



Handbuch Migrationsleitbild

Erfahrungen aus Almelo und Münster

Handbuch Migrationsleitbild Erfahrungen aus Almelo und Münster

Ein Ergebnis des
INTERREG-Projektes „Migrationsleitbild/Integratievisie“

Herausgeber:

Stadt Münster und Gemeente Almelo

unter Mitarbeit von

Prof. Dr. Marcellus Bonato

Frederiek Hermsen

Dr. Matthias Kortmann

Dr. Ines Michalowski

Dr. Ann Morissens

Prof. Dr. Sawitri Saharso

Stine Waibel

Redaktion:

Stephan Nover

Münster und Almelo, 2011

Deutsche Auflage: 900

Niederländische Auflage: 200

Unser Projekt im Internet:

<http://www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html>

<http://www.almelo.nl/kleurrijk>

Inhaltsverzeichnis

1	Grußworte	
1.a	Grußwort von Guntram Schneider, Minister für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	5
1.b	Grußwort von J.P.H. Donner, Minister für Inneres und Angelegenheiten des Königreichs der Niederlande	7
1.c	Grußwort von Jochen Köhnke, Dezernent für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten der Stadt Münster, und Mieke Kuik-Verweg, Wethouder Welzijn der Gemeinde Almelo	9
1.d	Grußwort von Jan Oostenbrink, stellvertretender Geschäftsführer der EUREGIO	11
1.e	Grußwort von Spyros Marinos, Vorsitzender des Integrationsrates der Stadt Münster	13
2	Einleitung	17
2.a	Das niederländische und deutsche Modell im Vergleich	17
2.b	Zur Projektentstehung und zum Projektverlauf in Almelo und Münster	23
3	Entwicklung eines Integrationsleitbildes in Almelo – Beschreibung des internen und externen Prozesses	28
3.a	Einleitung	28
3.b	Evaluation des politischen Programms “Integration in Bewegung, 2003”	29
3.c	Politik-Atelier Partizipation und Integration	30
3.d	Gespräche mit Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund	31
3.e	Gespräche mit Abteilungen über Kontaktpersonen und Management Teams	32
3.f	Einwohner	33
3.g	Almeloer Organisationen	37
3.h	Kopplung aller Bestandteile in einem einzigen Leitbild zur Integration	40
3.i	Verabschiedung durch den Gemeinderat	40
3.j	Durchführungsphase	40
3.k	Schlussfolgerung	42
4	Transfer Münster – Almelo	44
5	Die Almeloer Abteilungen (an)erkennen und bekennen Farbe?	46
5.a	Einleitung	46
5.b	Die Abteilungen bekennen Farbe	47
5.c	Evaluierung: Wo stehen die Almeloer Abteilungen im Interkulturalitätsprozess?	65
5.d	Schlussfolgerung	75
5.e	Abschließende Betrachtung	76
6	Untersuchung der Interkulturalität in gesellschaftlichen Organisationen	85
7	Das Münsteraner Migrationsleitbild - Werdegang, Entwicklung und Umsetzung	90
8	Aktive kommunale Integrationspolitik in Deutschland – Münster im interstädtischen Vergleich	97

9	Entwicklung und Umsetzung eines Migrationsleitbildes in der Stadt Münster	111
9.a	Eine kurze Beschreibung der Integrationsarbeit.....	111
9.b	Zur Systematik der Indikatoren- und Monitoringentwicklung.....	117
9.c	Handlungsfeld Gesundheit	127
9.d	Handlungsfeld Sprache und Bildung	146
9.e	Handlungsfeld Personalentwicklung und Fortbildung.....	163
9.f	Handlungsfeld Wohnen und Stadtentwicklung	176
9.g	Zusammenfassung: Herausforderungen für die Zukunft der Integrationsarbeit in Münster.....	190
10	Ausblick auf die weitere Arbeit im deutschen Bereich	194
11	Brückenarbeit.....	201
12	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Arbeit in den beiden Städten und Ländern.....	208
13	Schlusswort.....	214
	Literatur	216

1.a Grußwort von Guntram Schneider, Minister für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen



INTERREG-Projekt der Stadt Münster

„Migrationsleitbild/Integratievisie“

Münster ist nicht nur ein hervorragender, national und international anerkannter Wissenschaftsstandort und ein bedeutender Verwaltungssitz: Münster ist auch eine Stadt der Integration und der gelebten Interkulturalität. Jeder fünfte Münsteraner hat Wurzeln im Ausland. Für diese Menschen Verantwortung zu übernehmen, sie zu unterstützen und einzubinden, hat sich die Stadt Münster als Aufgabe und Ziel in der Integrationspolitik auf allen Ebenen gesetzt.

Ob Integration tatsächlich gelingt oder scheitert, das entscheidet sich in den Kommunen, das entscheidet sich vor Ort. Integration braucht aber auch den regelmäßigen und grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch. Wie keine andere Stadt pflegt Münster den integrationspolitischen Austausch mit den Niederlanden. Dafür steht etwa das INTERREG-Projekt „Migrationsleitbild“ gemeinsam mit der Stadt Almelo, das neue Integrationsprinzipien entwickelt und zur Effizienz von Integrationsarbeit beigetragen hat. Der Blick über die Grenze trägt dazu bei, grenzüberschreitend voneinander zu lernen, die eigene Arbeit zu reflektieren und sich an den Erfahrungen aus den Niederlanden zu bereichern.

Integrationsarbeit ist eine Herausforderung im ganzen Land, insbesondere im kommunalen Bereich. Das hier durchgeführte Projekt dient als Beispiel gut funktionierender grenzüberschreitender Arbeit.

Das jetzt vorgelegte Handbuch für europäische Kommunen soll allen Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen als Hilfestellung dienen. Ich bin mir sicher, dass nicht nur Münster und Almelo, sondern auch Nordrhein-Westfalen und die Niederlande von der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zum Wohle der Menschen mit und ohne Migrationshintergrund profitieren.

Ihr

Guntram Schneider

1.b Grußwort von J.P.H. Donner, Minister für Inneres und Angelegenheiten des Königreichs der Niederlande



Lernen zu integrieren

Unser Leben wird immer globaler. Grenzen gibt es praktisch nicht mehr. Mit dem freien Verkehr von Personen, Gütern und Dienstleistungen, wie wir ihn bereits seit Jahren in Europa haben, wurden viele juristische und praktische Hindernisse aus dem Weg geräumt. Trotzdem hat aber noch jedes Land sein eigenes Rechtssystem, seine eigenen öffentlichen Einrichtungen sowie seine eigenen Lösungen für die unterschiedlichsten Probleme. Für die Menschen, Unternehmen und (behördlichen) Einrichtungen in den Grenzregionen führt das mitunter zu komplizierten Situationen, zum Beispiel, wenn man in dem einen Land wohnt und in dem anderen Land arbeitet oder zur Schule geht.

Daher ist es zu begrüßen, dass die Regionen und Kommunen in den Grenzgebieten immer enger zusammenarbeiten. Dies hat in Deutschland und den Niederlanden eine lange Tradition. In diesen grenzüberschreitenden Kooperationsverbänden beziehungsweise Euregios werden Probleme, wo möglich, ausgeräumt und der Austausch von Erfahrungen und Wissen stimuliert.

Ein gutes Beispiel ist das Integrationsleitbildprojekt der deutschen Stadt Münster und der niederländischen Gemeinde Almelo. Beide Städte haben sich die Hände gereicht und die vergangenen drei Jahre eng an der Entwicklung eines Leitbildes zum Thema Integration zusammengearbeitet. Es wurde eine Vereinbarung unterzeichnet, die unter anderem vorsieht, dass beide an dem Projekt mitarbeiten und es mitfinanzieren wollen. Expertise und Erfahrungen wurden gegenseitig genutzt, was schließlich zu einem Handbuch geführt hat, das Sie nun in den Händen halten.

Ich begrüße es sehr, dass Münster und Almelo zusammen ein solches Projekt auf die Beine gestellt haben. Insbesondere bei einem gesellschaftlich so relevanten Thema wie Integration ist es sinnvoll, danach zu streben, von den guten wie schlechten Erfahrungen beiderseits der Grenze zu profitieren. Zu sehen, was nicht funktioniert, ist genauso wichtig wie zu wissen,

was sehr wohl geht. Diese beiden Städte haben sich gegenseitig in die Karten schauen lassen, und davon haben beide Seiten profitiert.

Auch wenn die Unterschiede in der Integrationspolitik auf deutscher wie niederländischer Seite nicht sehr groß sind, sind die Ansätze in der täglichen Praxis oftmals völlig anders. Dabei geht es nicht um die Frage, *ob* Integration von Migrantinnen und Migranten stattfinden muss, sondern *wie* dies zu geschehen hat? Wer ist dafür zuständig und welche Organisationen werden an diesem Prozess beteiligt? Gerade bei der Suche nach Antworten auf diese Art organisatorischer und praktischer Fragen kann sich grenzüberschreitende Zusammenarbeit als große Bereicherung erweisen.

Im Übrigen ist es sowieso gut, wenn auf europäischer Ebene ein Dialog über Integration – und im Zusammenhang damit über bürgerschaftliches Engagement – geführt wird. Dies unter der Prämisse, dass die Behörden die Voraussetzungen schaffen, Menschen in die Gesellschaft mit einzubeziehen und an ihr teilzunehmen. Dabei darf es keine Rolle spielen, ob man in dem Land selbst oder außerhalb geboren ist.

Demgegenüber steht, dass jeder sich anstrengt, die Sprache zu lernen und sich an die Gewohnheiten des Landes, in dem er lebt, anzupassen. Schließlich ist es im Interesse jedes europäischen Landes, dass Migrantinnen und Migranten in der Lage sind, einen vollwertigen Platz in der Gesellschaft einzunehmen. Dass Länder, Regionen und Städte dabei voneinander lernen können, liegt auf der Hand. Münster und Almelo haben dies eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Ich hoffe, dass dieses Beispiel Schule machen wird.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(Der Minister für Inneres und Angelegenheiten des Königreichs)

J.P.H. Donner

1.c Grußwort von Jochen Köhnke, Dezernent für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten der Stadt Münster, und Mieke Kuik-Verweg, Wethouder Welzijn der Gemeinde Almelo



Drei Jahre lang haben wir im Rahmen unserer grenzüberschreitenden Projektarbeit zusammen gearbeitet. Die Möglichkeiten der INTERREG IV A-Förderschiene waren der Rahmen für unsere Arbeit im Feld Migration und Integration.



Schon vorher gab es gemeinsame Erfahrungen unserer beiden Städte

in diesem Feld. Uns war von Anfang an deutlich: Es geht um ein dringendes und zuweilen vernachlässigtes Thema, es ist ein Zukunftsthema mit Herausforderungscharakter. Allerdings: Es fehlen die entwickelten und serienreifen Antworten.

