsmigrantenInnen, die im Wege von Familienzusammenführung neu zuwandern
 - Neuzuwandernde SpätaussiedlerInnen
 - Neuzuwandernde Flüchtlinge (auch: Altfälle)
 - Jüdische ImmigrantenInnen
 - Konventionsflüchtlinge
 - Asylberechtigte Flüchtlinge
 - Kontingentflüchtlinge

- Leistungen

Die Integrationsförderung im Trägerverbund ist als neues Strukturmerkmal hervorzuheben; diese Arbeitsform wird auf örtlicher Ebene sichergestellt, die Leistungspotentiale der jeweils Beteiligten werden miteinander abgestimmt. Dies können sein:

 - Erstberatung

Vor Ort ist zu klären, welche fachkompetente Stelle die Erstberatung leisten soll; außerdem ist mit den jeweiligen behördlichen Stellen vor Ort zu klären, in welchen geeigneten Formen die Neuzuwanderer auf das plurale Angebot der Freien Wohlfahrtspflege hingewiesen werden. Damit soll das Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen gewahrt bleiben.
 - Clearing und Vermittlung

Clearing und Vermittlung sind im Zusammenhang mit dem Erstberatungsprozess bzw. als dessen Folge zu sehen.
 - Hoheitliche Aufgaben werden nicht durch die Migrationsfachdienste der Freien Wohlfahrtspflege wahrgenommen.
 - Abstimmung zu Inhalten von Integrationsvereinbarungen und zum Verfahren

Dabei wird davon ausgegangen, dass Integrationsvereinbarungen der Migrationsfachdienste der Freien Träger mit den Zugewanderten auf freiwilliger Basis abgeschlossen werden können.
 - Erstellung, Vereinbarung und Umsetzung von individuellen Förderplänen einschließlich Potentialanalysen:

Mit dem einzelnen Neuzuwanderer kann ebenfalls auf freiwilliger Basis unter Berücksichtigung der persönlichen, schulischen und beruflichen Voraussetzungen eine Kompetenzanalyse erstellt werden, um einen verbindlichen Integrationsförderplan zu vereinbaren.
 - Die Integrationsberatung orientiert sich nicht an administrativen Anliegen sondern an individuellen Voraussetzungen und Ressourcen der Zuwanderer sowie an örtlichen Gegebenheiten.
 - Negative Sanktionen werden abgelehnt, positive Anreize sind zu präferieren und im einzelnen vor Ort auszuhandeln.

12.11 „Vernetzung mit anderen Trägern“

Kontraktbeispiel Wuppertal (Vereinbarung von Qualitätsstandards mit den Trägern von Sprachkursen)

Mit den Sprachkursträgern werden Qualitätsstandards vereinbart, die folgenden Inhalt haben:

- Der Deutschkurs wird von einer qualifizierten Lehrkraft geleitet.
- Die Teilnehmerzusammensetzung soll bezüglich des Leistungsniveaus und des Sprachstandes homogen sein.
- Die Lehrmaterialien sind angemessen, orientiert an den aktuell gängigen Lehrmaterialien. So haben die Teilnehmenden die Möglichkeit, einen weiterführenden Kurs bei einem anderen Träger zu besuchen.
- Die Räumlichkeiten sind ausgestattet mit Mobiliar und einer Tafel. Bei einem Kurs mit Kinderbetreuung wird ein separater Raum vorgehalten.
- Der Verein organisiert selbst die Kinderbetreuung und trägt die Kosten hierfür.
- Der Verein erhebt eine Teilnehmergebühr, die sich an den gängigen Gebühren orientiert.
- Interessierte, die nicht der Zielgruppe des Kurses entsprechen, werden an Sprachkursträger weitergeleitet.
- Nach Beendigung der Maßnahme verpflichtet sich der ...verein e.V., dem Ressort Informationen zum Verlauf des Kurses und zur Teilnehmerzahl zukommen zu lassen.