Im euregionalen Kontext war unser Projekt zur Entwicklung und Umsetzung von Leitbildern zu Migration und Integration ein Thema aus dem EUREGIO-Facharbeitskreis "Innere Sicherheit und Ordnung". In der entwickelten Dimension ist deutlich geworden: Leitbildarbeit im ganzheitlichen Sinne unseres Projektes ist kriminalpräventiv und ein stabilisierendes Element von Sicherheit.

Uns war klar: Migration ist ein globales Thema, unsere Rahmenbedingungen sind national, die Umsetzung kommunal. Zunächst haben wir nur bedingt Einfluss auf die Zuwanderungsstrukturen. So sollte es das Ziel werden, Prinzipien und Optimierungsmöglichkeiten zu entwickeln. Gleichzeitig wollten wir weg von einer defizitorientierten Betrachtung des Phänomens Migration hin zu einem Blick auf die Potenziale, damit auf die Chancen für unsere Kommunen. So verstanden, ging es uns um die Sicherung des sozialen Friedens.

So haben wir gearbeitet an der Entwicklung und Umsetzung von Leitbildern zu Migration und Integration. Wir hoffen dass wir mit unserer Arbeit und diesem Handbuch ein inspirierendes Beispiel auch für andere sein können.

In den zurückliegenden drei Jahren ist es uns gelungen, in allen Handlungsfeldern kommunaler Arbeit zu entwickeln und zu gestalten. Leitbildarbeit ist insoweit ein Querkonzept zum kompletten kommunalen Spektrum geworden.

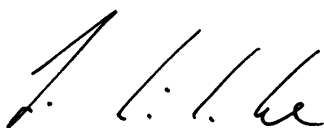
Wir sind sicher, dass Nutznießer des Projektes sowohl unsere aufnehmenden Gesellschaften sind als auch die Migrantinnen und Migranten, die zu uns gekommen sind. Die Details aus den verschiedenen Bereichen werden in den folgenden Beiträgen dargelegt. Wir wollen einladen, uns "in die Töpfe zu gucken". Wir wollen unsere Wege beschreiben, auch die Fehler, auch die schwierigen begleitenden Rahmenbedingungen. In diesem Sinne wollen wir eine Art "Kochbuch" anbieten. Achten Sie aber darauf, dass ein reines "Nachkochen", also ein Kopieren, nicht funktioniert. Es geht um den Transfer, um die Einbeziehung verschiedener lokaler und nationaler Geschmacksrichtungen und um das Nutzen der Produkte aus der eigenen Region.

Eine Erfahrung dazu sei vorweg geschickt: Es geht weniger um einen guten technischen Ablauf von Veränderungen, sondern es geht darum, einen Prozess auf breiter Ebene in Bewegung zu bringen, einen Prozess, der Menschen erreicht, mit Netzwerkarbeit und dem festen Willen einer gemeinsamen Zukunft.

In diesem Sinne können wir sagen: Die Integrationsarbeit macht uns zufrieden und vielleicht schaffen wir es irgendwann, ein Zusammenleben zu erreichen, in dem der Begriff "Integration" nicht mehr notwendig ist.

Bedanken wollen wir uns bei den Unterstützern unseres Projektes, der Provinz Overijssel sowie dem Land NRW, der Europäischen Union und ganz besonders der EUREGIO als ständiger und guter Begleiterin.

Ein großer Dank an diejenigen, die im Bereich der verschiedenen Brückenarbeiten mitgearbeitet haben, an diejenigen in beiden Städten, die an der Entwicklung und Umsetzung der Leitbilder in den verschiedenen Bereichen beteiligt waren und so das Gesicht des Prozesses geprägt haben, an die begleitenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Regiegruppe, insbesondere an die Menschen mit Migrationsvorgeschichte einerseits aus den Reihen der Ratsmitglieder in Almelo, andererseits an den Vorsitzenden des früheren Ausländerbeirates und heutigen Integrationsrates der Stadt Münster sowie an das Team der Kerngruppe des Projektes, das die Inhalte und Abläufe des Projektes beidseits der Grenze gekonnt geführt hat.



Jochen Köhnke

Dezernent für Migration und Interkulturelle
Angelegenheiten der Stadt Münster



Mieke Kuik-Verweg

Wethouder Welzijn der Gemeinde Almelo

1.d Grußwort von Jan Oostenbrink, stellvertretender Geschäftsführer der EUREGIO



Neue grenzüberschreitende Impulse zur Förderung der Integration

Die öffentliche Diskussion über Zuwanderung ruft oft gemischte Reaktionen hervor. Allzu oft verengt sich der Blickwinkel auf die Probleme, die aus einer mangelhaften Integration resultieren, und viel zu selten kommen die Chancen zur Sprache, die aus der Einwanderung von ausländischen Mitbürgern erwachsen: zum Beispiel die demografische Verjüngung, die Impulse für die heimische Wirtschaft und die Bereicherung für das kulturelle Leben.

Die Städte Almelo und Münster haben im Rahmen des grenzüberschreitenden INTERREG IV A-Projektes „Migrationsleitbild“ Wege gefunden, diese Chancen für die Stadtentwicklung zu nutzen. Den neuen, zukunftsweisenden Integrationsansatz, den die beiden Kommunen gemeinsam entwickelt und erprobt haben, zeichnet seine Ganzheitlichkeit aus; er umfasst sämtliche Lebensbereiche der Zuwanderer und wird von der gesamten Stadtverwaltung und allen Teilen der Stadtgesellschaft mitgetragen.

Beide Städte haben von der Zusammenarbeit profitiert. Die Gemeinde Almelo konnte bei der Entwicklung ihres Migrationsleitbildes die Erfahrungen, welche die Stadt Münster bereits damit gemacht hatte, direkt in die Praxis umsetzen. Umgekehrt erhielt die Stadt Münster von Almelo beispielsweise Hinweise, wie sich die Integration auf Basis von statistischen Daten besser steuern lässt. Das Projekt zeigt, wie der grenzüberschreitende Wissens- und Erfahrungsaustausch für beide Seiten zum Erfolg führt.

Mit dem vorliegenden Handbuch stellen die Projektpartner ihr gesammeltes Know-how und ihre Erfahrungen anderen Kommunen zur Verfügung. Das nützt nicht nur den Städten, Gemeinden und (Land)kreisen in der EUREGIO, sondern überall in Deutschland und den Niederlanden und in anderen Ländern der EU. Das Projekt weist damit weit über die Städte Almelo und Münster hinaus und erhält eine europäische Dimension. Es ist zu wünschen, dass es viele Nachahmer findet.

Gronau/Enschede, September 2011



Jan Oostenbrink, Stellvertretender Geschäftsführer der EUREGIO

1.e Grußwort von Spyros Marinos, Vorsitzender des Integrationsrates der Stadt Münster



Durch die großen Zuwanderungen nach Europa sowie Binnenwanderungen nach Mittel- und Nordeuropa und nicht zuletzt durch die sogenannten Flüchtlingsströme zu den Mittelmeerländern hat sich das Bild unserer Städte in vielerlei Hinsicht erheblich verändert.

Die neue bunte Bevölkerungszusammensetzung mit wechselnden Demographien/ Alterspyramiden und anderen Größen (Kultur, Religion, Bildung, Soziales etc.) verlangt die Entwicklung von städtischen Strukturen, die den aktuellen und fortwährend sich verändernden (παντα ρει) Realitäten gerecht werden.

Dies ist notwendig auch im Sinne der wirtschaftlichen Stabilität, vor allem aber der Menschlichkeit und der Gerechtigkeit, wodurch letztendlich Frieden gedeihen kann. (nach R. von Weizsäcker).

In diesem Geiste verstand und definierte der Ausländerbeirat immer die sogenannte Integration als Gleichstellung und als einen Prozess in einem respektvollen Dialog der gesamten Stadtgesellschaft, wozu selbstverständlich auch die Zugewanderten gehören.

Die Aufgabe vor allem der Politik –übrigens auch der Medien- ist es dabei, diesen Prozess als Priorität und Gewinn für die Zukunft der eigenen Stadt zu verdeutlichen und sie zu einer Querschnittsaufgabe der Kommune zu erklären. Die Öffentlichkeit muss diese Schritte nachvollziehen können.

Insofern hat die Stadt Münster eine lange Erfahrung sowohl aus der Historie des westfälischen Friedens als auch in der täglichen Migrationsthematik.

Denn in Münster wohnen nicht nur Menschen aus über 161 Nationen, Ethnien und Kulturen, sondern der Ausländerbeirat unserer Stadt war einer der ersten frei und demokratisch gewählten Beiräte Deutschlands überhaupt, und zwar ausschließlich auf Initiative und nach langjährigen Bemühungen der zugewanderten Menschen selbst, mit gewählten Mitgliedern aus bis zu 13 verschiedenen Nationalitäten bzw. Ethnien.

Bei der Gestaltung dieses stadtweiten dialogischen Prozesses zur Entwicklung eines Leitbildes war der Ausländerbeirat Akteur und von Beginn an ebenbürtig beteiligt. Er konnte dabei seine Vorstellungen aus dreißigjähriger Erfahrung über Integration und Gleichstellung einbringen.

Beispielsweise haben wir bereits 2006 die „Zukunftswerkstatt“ durchgeführt, mit maßgeblicher Beteiligung der gesamten Stadtgesellschaft wie Politik, Verwaltung, Bezirksregierung, Universität und den Zugewanderten. Die Ergebnisse wurden zur Grundlage für das weitere Handeln bis zur Endformulierung des Migrationsleitbildes.

Im Jahr 2008 wurde dann das endgültige Migrationsleitbild für die Stadt Münster vom Ausländerbeirat und anschließend vom Rat einstimmig beschlossen. Gleichzeitig formulierte der Ausländerbeirat eine Anregung an den Rat mit der Forderung, für die Umsetzung der verschiedenen Leitziele Verbindlichkeiten (Zuständigkeiten, zeitlicher Ablauf und Ressourcen) zu schaffen. Dies halten wir für *die* Grundvoraussetzung, es ist unsere zentrale Forderung.

Das Wort ist nun gesprochen. Dem muss die Praxis folgen. Der jetzige Integrationsrat begleitet als Nachfolgeorgan des Ausländerbeirates diesen Prozess weiterhin ohne Entscheidungsbefugnis. Dieses, aber auch die oft fehlende Einigkeit, wenn partielle Interessen in Vordergrund gestellt werden, sind zur Erreichung von eigentlich gemeinsamen Zielen hinderlich. Die Vielfalt ist zwar eine Bereicherung, doch nicht immer förderlich.

Es ist aber auch wahr, dass dort, wo an der Migrationsthematik gearbeitet wird, kaum Zugewanderte, nicht einmal als Praktikanten tätig sind; und dies in einer Universitätsstadt mit einer großen Zahl ausländischer Studenten und einem hohem Anteil arbeitsloser ausländischer Akademiker.

Bisher erweist sich die Umsetzung dieses Prozesses als mühsam. Ich befürchte, dass wir von den Entwicklungen (Demographie, Fachkräftemangel, politisch-gesellschaftliches Klima etc.) eingeholt werden. Wir brauchen ein konsequenteres und nachhaltiges Handeln, bevor wir gezwungen werden, unter hohem Druck zu handeln.

Es ist höchste Zeit, die vorhandenen Kapazitäten zu erkunden und sie unverzüglich mit festen Aussichten und mit Kompetenzen auszustatten, wenn wir es mit der Integration ernst meinen und alle hier lebenden Menschen und ihre Kulturen unabhängig von Bevölkerungsanteil, Herkunft oder wirtschaftlichen bzw. außenpolitischen Aspekte gleich behandeln wollen.

Die Umsetzung des Migrationsleitbildes der Stadt Münster ist noch keineswegs am Ziel aber auf einem guten Wege, und das ist ermutigend. Ich hoffe daher, dass zukünftig das Bild auf unseren Straßen sich auch an den verschiedenen Institutionen widerspiegelt.

Der Verlauf des ähnlichen Prozesses in Almelo und die bisherige Kooperation mit Münster geben uns allen mehr Zuversicht für das Gelingen dieses Vorhabens in beiden Städten.

Daher bedanke ich mich ganz herzlich bei allen Akteurinnen und Akteuren, besonders bei den Projektmanagern und den Koordinierungs- und Migrationsstellen in beiden Städten, und wünsche uns - den Zugewanderten sowie den Einheimischen - weiterhin die Fortsetzung des begonnen Dialoges und die Umsetzung der Migrationsleitbilder in beiden Ländern. Vielleicht könnte dies auch europaweit ein Impuls werden, denn schließlich wollen wir alle ein friedliches Miteinander erreichen.

Wir freuen uns, dass auch wir, die Zugewanderten, bei der Gestaltung dieses Prozesses aktiv mitwirken. Und das ist uns sehr wichtig!

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Marinos'.

Spyros Marinos

Vorsitzender des Integrationsrates der Stadt Münster,
Mitglied der Regiegruppe des INTERREG-Projektes

2 Einleitung

2.a Das niederländische und deutsche Modell im Vergleich

Stine Waibel und Sawitri Saharso

Die beiden Städte Almelo und Münster, die in diesem Projekt zusammengearbeitet haben, unterscheiden sich in ihren nationalen politischen Kontexten. Doch auch wenn die Politisierung des Themas Migration und Integration in Deutschland und den Niederlanden unterschiedliche Verläufe genommen hat, verfügen die Länder mittlerweile über viele Übereinstimmungen in ihren integrationspolitischen Ansätzen. Auch grenzt sich die lokale Integrationspolitik sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland klar von der nationalen Politik ab. Es ist wahrscheinlich, dass in beiden Ländern ähnliche Anforderungen an die kommunale Praxis gestellt werden, die zu teils ähnlichen Lösungsstrategien führen. Solche Unterschiede und Gemeinsamkeiten möchten wir nun einleitend skizzieren.¹

Für ein besseres Verständnis des nationalen Kontextes sei auf die in der Migrationsforschung diskutierten nationalen Modelle der Integration und Staatsbürgerschaft hingewiesen (z.B. Brubaker 1992; Castles & Miller 1993; Schnapper 1993). Deutschland wurde hier als ethnisches oder Zuwanderer nicht-deutscher Herkunft ausschließendes Modell dargestellt, als Land, das kein explizites Konzept für die Integration dieser Zuwanderer besaß, weil es auf ihre Wiederausreise hoffte. In der Tat war der Zugang zu einer Reihe von Rechten für Zuwanderer in Deutschland, die keine Aussiedler waren, lange Zeit sehr restringiert, insbesondere was den Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft betraf (Koopmans et al. 2005). Dem gegenüber stand insbesondere ab den 1980er Jahren das niederländische Modell, welches Zuwanderern (unter bestimmten Bedingungen) klare Zugangsperspektiven zur Staatsbürgerschaft bot, ohne bestimmte ethnische Abstammungskriterien einzufordern. Auch wurden Zuwanderern im niederländisch-multikulturellen Modell (entsprechend der Minderheitenpolitik) zusätzliche gruppenbezogene Rechte im öffentlichen Leben gewährt. Die Politik stand unter dem berühmt gewordenen Motto „Integration unter der Beibehaltung der eigenen Identität“. Sie machte Migrantinnen und Migranten zu Mitgliedern einer kulturellen Gemeinschaft, die auf die Unterstützung durch den Staat hoffen konnten, um ihre Identität zu wahren.

Nach der deutschen Wiedervereinigung, die den Weg zur „Normalität einer Berliner Republik“ (Habermas 1995) eröffnet hat, wurden im Rahmen der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2000 einige der vormals restriktiven Regelungen

¹ Wenn im Folgenden von Zuwanderung und Migration gesprochen wird (und entsprechend von Zuwanderinnen und Zuwanderern, Zugewanderten, Migrantinnen und Migranten sowie Migrierten) orientieren wir uns an der Definition des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) von internationaler Migration: "Von Migration spricht man, wenn eine Person ihren Lebensmittelpunkt räumlich verlegt. Von internationaler Migration spricht man dann, wenn dies über Staatsgrenzen hinweg geschieht". Auch Aussiedler und Spätaussiedler sind daher trotz deutscher Staatsangehörigkeit Zugewanderte. Der in Nordrhein-Westfalen gängige Begriff „Menschen mit Migrationsvorgeschichte“ erfasst darüber hinaus - ebenso wie der bedeutungsgleiche aber auf Bundesebene geläufigere Begriff „Personen mit Migrationshintergrund“ - auch die Nachkommen ehemaliger Migrantinnen und Migranten.

maßgeblich liberalisiert. Mit Einsetzung der Zuwanderungskommission im Jahr 2001, die Empfehlungen zur nationalen Zuwanderungs- und Integrationspolitik herausgab (die Unabhängige Kommission Zuwanderung, auch Süßmuth-Kommission nach ihrer Vorsitzenden Rita Süßmuth genannt), wurde das Fehlen einer nationalen Integrationspolitik grundlegend hinterfragt. 2005 folgte das Zuwanderungsgesetz, das auch Bestimmungen zur Integration enthält und 2007 wurde unter Mitwirkung zahlreicher Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen sowie Wirtschaft und Verbänden der nationale Integrationsplan verabschiedet. Während der nationale Integrationsplan eine große Bandbreite an Selbstverpflichtungen zur Verbesserung der Integrationslage von Zuwanderern in Deutschland umfasst, fördert und fordert das Zuwanderungsgesetz vor allem das Erlernen der deutschen Sprache und die Akzeptanz der Gesellschafts- und Rechtsordnung. Schließlich wurde 2010, wie im Zuwanderungsgesetz vorgesehen, ein bundesweites Integrationsprogramm veröffentlicht, welches bereits bestehende Integrationsmaßnahmen feststellt, sowie konkrete Ansatzpunkte für deren Weiterentwicklung liefert. Es ergänzt den Nationalen Integrationsplan durch Umsetzungspläne sowie die Erarbeitung neuen Handlungsbedarfs. Grundlage der neuen deutschen Integrationspolitik ist ein Integrationsverständnis, welches normative Konzepte wie Multikulturalismus oder Assimilation vermeidet. Es geht darum, eine „gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zu ermöglichen“, wobei die „Bedingungen, welche die Zuwanderer in der Aufnahmegesellschaft vorfinden, [...] eine entscheidende Rolle für den Erfolg von Migrationsprozessen [spielen]“ (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 200). Zuwanderer sollen zwar keine strukturelle Sonderbehandlung erfahren, doch werden adressatenspezifische Akzentuierungen in den bestehenden (wohlfahrtsstaatlichen) Strukturen durchaus akzeptiert. Durch solch eine eher diffuse Definition von Integration kann zudem offen gehalten werden, welche politisch administrativen Schlüsse daraus zu ziehen und welche konkreten Maßnahmen zu implementieren sind (Bommes 2006: 72). Es lässt sich zum Beispiel nicht ableiten, ob sich strukturell etwas ändern muss, etwa im Bildungssystem, um Chancengleichheit herzustellen. Außerdem wird weder in Verwaltung noch Politik klar formuliert, was operational überhaupt erreicht werden kann, in welcher Zeit und mit welchen Mittel. Insgesamt, so viel ist klar, besitzt das Thema Integration in Deutschland heute die Aufmerksamkeit zentraler politischer Entscheidungsinstanzen. Im Jahresgutachten 2011 des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) zeigt sich außerdem, dass ein optimistischer, sachlicher und pragmatischer Umgang mit Einwanderung und Integration in Politik und Gesellschaft vorherrscht, ungeachtet der immer wieder auf- und abschwellenden Leitkultur- und Identitätsdebatten.

Auch die Integrationspolitik der Niederlande erlebte im Laufe der Jahre eine deutliche Kursänderung. In den 1970er und 1980er Jahren noch am multikulturellen Politikmodell ausgerichtet, fand seit dem Beginn der 1990er Jahre eine Akzentverschiebung hin zu einem individuenbasierten Integrationsmodell statt. Die staatliche Politik konzentrierte sich zunehmend einseitig auf die individuelle sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Integration – eine politische Trendwende, die auch in Deutschland und anderen westeuropäischen

Staaten zu beobachten war und ist (vgl. etwa Joppke 2007). Für den Erhalt der eigenen Kultur haben Migrantengemeinschaften nunmehr selbst Sorge zu tragen und nationale Ausgaben zur Unterstützung der Integration werden nun überwiegend im Rahmen von Sprachkursen und Einbürgerungskursen für Neuankömmlinge (s. Prins & Saharso 2010) getätigt. In den Niederlanden ist diese Politikänderung Teil eines politischen Diskurswandels, in welchem klare Distanz zur multikulturellen Politik der Vergangenheit gesucht wird. So erschien im Jahr 2000 der berühmte „Het multiculturele drama“-Essay des Publizisten und Sozialdemokraten Paul Scheffer. Darin argumentiert er, dass die Integration von Zuwanderern wegen einer multikulturell inspirierten Politik missglückt ist. In extremerem Ton sprachen sich rechts-gerichtete und populistische Politiker wie Pim Fortuyn, Rita Verdonk und Geert Wilders gegen die bisherige niederländische Integrationspolitik oder gar gegen Einwanderung aus muslimischen Ländern aus. Ereignisse wie die Attentate vom 9. September 2001 in New York und die Ermordung des Filmemachers Theo Van Gogh durch einen islamischen Fundamentalisten im Jahr 2004 haben anti-muslimische Ressentiments in den Niederlanden geschürt. Inzwischen stellt die Resonanz, auf welche die zum Teil radikal und islamkritisch geführten Debatten stießen, das Selbstbildnis eines toleranten und liberalen Staates zusehends in Frage. Einen definitiven Bruch mit der multikulturellen Politik wagte schließlich die Regierungserklärung (beleidsnota) „Integration, Bindung und Bürgerschaft“ vom 16. Juni 2011. Darin betont das Kabinett, dass es das Unbehagen bezüglich der multikulturellen Gesellschaft teilt, (Seite 1 dieses Kapitels) und es distanziert sich „ausdrücklich vom Relativismus, der dem Konzept der multikulturellen Gesellschaft zugrunde liegt.“ (Seite 5 dieses Kapitels) Aufgrund dessen sei „eine Integrationspolitik, die mehr Verpflichtungen stellt, erforderlich und gerechtfertigt (...), da die Gesellschaft diese Anforderungen auch an die eigenen Bürger stellt“ (Seite 6 dieses Kapitels).