12.12 Literatur zur Organisation der Integrationsarbeit

- Curvello, Tatiana Lima: Welche Kompetenzen müssen Verwaltungen erwerben? in: Dokumentation der Fachkonferenz „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung -Zuwanderungsland Deutschland in der Praxis“ vom 23./ 24. Mai 2002 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, S.39
- Handschuck, Sabine; Schröer, Hubertus: Interkulturell orientierte Stadtpolitik – die Bedeutung der Verwaltung für die Integration von Migranten.- Beispiel München in IZA Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit, 2/2003, S. 53.
- Heckmann, Friedrich: Bedingungen erfolgreicher Integration, Eröffnungsvortrag zur Tagung der Ausländer-/Integrationsbeauftragten des Bundes, der Länder und der Kommunen, Augsburg 2003
- Hinrichs, Wilhelm: Ausländische Bevölkerungsgruppen in Deutschland, Integrationschancen 1985 und 2000, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2003
- Treibel, Annette: Migration, in: Schäfers, Bernhard / Zapf Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Bonn 1998, S. 464ff
- von Löffelholz, Hans Dietrich; Thränhardt, Dietrich: Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, Gutachten im Auftrag des MAGS, NRW, April 1996, S.77
- von Löffelholz, Hans Dietrich: Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Erschienen bei Dunker und Humblot, Berlin im Beiheft zur Konjunkturpolitik, Heft 52, 2001, S. 191-212
- von Löffelholz, Hans Dietrich: Beschäftigung von Ausländern – Chance zur Erschließung von Personal- und Qualifikationsreserven; MittAB 4/2002
- Waltz, Viktoria: Die metropolitane Stadtgesellschaft Ruhr: selbstreflexive Interkulturalität, Vortrag gehalten am 05.02.03 im Rahmen der Leitbildmesse „Unendliche Weite“ Stadtregion Ruhr 2030 in Essen

Berichte, wissenschaftliche Bestandsaufnahmen, Materialien aus den Kommunen

Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 04.Juli 2001: „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“

Interkulturelle Orientierung, Konzept für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen, Stadt Essen, 1999

ISS, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Integration im Kreis Offenbach, Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Integrationsbüros im Kreis Offenbach, ISS aktuell 3/2003, S. 13

KGSt-Berichte: Nr. 8/2000 „Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung“; Nr. 9/2000 „Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie“; Nr. 10/2000 „Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung“; Nr. 11/2000 „Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe“; Nr. 6/2001 „Strategisches Management V: Stärken-, Schwächen- und Potenzialanalysen am Beispiel der Sozialhilfe“

„Lokalplan für Toleranz und Demokratie“ in Essen, Essen Mai 2002

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW: Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten in NRW. Wissenschaftliche Bestandsaufnahmen, Düsseldorf 1999

NRW Agenda 2000; Neue Wege interkultureller Stadtpolitik: Das Essener Modell. Hrsg: Ministerium für Arbeit und Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen; Jg. 2000; S. 13

Projekt Ruhr: Demographischer Wandel im Ruhrgebiet, Zentrum für Türkei-Studien 2002, Ruhr-Universität Bochum 2002

Sozialdienste für Menschen mit Migrationshintergrund“, Nr. 1 Position der Arbeiterwohlfahrt zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, AWO Mai 2002

Stellungnahme des Städtetags Nordrhein-Westfalen zur Reform der Gemeindeordnung, Eildienst des Städtetages Nordrhein-Westfalen 2003, S. 383

Zweiter Zuwanderungsbericht zum Stand der Integration in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2000.

Links

Landeszentrum für Zuwanderung NRW	http://www.lzz-nrw.de/
Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie	http://www.mgsff.de/
Zentrum für Türkeistudien/Informationsportal Migrantenselbstorganisationen	http://www.mso-online.de
Interkulturelle Erziehung im Kindergarten in Frankfurt/M., Gießen, Wetzlar	http://www.projekt-fruehstart.de
Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA)	http://www.raa.de
Projektdatenbank des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“:	http://www.sozialestadt.de