Doch auch jenseits solcher ideologisch geprägten Auseinandersetzungen werden die Herausforderungen für eine zukunftsweisende Integrations- und Immigrationspolitik, beispielsweise im Rahmen der Gutachten des Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), kritisch und neutral diskutiert.

Welche Folgen hatten und haben die aufgezeigten nationalen Rahmenbedingungen nun für die kommunalen Ebenen in den beiden Ländern? In Deutschland konnten die Gemeinden aufgrund der Zurückhaltung des Bundes in integrationspolitischen Fragen zunächst nicht auf einen konsistenten Rahmen als Leitfaden für eine lokale Integrationspolitik zurückgreifen (vgl. z.B. Bommers 2009). Es setzte also eine Phase des „pragmatischen Improvisierens“ ein (vgl. Bade & Bommers 2000). Die Verlagerung von Verantwortung auf die kommunale Ebene ist insofern nicht ungewöhnlich als die kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland über eine lange Tradition der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung verfügen. So ist die Gemeinde als eine eigene organisierte Staatlichkeit mit Rechtsetzungs- sowie Finanzhoheit ausgestattet. Sie soll die Verwirklichung lokaler Interessen und die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse erleichtern, wobei die Städte je nach Betroffenheit unterschiedliche Antworten auf die (vor allem sozialen) Bedürfnisse der Zuwanderer in ihrem Wirkungsbereich gefunden haben. Dabei engagierten sich diverse lokale Akteure wie Gewerkschaften, Sportvereine, Ausländerbeiräte oder Wohlfahrtsverbände in der

Integrationsarbeit. Vielleicht ist dies auch ein Grund dafür, dass Deutschland bei der Integrationsförderung im Vergleich zu anderen europäischen Staaten nicht unbedingt schlechter dasteht – gleichwohl aufgrund der komplexen Strukturen das statistische Material zur Messung von Integrationsaktivitäten in Deutschland sehr lückenhaft ist und Maßnahmen häufig keiner Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen werden (OECD 2005: 31). Festzuhalten bleibt – auch wenn medial und politisch teils nicht so vermittelt – dass die Erfolge der sozialen Integration und die alltäglichen Bemühungen, soziale Problemlagen zu bewältigen (Bommes 2006: 83), gerade in den kommunalen Strukturen sichtbar sind.

Anders als in Deutschland mussten sich die niederländischen kommunalen Gebietskörperschaften seit den 1980er Jahren mit einem klaren integrationspolitischen Rahmen auseinandersetzen – zuvor fehlte auch in den Niederlanden ein klarer nationaler Rahmen und pragmatische Lösungen wurden ortsspezifisch gesucht (Bruquetas-Callejo et al. 2007). In jedem Fall gibt es auch hier eine Diskrepanz zwischen nationaler und lokaler Ebene (vgl. etwa Sackmann 2001; Poppelaars & Scholten 2008). Die Formulierung der Integrationspolitik liegt zwar in ministerieller Verantwortung. Aufgrund einer funktionalen und territorialen Kompetenzverteilung sind jedoch verschiedene Politikressorts, Kommunalregierungen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen mit der Politikumsetzung betraut. Bei der Definition möglicher Fördermaßnahmen haben die niederländischen Kommunen im Sinne eines generellen Bekenntnisses zur Subsidiarität und Machtverteilung bedeutende Gestaltungsfreiheit. Vor allem seit dem Dezentralisierungstrend der späten 1980er und frühen 1990er Jahre mit dem Ziel, den großen Personalbestand der Zentralregierung zu verringern, erhielten die niederländischen Gemeinden mehr Umsetzungsfreiheit im sozial- und bildungspolitischen, aber auch im integrationspolitischen Bereich. Auf diese Weise konnte aus häufig pragmatischen Gründen auch vielerorts ein gruppenorientiertes Vorgehen wie etwa der Rückgriff auf die Expertise und Befähigung von Migrantenorganisationen beibehalten werden (vgl. Poppelaars & Scholten 2008).

Wie steht es um die aktuelle Situation auf kommunaler Ebene in Deutschland und den Niederlanden? Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten gibt es und welche Entwicklungen finden auf europäischer Ebene statt? In Deutschland betont das Ziel einer „kohärenten und strategischen“ Integrationspolitik, wie sie heute programmatisch verfolgt wird, dass Integration auf jeden Fall „vor Ort stattfindet“. Kommunen bleiben demnach trotz des derzeitigen Engagements des Bundes in Integrationsfragen weiterhin selbst in vielen Punkten für die Integration von Zuwanderern verantwortlich. Lediglich das Angebot von Sprach- und Integrationskursen wurde, vor allem aufgrund budgetärer Restriktionen seitens der Länder (s. Michalowski 2006), mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 von der lokalen auf die nationale Ebene verlagert. Viele weitere Aufgaben werden jedoch auf der lokalen Ebene belassen oder durch parallel laufende Maßnahmen auf Bundesebene ergänzt. Um Integrationspolitik als Daueraufgabe auf kommunaler Ebene zu etablieren, haben viele deutsche Gemeinden diese unter ein Leitbild gestellt. In einem partizipativen Verfahren entwickelt sind Integrationsleitbilder Teil des Versuchs, aus Integration einen kontrollier- und steuerbaren Prozess zu machen, der durch ein indikatorenbasiertes und multidimensionales Monitoringsystem unterstützt wird. Dieses Vorgehen entspricht in weiten Teilen der

ergebnisorientierten Herangehensweise des Neuen Steuerungsmodells (NSM), welches auf Initiative der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) in der Verwaltungsmodernisierung der deutschen Gemeinden seit den frühen 1990er Jahren richtungsweisend ist. Angesichts steigender kommunaler Haushaltsdefizite und anknüpfend an das in anderen Ländern erprobte „New Public Management“ (NPM) erhielten die Kriterien Effektivität und Effizienz Eingang in die kommunale Leistungserstellung und Budgetierung. Interessanterweise diente der KGSt die NPM-basierte Reform der niederländischen Stadt Tilburg,² welche ihren verschuldeten Haushalt auf diese Weise erfolgreich konsolidieren konnte, als Modell für das NSM. An den deutschen Kontext angepasst wird es kritisch diskutiert und weiterentwickelt. Neben der Betrachtung von Integration als steuerbare Querschnittsaufgabe fließt auch die zunehmende Sozialraumorientierung in die kommunale Politik ein, d. h. das Arbeiten in Quartieren bzw. Stadtteilen und Vernetzung mit externen Akteuren. Es formieren sich kommunale Steuerungskreise und Koordinierungsstellen, die auf nachhaltige strukturelle Veränderungen ausgerichtet sind. Auch wenn bestehende Erwartungen an die strategische Steuerungsfähigkeit von Integrationsprozessen überhöht sein mögen, ist auffallend, dass sich die deutsche Integrationspolitik auf lokaler wie nationaler Ebene von normativen Vorgaben zum Umgang mit kulturellem Pluralismus distanziert. Stattdessen wird ein evidenzbasierter Umgang mit Integrationsfragen angestrebt.

Wie in Deutschland wird auch in den Niederlanden Integrationsarbeit größtenteils als kommunale Aufgabe verstanden (vgl. Sackmann 2001). Die Verknüpfung von Integrationspolitik und neuem Steuerungsmodell, wie es in Deutschland der Fall, ist aber nicht beobachtbar. Dies hängt vielleicht damit zusammen, dass das NPM-Modell in den Niederlanden, mit dem bereits in den 1980er Jahren und viel radikaler als in Deutschland experimentiert wurde, keine tieferen strukturellen und diskursiven Spuren hinterlassen hat (vgl. Hendriks & Tops 2003). Andererseits unterscheiden sich die Niederlande in ihrer Abkehr vom NPM und Deutschland in ihrer Hinwendung zum NSM doch nicht so grundlegend. Erstens wurde das „reine“ NPM nie so radikal in Deutschland umgesetzt wie in den Niederlanden. Zweitens werden einige Elemente des NPM, wie das Finanzmanagement oder Monitoring- und Controllingsysteme, in den Niederlanden auch weiterhin kultiviert. Drittens gleichen sich niederländische und deutsche Gemeinden in ihrer Hinwendung zur externen Vernetzung und Bürgernähe, zu Nachfrageorientierung sowie zu mehr Stadtteil-Governance (ibid.). Anhand des Almeloer Leitbildes sehen wir, dass dort wie in Münster die politischen Ziele vor allem als eine Reaktion auf die lokale Praxis zu sehen sind. Die Verwaltung spürt die soziodemographischen und sozioökonomischen Veränderungen sowie die Notwendigkeiten, ihren sozial- und integrationspolitischen Apparat an neue Realitäten anzupassen. Man sieht, dass lokale Entscheidungsträger in Deutschland wie den Niederlanden mit ähnlichen Integrationsproblemen wie Arbeitslosigkeit, Segregation, Polarisierung und Desintegration konfrontiert sind. Unter Verweis auf die multikulturelle Realität der Stadt geht es allen Beteiligten darum, den Mitgliedern der lokalen Gemeinschaft die gleichen Verwirklichungschancen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu bieten. Man

² Dass das Tilburger Modell mehr internationale Reputation erhielt als die Reformen anderer niederländischer Gemeinden wie Groningen und Delft, liegt nicht an seiner „Einzigartigkeit“, sondern an der Effektivität der Vermarktungsstrategie (Hendriks/Tops 2003: 208).

bemüht sich also um ein pragmatisches Vorgehen auf Basis moderner Governancekonzepte. Gleichzeitig finden nicht nur Probleme, sondern auch die Bereicherungen, welche ethnische Vielfalt mit sich bringt, Eingang in politische Konzepte und Handlungsstrategien. Die Kommunen sind zentrale Akteure, wenn es darum geht, europäischen Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland und den Niederlanden das Gesicht eines modernen Einwanderungslandes zu verleihen, das (potenzielle) Zuwanderinnen und Zuwanderer mit einem guten Klima und attraktiven Bedingungen willkommen heißt.

Parallel zu den beschriebenen kommunalen Prozessen wird die europäische Dimension der Integrationspolitik in Zukunft sicher an Bedeutung gewinnen und die länderübergreifende Vernetzung integrationspolitischer Akteure vorantreiben (vgl. Rosenow 2009). Mit dem ersten Jahresbericht zu Integration und Migration hat die Europäische Kommission bereits 2004 einen europaweiten Integrationsmonitoring-Prozess angestoßen. Im Jahr 2007 wurde der Europäische Integrationsfond (EIF) ins Leben gerufen. Er finanziert nationale Projekte über maximal drei Jahre und soll unter anderem die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Durchführung von Konzepten und Maßnahmen zur Integration fördern.³ Das „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“ (Migration Policy Group, 2010)⁴ oder die neue EU-Kommissions-Webseite für Integration⁵ sprechen politische Handlungsempfehlungen aus, setzen Benchmarks und verbreiten Best Practices. Diese Prozesse und Debatten auf europäischer Ebene stoßen in europäischen Städten durch Kooperationen wie dem CLIP-Netzwerk (Cities for Local Integration Policy of Migrants), welches eng mit Europarat und Europäischer Kommission zusammenarbeitet, auf offene Ohren und ermöglicht es diesen, die eigene integrationspolitische Expertise und Erfahrung weiterzugeben. Um den Austausch von Wissen, Erfahrung sowie Best und Good Practice geht es auch in dem bereits 1986 gegründeten Städteverbund Eurocities⁶, welcher sich für eine nachhaltige Zukunft sowie die Interessen von Großstädten auf europäischer Ebene engagiert. In der Arbeitsgruppe „Migration und Integration“ werden Initiativen angestoßen, welche die Aufmerksamkeit auf die lokale Dimension von Migrations- und Integrationspolitik lenken sollen.⁷

3 Es gilt zu berücksichtigen, dass die Zielgruppe des EIF Drittstaatsangehörige sind (vgl. Art 1 EIF), also Personen, die nicht Bürger der Europäischen Union sind. Ausgeschlossen von der Förderung des EIF sind daher Spätaussiedler, da sie deutsche Staatsangehörige sind. In Münster sind etwa die Hälfte der Migrantinnen und Migranten Spätaussiedler. Familienangehörige von Spätaussiedlern, die keine Spätaussiedlereigenschaft besitzen, können hingegen als Drittstaatsangehörige gefördert werden.

4 Auf der Webseite der Europäischen Kommission befindet sich das Literaturverzeichnis des Handbuchs (http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892). Dort können eine niederländische und eine deutsche Fassung des Handbuchs heruntergeladen werden. Der niederländische Titel lautet „Handboek over integratie voor beleidsmakers en uitvoerders“.

5 <http://ec.europa.eu/ewsi/de/index.cfm>

6 Vgl. www.eurocities.eu. Eurocities hat derzeit 134 Mitglieder in 34 Mitgliedstaaten (Stand Mai 2011). Als deutsche Mitgliedstädte sind Berlin, Bonn, Chemnitz, Köln, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Leipzig, Mannheim, München, Münster (seit 1999) und Nürnberg vertreten.

7 Z. B. das Projekt DIVE (Diversity and equality in European cities), in welchem Orientierungswerte für den lokalen Umgang mit Diversität für Entscheidungsträger, Arbeitgeber sowie Dienstleistungsanbieter und -empfänger entwickelt wurden.

2.b Zur Projektentstehung und zum Projektverlauf in Almelo und Münster

Dita Kraan und Stephan Nover

Unsere Ausgangssituation:

Zuwanderung ist ein allgegenwärtiges Thema in beiden Städten. Jeder 4. bzw. 5. Mensch in unseren Städten hat eine Migrationsvorgeschichte. Etwa jeder 3. Jugendliche gehört zu dieser Gruppe.

Wenngleich unsere Städte verschieden sind, sie liegen in Deutschland und in den Niederlanden, sie haben etwa 280.000 beziehungsweise etwa 72.000 Einwohner, wollten wir gemeinsam an der Integrationsoptimierung und der Entwicklung von Prinzipien arbeiten, die es im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung von Leitbildern gibt.

Es gab Vorbilder, aber keine konkret fertig entwickelten Leitbilder. Sie wurden in einem Prozess von Mediation und Moderation entwickelt, mit einem Auftrag von Oberbürgermeister beziehungsweise Kollegium von Bürgermeister/Bürgermeisterin und Beigeordneten, unter Beteiligung von Politik, Praxis und Wissenschaft, Stadtteilarbeit und Facharbeitskreisen, von Einheimischen und Migrantinnen und Migranten.

Unser Projekt startete im Jahr 2008 zu einem Zeitpunkt, als in Münster soeben das kommunale Leitbild durch den Rat der Stadt Münster ratifiziert war. Nunmehr ging es um die Weiterführung entsprechend für den in Münster entwickelten Masterplan in neun definierten Handlungsfeldern:

1. Rechtliche Integrationsbegleitung
2. Sprache und Bildung
3. Wirtschaft und Arbeit
4. Wohnen und Stadtentwicklung
5. Kinder- und Jugendhilfe, soziale Leistungen und Dienste
6. Gesundheit
7. Personalentwicklung/Fortbildung
8. Kultur und Sport
9. Presse und Öffentlichkeit

In Almelo startete man auf der Basis der Integrationsnota aus dem Jahr 2003 und konnte sich gleichzeitig orientieren an den Entwicklungen und den Prozessen in Münster. Auch in Almelo wurden am Anfang Handlungsfelder benannt, auch in Anlehnung an niederländische

Konzepte von VNG und Reich, sie waren im Wesentlichen identisch mit den genannten Feldern aus Münster. In der weiteren Entwicklung wurden Grundsätze und Prinzipien für alle Handlungsfelder fokussiert.

Wichtig war uns ein gemeinsamer Ansatz:

Wir wollten nicht nach Defiziten schauen, sondern insbesondere die Potenziale von Zuwanderung in der Kommune entdecken und daraus Wert schöpfen. Unsere Städte sollten zeigen, dass Zugewanderte willkommen sind, sie wollen nicht nur „reagieren müssen“ auf Zuwanderung, die im gesetzlich festgelegten nationalen Rahmen sowieso geschieht. Unsere Gemeinden wollten ein positives Klima von Zuwanderung und gelungener Integration schaffen mit guten Bedingungen bei uns als aufnehmenden Städten.

Wie haben wir in Münster gearbeitet?

Nach der Leitbildentwicklung wurde der Masterplan aufgebaut. Es folgte die Analyse der Ausgangssituation durch das Institut für Geographie der Universität Münster. Weiterhin folgten Ämtergespräche, die durch die Koordinierungsstelle (bei der auch dieses Projekt angesiedelt war) initiiert wurden, später auch Gespräche zur Definition von Zielen aller Ämter und Tochtergesellschaften mit dem Ziel der Bildung von Indikatoren zur Vervollständigung eines Integrationsmonitorings für die Stadt Münster. Parallel wurde in der Stadtgesellschaft an verschiedenen Stellen und auf verschiedenen Ebenen zum Migrationsleitbild gearbeitet.

Wie wurde in Almelo gearbeitet?

Zur Entwicklung des Leitbildes (in Almelo Visie genannt) gab es Gespräche in Abteilungen, mit Schlüsselpersonen ethnischer Kulturgruppen, mit Stadtteilorganisationen und -bewohnern, Betrieben und Schulen. Im Nachgang wurde im März 2011 durch den Rat der Gemeinde Almelo das Integrationsleitbild verabschiedet. Während des Entwicklungsprozesses ist es in Almelo gelungen, bereits operativ mit der Umsetzung zu starten. Netzwerkarbeit wurde aufgebaut, sogenannte Integratiepacts wurden durch externe Organisationen ratifiziert, die sich damit zur Einhaltung der Regeln des Leitbildes selbst verpflichteten. Kommunikationsleitfäden für verschiedene Bereiche wurden entwickelt. In Workshops wurden die Themenbereiche Interkulturalität und Kommunikation erarbeitet.

Was haben wir gelernt?

Leitbildarbeit ist ein fortlaufender Prozess und ein ständiges Lernen am Modell. Wir haben gemerkt, dass es leider etwas langsamer geht als wir geplant hatten. Dies ist eine wichtige Erfahrung, denn Implementierung braucht Zeit und erst dann sind Leitbildergebnisse stabil.

Was waren unsere Prinzipien?

Die Leitbildneuorientierung geschah in allen Handlungsfeldern kommunalen Agierens. Der Mediationsprozess wurde geleitet und begleitet durch Externe.

Es gab ein Konsensprinzip. Der Fokus wurde sowohl auf Migrantinnen und Migranten und ihre Bedarfe und Potentiale gerichtet als auch auf die aufnehmende Gesellschaft. Es wurde gesehen, dass Migrantinnen und Migranten ein wesentlicher Teil der Stadtgesellschaften sind. Darauf war das Handeln von Stadt/Gemeinde und weiteren Akteuren der Stadtgesellschaften auszurichten.

Es wurden Vertretungen aller wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen einbezogen. Insbesondere wurden Vertretungen von Migrantinnen und Migranten einbezogen.

Angebunden war der Prozess an die oberste Leitungsebene. Das Gender-Prinzip war ein Element. Ziel und Kontext der Arbeit sind sozialer Frieden.

Im Ergebnis handelt es sich nicht um einen einmalig erfolgten Dialog zwischen Einheimischen und Migrantinnen und Migranten, sondern um einen gestarteten Prozess und damit um den Beginn einer dauerhaft gemischten Partizipation in beiden Städten.

Gab es verschiedene Entwicklungen in unseren Städten?

Wir haben gemerkt, dass diese Arbeit verschieden aufgebaut sein kann: In Münster wurde zunächst das Leitbild entwickelt und danach der Umsetzungsprozess gestartet. In Almelo wurde bereits im Kontext der Entwicklung mit Umsetzungsschritten begonnen.

Parallel zur Leitbildarbeit wurde im Rahmen des INTERREG-Projektes Brückenarbeit organisiert, bei der die Vertreterinnen und Vertreter aus den verschiedenen Bereichen von Integrationsarbeit beidseits der Grenze sich gegenseitig vorstellten und sich begegneten um daraus einen gegenseitigen Mehrwert zu ziehen (vgl. insbesondere Kapitel 11). Beides hat funktioniert.

Was haben wir gelernt?

Wir haben gelernt, dass ein Kopieren von Modulen aus einer anderen Stadt nicht möglich ist. Man kann nur unter den eigenen nationalen und lokalen Bedingungen arbeiten. Ein Transfer in beide Richtungen ist sehr wohl realistisch und stellt eine wirkliche Bereicherung dar.

Die geleistete Projektarbeit wollen wir als Best-practise-Modell vorstellen und publizieren. Wir wollen anbieten, dass die Ergebnisse genutzt werden können.

Über die Arbeit wurde berichtet in Presse, Newsletter und Internet, auch zu Städte- und Gemeindebund, Städtetag, Landkreistag, Ministerium des Landes NRW, Radar Integrierte-Manager-Overleg VNG, Ministerium des Reichs, G34.

Mehrwert:

Das Projekt war für beide Städte eine Bereicherung. Einerseits konnte jede Stadt ihren eigenen Leitbildprozess unter den jeweiligen Bedingungen entwickeln, andererseits war der gegenseitige Transfer durchgängig gesichert und führte zu einer gegenseitigen Vertiefung und Reflexion der geleisteten Arbeit.

Beispielsweise gelang es so in Münster, die sogenannte Geburtsortekodierung in Kooperation mit Almelo zu entwickeln. Nunmehr ist es möglich, für Stadtteile oder andere Räume oder auch für Projekte und Einrichtungen Migrationsprofile zu erstellen. Diese können differenziert sein nach Altersgruppen, Geschlecht, Herkunftsländern oder Ländergruppen. Damit ist eine Planungsmöglichkeit und eine Steuerungsmöglichkeit in den verschiedenen Feldern kommunalen Handelns gesichert.

Auf der anderen Seite ist es in Kooperation mit der Stadt Münster gelungen, dass in Almelo ein stadtweites Netzwerk zum Thema Integration und Interkulturalität (Netzwerk I&I) etabliert werden konnte, dies als Rückgrat für die weitere Arbeit auf verschiedenen Ebenen.

Zu den Begrifflichkeiten in diesem Handbuch:

Unsere Texte sind in Deutschland und den Niederlanden entstanden, in zwei verschiedenen Arbeits- und Schreibkulturen. Wir wollen deshalb unsere spezifischen Schreibweisen beibehalten.

Es war schwierig, einen sprachverbindend verständlichen Begriff für die Gruppe der Zugewanderten zu finden. Wir wollen im Nachgang zu ausführlichen wissenschaftlichen Diskussionen zu einer einheitlichen Lesart mit gleichen Begriffen finden, damit unsere Texte miteinander gut kompatibel sind und verständlich aufeinander aufbauen, auch wenn sie von verschiedenen Autorinnen und Autoren stammen, aus Deutschland und den Niederlanden.

Wir wollen von „Migrantinnen und Migranten (deutsch)/migranten (niederländisch)“ sprechen und verzichten weitgehend auf die Begriffe „Menschen mit Migrationsvorgeschichte, Menschen mit Migrationshintergrund, Zuwanderer, Zugewanderte, Allochtone ...“, auch wenn diese Bezeichnungen in der aktuellen Literatur gesetzt sind.

In einem binationalen grenzüberschreitenden Integrationsprojekt wollen wir die gemeinsamen sprachlichen Möglichkeiten auf diese Weise nutzen.

Die deutsch-stämmigen Texte werden in der deutschen Version zum Beispiel von „Migrantinnen und Migranten“ sprechen, die niederländisch-stämmigen Texte von „Migranten“. In der niederländischen Version wird wegen der niederländischen Sprachweise durchgängig die männliche Form gewählt. Eine Diskriminierung der nicht genannten weiblichen Vertreterinnen ist ausdrücklich nicht beabsichtigt.

Im Deutschen sprechen wir von „Leitbildentwicklung“, „Leitbildumsetzung“ und „Leitbildarbeit“. Im Niederländischen lässt sich das schwerlich sprachlich so ausdrücken, deshalb wird in Almelo gesprochen von „werken aan integratie“. Darüber hinaus sprechen wir im Deutschen von „Migration und Integration“, während im Niederländischen nur der Begriff „Integratie“ gewählt wird.

An diesem Handbuch haben neben den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Städte Münster und Almelo, Esther Houpst, Dita Kraan und Stephan Nover, auch eine Reihe externer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mitgearbeitet. Hierbei handelt es sich auf

deutscher Seite um Herrn Prof. Dr. Marcellus Bonato (Fachhochschule Münster), Herrn Dr. Matthias Kortmann (derzeit Universität van Amsterdam), Frau Dr. Ines Michalowski (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) und Frau Stine Waibel (derzeit Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Migration und Integration, Berlin). Auf niederländischer Seite haben Frau Prof. Dr. Sawitri Saharso (Universität Twente, Enschede) und Frau Dr. Ann Morrissens (Universität Twente) mitgearbeitet.

3 Entwicklung eines Integrationsleitbildes in Almelo – Beschreibung des internen und externen Prozesses

Dita Kraan

3.a Einleitung

Das Integrationsleitbildprojekt hat im September 2008 in Münster und Almelo begonnen. Der Auftrag des Projektes in Almelo bestand darin, alle Abteilungen, Einwohner - mit und ohne Migrationshintergrund – sowie alle Bereiche der Gesellschaft an der Leitbildentwicklung zu beteiligen. In den Kapiteln 5 und 6 beschreiben wir, wie wir daran gearbeitet haben. Anfangs ging es darum, dem Ansatz Münsters zu folgen und den Input aus verschiedenen Abteilungen externen Parteien vorzulegen, um auf dieser Basis zu einem stimmigen Konsens zu gelangen. Sehr schnell hat sich jedoch herausgestellt, auch von Seiten der Politik-Ateliers (Politik-Ateliers sind Gremien, in denen im Auftrag des Gemeinderats Konzepte diskutiert werden), dass in der Gesellschaft ein zunehmender Widerstand gegenüber “in Zement gegossenen Vorschlägen” aus dem Rathaus, die kaum noch zu beeinflussen sind, herrscht. Darüber hinaus hat sich der Input aus den Abteilungen als sehr speziell erwiesen. Aus diesem Grunde haben wir uns entschlossen, zwei Wege gleichermaßen zu beschreiten. Einen internen zu den Abteilungen und einen externen zu den Einwohnern und Organisationen.

In diesem Kapitel werden wir beschreiben, welche Schritte wir dabei intern gemacht haben. Im nächsten Kapitel werden dann die externen Schritte erläutert, um schließlich am Ende zu beschreiben, wie letztendlich auf der Basis beider Prozesse das definitive Leitbild erstellt und verabschiedet worden ist und wie wir mit der Durchführung desselben begonnen haben.

Sehr schnell nach dem Start gelangten wir zu der Einsicht, dass wir diesem Projekt einen eingängigen, attraktiven Namen geben müssten, der auch nach Projektende fortbestehen würde. Wir haben uns schließlich für “*KleurRijk Almelo*” (Farbenfrohes Almelo) entschieden, da dieser Name zum Ausdruck bringt, dass das Projekt die gesamte Stadt umfasst, dass wir uns der Tatsache bewusst sind, dass es in unserer Bevölkerung viele verschiedene Kulturen und Ethnizitäten gibt und dass wir dies nicht als Problem, sondern als eine mögliche Bereicherung sehen wollen.

Während des gesamten Projekts haben wir uns von einer *Klankbordgroep* (einer Art Beirat) unterstützen lassen, deren Mitglieder über Almeloer Anzeigenblätter geworben wurden. Es wurde nach Mitgliedern mit Bezug zum und Kenntnis des Integrationsthemas gesucht. Die Resonanz war so groß (20 Reaktionen), dass eine Auswahl getroffen werden musste. Dies geschah durch den designierten Beiratsvorsitzenden und die Projektleiter, die zehn Personen unterschiedlichen Alters, kultureller Herkunft, Geschlechts und Erfahrung ausgewählt haben. Sie haben als Privatpersonen am Projekt teilgenommen. Während des Projektes sind einige Teilnehmer ausgeschieden und andere hinzugekommen (z. B. für die neue Zielgruppe der Osteuropäer).

Die *Klankbordgroep* tagt etwa drei bis vier Mal im Jahr. In den Sitzungen wird über den Fortschritt des Projekts gesprochen, und es werden Anregungen zur guten Umsetzung wie z.B. die Durchführung von Workshops von Hans Kaldenbach über Kulturunterschiede geliefert. Außerdem werden die Teilnehmer zu anderen Treffen, die im Rahmen des Projekts organisiert werden, eingeladen und auch um ihre Reaktionen hierzu gebeten. Einer der Teilnehmer beschreibt diese als angenehme Treffen. Die Rolle der *Klankbordgroep* ist klar definiert: "Wir übernehmen eine beratende Rolle, wir dürfen nicht anfangen, die Arbeit der Projektleiter zu übernehmen." Die Projektleiter halten die *Klankbordgroep* für eine sinnvolle Ergänzung zum Projekt: "Im Verlaufe eines solchen Projektes kommt es unvermeidlich zu einer Orientierung nach innen. Die *Klankbordgroep* war nicht nur unser Spiegel, sondern auch unser Fenster. Sie hat uns immer wieder auf die Außenwelt, die dortigen Bedürfnisse und Wünsche und die dort vorhandene Expertise hingewiesen".

Während des gesamten Projektes wurden auch verschiedene Male die *Beleids Advies Commissie Maatschappelijke Aangelegenheden (Bacma*, Politische Beratungskommission für Soziales) und das formale Beratungsorgan des *College van B&W* (Magistrat aus Bürgermeister & Beigeordneten), konsultiert. Dieses Organ besteht aus erfahrenen externen Fachleuten aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen. Dank des Projektes *KleurRijk Almelo* ist nun auch ein Migrant im *Bacma* vertreten.

3.b Evaluation des politischen Programms "Integration in Bewegung, 2003"

Das Projekt *KleurRijk Almelo* baut auf der bestehenden lokalen Integrationspolitik auf. Im Jahre 2003 wurde das politische Programm „Integration in Bewegung“ verabschiedet. Ziel dieses Programms war es, "eine Gesellschaft zu schaffen, in der auch die in Almelo lebenden Migranten, jeder für sich und als Gruppe, einen gleichwertigen Platz und vollwertige Chancen zur Entfaltung vorfinden würden." Das Motto dieses Programms lautete: "Wo es geht gemeinsam, wo es muss, jeder für sich." Mit anderen Worten, Migranten sollten möglichst die allgemeinen Einrichtungen nutzen, aber falls nötig durch spezifische Maßnahmen und Einrichtungen, die sich speziell auf Migranten richten, unterstützt. In dem Programm wurden im Rahmen einer Analyse des Integrationsbedarfs (*achterstandsanalyse*) acht spezifische politische Felder genannt: Schule, Bildung, Arbeitsplätze, Sicherheit, Wohlfahrt, Partizipation und Stadtteil-konzentriertes Arbeiten, Gesundheitswesen und Wohnen. Daneben wurden drei spezifische Gruppen, die besonderer Aufmerksamkeit bedürften, genannt: Migrantinnen (Isolierung), Jugendliche (schlechtere Schulleistungen) und Senioren (pflegebedürftig).

Die Evaluation des Programms im September 2008 hat gezeigt, dass die Zielsetzungen des Programms nicht messbar gemacht waren und dass das Ergebnis der politischen Anstrengungen kaum zu beurteilen war. Es wurde empfohlen, die Gesellschaft intensiv an der Entwicklung und Umsetzung der politischen Maßgaben zu beteiligen, insbesondere vor dem Hintergrund der Schaffung von Akzeptanz in der Bevölkerung für diese Politik einerseits und um der besseren Prozesssteuerung für die Behörde andererseits.

Im Oktober 2008 wurde aufgrund dieser Evaluation über die Notwendigkeit einer Neuorientierung bezüglich der Integrationspolitik gesprochen und man hat sich dazu entschlossen, ein neues interaktives Integrationsleitbild in Kooperation mit der deutschen Stadt Münster zu entwickeln. Außerdem wurde vereinbart, dass die Abstimmung mit anderen Verwaltungsbereichen über das ‚Politik-Atelier Integration und Partizipation‘ stattfinden solle, und dass die Entwicklung einer neuen Politik im Rahmen der vom niederländischen Staat und von den Kommunen (VNG, Vereinigung niederländischer Gemeinden) entwickelten Integrationsagenda *Datgene wat ons bindt* („Das, was uns verbindet“) vorgenommen wird.

3.c Politik-Atelier Partizipation und Integration

2008 hat der Gemeinderat fünf Themen zur integralen, gemeindeweiten politischen Entwicklung mittels einer neuen Methodik der ‚Politik-Ateliers‘ vorgetragen. Das ‚Politik-Atelier Partizipation und Integration‘ sollte zu einem richtungsweisenden und Rahmen bildenden Leitbild für Partizipation und Integration in Almelo führen. Da dieses ‚Politik-Atelier‘ erst 2009 durchgeführt wurde, und inzwischen der Entschluss zum Start des Projektes *KleurRijk Almelo* getroffen war, fiel das ‚Politik-Atelier‘ zeitlich ungefähr mit dem Start von *KleurRijk Almelo* zusammen. Daher hat man sich dazu entschlossen, innerhalb des ‚Politik-Ateliers‘ zwar eine Trennung zwischen den Begriffen Partizipation und Integration zu entwickeln, aber kein Rahmen bildendes Leitbild zum Thema Integration zu erstellen. Letzteres sollte in einem interaktiven Prozess politischer Gestaltung im Rahmen des Projektes *KleurRijk Almelo* geschehen.

In dem ‚Politik-Atelier‘ ging es vor allem um die Entwicklung des Partizipationsbudgets (Zusammenfügung der Budgets aus dem ‚Gesetz Arbeit und Sozialhilfe‘ und dem ‚Gesetz Integration und Bildung‘). Bei Partizipation handelt es sich laut ‚Politik-Atelier‘ um die Fähigkeit zur Selbsthilfe eines Individuums (ein geordnetes Leben zu führen) und um den Beitrag, den eine Person an der Gesellschaft leisten kann und will (Eigenverantwortung) und zwar durch die Entwicklung und Nutzung persönlicher Talente (über einen persönlichen Appell). Bei Integration geht es darum, ob die Fähigkeit zur Selbsthilfe und der Beitrag zur Gesellschaft einem Individuum oder einer Gruppe abverlangt werden müssen und ob es ausreicht, wenn dies ausschließlich in der eigenen Gruppe geschieht. Offenbar herrscht eine Spannung zwischen einer Individuum-orientierten Partizipation und einer Gruppen-orientierten Integration. Bei Integration spielt einerseits eine individuelle Entscheidung zur (multikulturellen oder nicht multikulturellen) Partizipation eine Rolle. Andererseits spielen in diesem Zusammenhang auch wechselseitige Gruppenprozesse eine Rolle, wie z. B. Akzeptanz, die Offenheit einer Gesellschaft für die Berücksichtigung von Unterschieden und die Wertschätzung von Talenten. Nach Auffassung des ‚Politik-Ateliers‘ funktioniert Integration schließlich nur, wenn eine individuelle Entscheidung dafür getroffen worden ist und wenn sie als wechselseitiger Prozess zwischen Individuum und Gesellschaft betrachtet wird. Die Kunst besteht darin, Menschen durch Politik zu stimulieren, diesen Beschluss zur Partizipation und Integration zu fassen und Hindernisse auf diesem Weg zu überwinden.

Diese Hindernisse können in einer Person liegen (das erfordert individuelle Maßarbeit) oder in Prozessen und Arbeitsweisen, die nicht in hinreichendem Maße auf die multikulturelle Bevölkerung abgestimmt sind (dies erfordert Interkulturalität). Das 'Politik-Atelier' ist schließlich in die politische Absichtserklärung Partizipation und Integration' (10.06.2010, siehe Website www.kleurrijkmelo.nl, in deren Mittelpunkt die Organisation individueller Maßarbeit steht, gemündet. Diese politische Absichtserklärung wurde im September 2010 vom Rat verabschiedet, und seitdem in verschiedenen Verwaltungssektoren näher ausgearbeitet (u.a. bei der Umsetzung der Gesetze *Wwb* und *Wmo*).

3.d Gespräche mit Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund

In der Startphase haben die Projektleiter spontan Kontakt zu Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund bei P&O (Personal & Organisation) gesucht. Sie wollten deren persönliche Erfahrungen und Sicht auf Integration innerhalb der Kommunalverwaltung und der Almeloer Gesellschaft hören und Tipps für den Ansatz des Projektes bekommen. Auf die erste Anfrage gab es sehr viele empörte Reaktionen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund, die sich fragten, warum sie (nicht) eingeladen wurden. Die zweite Anfrage wurde deshalb bewusst sachlicher formuliert, mit einer eindeutigen Tagesordnung und unter Beteiligung des Gemeindesekretärs und des Diversitätsbeauftragten von P&O. Es folgte ein positives Gespräch mit fünf von etwa 40 Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund. In dem Gespräch wurden die Bedeutung der Diversität (Grundlage für die Behörden) vom Gemeindesekretär, die Diversitätspolitik vom P&O-Funktionär sowie das Projekt *KleurRijk Almelo* von der Projektleitung erläutert. Es hat sich herausgestellt, dass Diversität in unserem konservativen Twentschen Arbeitsmilieu noch nicht selbstverständlich ist. Die vertretenen Kolleginnen und Kollegen haben auch Vorschläge für weitere Schritte gemacht. Der Gemeindesekretär hat die Ergebnisse dieses Gesprächs direkt dem *Gemeentelijk Managers Overleg* (Kommunalen Manager Rat) mitgeteilt mit dem Appell, in Zukunft der kulturellen Diversität innerhalb der eigenen Organisation mehr Priorität beizumessen und ihr mit mehr Offenheit zu begegnen. In späteren Gesprächen mit den MT's (Management Teams) der Abteilungen konnten die Projektleiter die Erkenntnisse aus diesem Gespräch einbringen. In einigen Abteilungen wurde das Gespräch intern fortgesetzt (u.a. bei ROM und PBZ). Im Nachhinein hat sich herausgestellt, dass eine bewusster vorbereitete Ansprache der Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund besser gewesen wäre. Eine sichere Umgebung, sich der Tatsache bewusst sein, dass es Sensibilitäten gibt, Vertrauen und das Wissen um die Bedeutung des Kontaktes spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Darüber hinaus ist uns klar geworden, dass man eine Stadt wohl, aber ein Individuum besser nicht "farbenfroh" nennen sollte. Das erweckt zu Unrecht den Eindruck, dass es sich um Hautfarbe handeln könnte, oder es wirft die Frage auf, ob "weiß" keine Farbe ist.

3.e Gespräche mit Abteilungen über Kontaktpersonen und Management Teams

Im Juni 2009 folgten die ersten Gespräche mit Kontaktpersonen der verschiedenen Abteilungen. Zuerst wurde eine kurze Skizze des Projektes mit einem Fragebogen an die Abteilungen geschickt mit der Bitte, eine Kontaktperson zu benennen. Wenn das nichts gebracht hat, wurde nach Personen mit positiver Grundhaltung gegenüber Integration gesucht, mit denen in den meisten Fällen bereits früher zu diesem Thema zusammengearbeitet worden ist. Dabei hat es sich längst nicht immer um Führungskräfte gehandelt. Die Gespräche auf der Basis eines festgelegten Fragebogens sollten dazu dienen, bei allen Abteilungen das Bewusstsein bezüglich der Bedeutung der Arbeit an Integration zu schärfen und, um für eine Mitarbeit an dem Projekt und insbesondere an der Entwicklung des Integrationsleitbildes zu werben. Darüber hinaus wurde in diesen Gesprächen eindringlich nach den eigenen Erfahrungen der Abteilung zum Thema Integration/Diversität gefragt.

Die Botschaft der Projektleiter wurde nicht überall mit offenen Armen aufgenommen. Bei einigen Abteilungen herrschten durchaus Zweifel, ob und wie man an dem Projekt mitarbeiten sollte. In diesen Zeiten der Einsparungen genießt die Erledigung der Kernaufgaben der Abteilung höchste Priorität. Es herrscht wenig Problembewusstsein bezüglich der tatsächlichen Situation der Migrantinnen und Migranten in Almelo: "Wir haben überhaupt keinen Kontakt zu Migranten". "Meines Erachtens besteht kein gesellschaftlicher Bedarf an diesem Projekt." So brachte zum Beispiel das Management Team (MT) der Abteilung Sozial-ökonomische Angelegenheiten anfangs zum Ausdruck, dass man sich auf die Zielgruppen Jugendliche und Senioren konzentriere und dass man aufgrund der individuellen Maßarbeit nicht auf die ethnische/kulturelle Herkunft schaue. In den Statistiken der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger seien Migrantinnen und Migranten nicht überrepräsentiert. Eine nähere Untersuchung der Datenbestände hat allerdings gezeigt, dass Migranten doch überrepräsentiert waren, was zusätzliche Anstrengungen rechtfertige. Kurz darauf wurde ein extra Projekt für Migrantinnen und Migranten ins Leben gerufen mit einem externen Projektleiter mit Migrationshintergrund, der eine Brücke zwischen den Migranten in der Zielgruppe und den regulären Beamten schlagen und die angewandten Methoden kultursensibler gestalten sollte.

Im Laufe des Jahres 2010 haben die Projektleiter auf der Basis der Erfahrungen in Münster die Gespräche mit dem MT's der Abteilungen geführt. Dort muss Steuerung entstehen und dort kann Nachhaltigkeit umgesetzt werden. Schließlich erstellt jede Abteilung jedes Jahr einen Abteilungsarbeitsplan und die Projektleiter haben die MT's gebeten, das Thema Integration dabei zu berücksichtigen. Die Gespräche, die Anfang 2011 wiederum mit allen MT's geführt wurden, haben gezeigt, dass die Nicht-Aufnahme von Integrations-Aktionen in diesen Abteilungsplänen häufig eine bewusste Entscheidung war. Einerseits hing diese Entscheidung mit dem Auftrag zusammen, dass man wegen der Sparpläne lediglich Kernaufgaben, die unbedingt erledigt werden müssten, formulierte ("lean and mean"). Dabei hatte man noch keinen "Auftrag", Integration durchzuführen, da das Leitbild noch nicht vom *College van B&W* (Magistrat aus Bürgermeister und Beigeordneten) und Rat verabschiedet

war. Andererseits hat sich herausgestellt, dass man durchgängig inhaltlich erwogen hatte, keine speziellen Aktionen in Bezug auf Integration durchführen zu wollen. Zum Beispiel dass man in der Abteilung *PuBlieksZaken* (*PBZ*, Öffentliche Angelegenheiten) kein Informationsmaterial übersetzen wolle, weil die Migrantinnen und Migranten die niederländische Sprache lernen sollten. Oder dass man beim Grünflächenamt keine explizite Anwerbung von Migranten für die Gärtnerteams vornehme, weil frühere Versuche gescheitert waren.

Die Projektleiter haben anschließend darum gebeten, diese Überlegungen in den Arbeitsplänen transparent zu machen, damit man bessere Einsicht in die tatsächlichen Einsätze und Erwägungen bekomme. Da das Leitbild schließlich erst im März 2011 vom Rat verabschiedet worden ist, werden erst die Arbeitspläne für 2012 deutlich darüber Aufschluss geben, ob Elemente aus dem Leitbild aufgenommen worden sind.

3.f Einwohner

Integration ist ein Prozess zwischen Menschen. Daher hielten wir es für sehr wichtig, auch mit unseren Einwohnern selbst zu sprechen und Einblick in die unterschiedlichen Auffassungen, die hier herrschen, zu bekommen. Es wurden vier Wege beschritten, um Einwohner mit und ohne Migrationshintergrund an der Leitbildentwicklung zu beteiligen: Die *Klankbordgroep* (siehe Kapitel 9.1, an dieser Stelle nicht weiter erläutert) hat das gesamte Projekt begleitet, es wurden Gespräche mit Migrantenselbstorganisationen geführt, mit den fünf größten ethnischen Gruppen, zu denen explizit auch die einheimischen Almeloer zählten, wurden Wohnzimmergespräche geführt und in den fünf Stadtteilen wurde mit den Einwohnern, die in den Vierteln sehr engagiert sind, gesprochen.

- Kontakte mit Migrantenselbstorganisationen

In Almelo sind zehn Migrantenselbstorganisationen aktiv, je eine für Italiener, Spanier, Molukken, Marokkaner, Armenier, eine für Senioren mit Migrationshintergrund und vier für Türken. Für zahlreiche, meist später hinzugezogene Migrantengruppen, wie Iraker, Somalier und Ost-Europäer gibt es keine Organisationen.

Vor Beginn des Projektes *KleurRijk Almelo* beschränkten sich die Kontakte zu den Selbstorganisationen hauptsächlich auf Fragen der Unterbringung und Subventionierung. Seit Beginn des Projektes wurde versucht, sie bei der Leitbildentwicklung einzubeziehen. Der Grundgedanke war, dass sie als Schlüsselfiguren für das Projekt hin zu deren Gefolgschaft dienen könnten.

Das erste Treffen hat sich als sehr schlecht getimed herausgestellt, mitten im Ramadan und während eines wichtigen türkischen Fußballspiels, weshalb die Teilnahme sich sehr in Grenzen hielt. Während des zweiten Treffens hat sich herausgestellt, dass die türkischen Organisationen ihre eigenen Aktionspunkte, die sie während der Wahlen 2006 an die politischen Parteien geschickt hatten und auf die sie von der Kommune nie eine formale

Antwort bekommen hatten, auf die Tagesordnung setzen wollten. Diese Punkte zielten mehr auf Erhaltung der eigenen Kultur als auf Integration ab. Durch die lebhafteste Diskussion, die hierüber entstand, wurden die anderen Migrantenorganisationen abgeschreckt. Danach wurde bei verschiedenen Treffen weiter über die türkischen Wünsche debattiert, wobei sich immer mehr herauskristallisierte, dass die Interessenvertretung für eine bestimmte Zielgruppe und die gemeinsame Entwicklung eines Leitbildes nicht immer gut zusammenpassen. Wir haben gemerkt, dass Selbstorganisationen nicht per definitionem die geeignetsten Gesprächspartner für ein auf Konsens ausgerichtetes Gespräch über Integration sind. Daher haben wir uns dazu entschlossen, über andere Wege mit individuellen Migrantinnen und Migranten in Kontakt zu kommen.

- Wohnzimmergespräche

Zu Unrecht ist in Almelo das Bild entstanden, dass dort vor allem türkische Migranten lebten. Auf der Basis einer Analyse des GBA (Einwohnermeldeamt/Statistik) hat sich gezeigt, dass hier sehr viele Ethnizitäten zuhause sind und dass neben der tatsächlich größten Gruppe türkischer Almeloer die indisch/molukkischen, irakisch/armenischen und marokkanischen Almeloer zu den größten Migrantengruppen zählen. Wir wollten gerne mit Menschen aus diesen Gruppen sprechen, die nicht in Selbstorganisationen aktiv sind. Daneben wollten wir auch mit einheimischen Almeloern ohne Migrationshintergrund sprechen.

Ein allgemeiner Aufruf im Anzeigenblatt war nicht von Erfolg gekrönt. Daraufhin wurden die Teilnehmer für all diese Gespräche von den Kolleginnen und Kollegen (mit Migrationshintergrund) und von den Mitgliedern der *Klankbordgroep* angeworben. Bei jedem Gespräch waren ungefähr zehn Teilnehmer aus einem Herkunftsland sowie die Projektleiter vertreten, und es wurde anhand eines starren Fragenkatalogs diskutiert. Es wurde nach den eigenen positiven und negativen Erfahrungen mit Integration, wichtigen Werten und Gewohnheiten in diesem Prozess sowie nach relevanten Themen und Anregungen für eine mögliche Herangehensweise während des Projekts gefragt.

Die Gespräche mit einheimischen Almeloern ohne Migrationshintergrund haben gezeigt, dass von Migrantinnen und Migranten sehr viel erwartet wird. Die einheimischen Almeloer sind der Meinung, dass Integration unmöglich sei, wenn Migranten sich abseits hielten und nur in ihren eigenen Kreisen verkehrten. Sie müssten sich anpassen, außerhalb des eigenen Kreises heiraten und niederländische Erziehungsstile führen. Der Staat müsse streng sein und mehr Forderungen stellen. Außerdem wird gesagt, dass die Almeloer Organisationen wahrscheinlich noch nicht in genügendem Maße gerüstet seien, um die multikulturelle Zielgruppe zu erreichen und gute Dienste leisten zu können.

Die molukkischen und indischen Almeloer sprechen selbst lieber über Partizipation, da Integration ein negativ besetzter Begriff sei und Partizipation deutlich mache, dass man als Migrant selbst aktiv sein müsse. Ihres Erachtens fehlt es manchmal an Akzeptanz und täten Migranten gut daran, auf jeden Fall die Sprache zu lernen. Beim Eintritt der Molukken in die Almeloer Gesellschaft (um 1960) wurde ein Austausch mit niederländischen Familien organisiert, um Gewohnheiten und Essen kennenzulernen und um ihnen das Gefühl zu

vermitteln, willkommen zu sein. Migrantinnen und Migranten könne man ihres Erachtens am besten erreichen, wenn man sie persönlich anspreche.

Für einige irakische und armenische Almeloer gilt, dass sie relativ lange in einem Asylverfahren involviert waren und daher in eine gewisse Isolation geraten sind. Darüber hinaus ist die Arbeitslosigkeit unter ihnen recht hoch, und viele von ihnen arbeiten weit unter ihrem Niveau in Unternehmen, in denen viele Migrantinnen und Migranten arbeiten. Auch im Zusammenhang mit der Wohnsituation kann man von Segregation sprechen, was den Integrationsprozess nicht gerade fördert. Anfangs, so berichten sie, bestehe vor allem Bedarf an niedrigschwelliger Hilfestellung in der eigenen Sprache, um selbstständig funktionieren zu können.

Den Gesprächen mit türkischen Almeloern ist zu entnehmen, dass man integrationsmüde sei. Insbesondere gut qualifizierte müssten sich immer häufiger für das schlechte Benehmen anderer Türken rechtfertigen. Die Kluft scheint durch die Anschläge auf das World Trade Center in New York (und die darauffolgenden Ereignisse in den Niederlanden) sowie durch die Finanzkrise immer größer geworden zu sein. Die Arbeitslosigkeit sei hoch und Studenten mit Migrationshintergrund fänden schwieriger Praktikumsplätze als einheimische Studenten. Die Stadt Almelo müsse, so die türkischen Einwohner, Integration stimulieren und positive Beispiele belohnen und bekannt machen, z.B. durch eine Preisverleihung für die interkulturellste Organisation.

Die marokkanischen Almeloer sagen, dass es gut sei, wenn Migrantinnen und Migranten direkt nach ihrer Ankunft in den Niederlanden integrierten. Auch sie erführen, genau wie die Türken, größere Distanz zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Frauen mit Kopftuch erführen, dass sie negativ beäugt werden oder ihnen negativ begegnet wird. Auch Jugendliche bräuchten Aufmerksamkeit und ein gutes Angebot an Aktivitäten, insbesondere abends und an den Wochenenden. Da dieses allgemeine Angebot fehle, gingen viele Jugendliche zu den Selbstorganisationen. Auch hier wird von der anfälligen Position der Migranten auf dem Arbeitsmarkt gesprochen.

Die Wohnzimmergespräche mit den verschiedenen Bevölkerungsgruppen lieferten folgendes Bild: Es gibt noch viel Arbeit zu tun, und es wird leichter über Probleme als über Lösungen gesprochen. Einheimische Almeloer haben hohe Erwartungen an die Migrantinnen und Migranten Almelo. Sie wollen zwar Kontakt zu ihnen, aber wenn sie sie einladen, kommen sie nicht. Hierfür bitten sie die Gemeinde um Hilfe.

Die Migrantinnen und Migranten möchten ihrerseits gerne selbst partizipieren, bitten aber ebenso um aktive Vermittlung durch die Gemeinde und Akzeptanz von Seiten der einheimischen Bürgerinnen und Bürger. Darüber hinaus sind viele Einwohner mit Migrationshintergrund ein wenig integrationsmüde. Sie hätten, finden sie, bereits sehr viel investiert, aber das werde "von der anderen Seite" nicht anerkannt. Bei einzelnen Migranten scheint ein größeres Bewusstsein bezüglich der eigenen Verantwortung zu bestehen als bei Migranten, die als Mitglied einer Selbstorganisation als Interessenvertreter arbeiten.

Durch die geschlossene Atmosphäre wurde in den Gesprächen sehr offen über persönliche Erwartungen und Erfahrungen und das eigene Engagement gesprochen.

- Stadtteilgespräche

Im November und Dezember 2009 fanden in den fünf Stadtteilen Gespräche statt. Teilnehmer wurden durch Aufrufe in Anzeigenblätter geworben. Es ging darum, in den Stadtteilgesprächen unter der Leitung eines unabhängigen Vorsitzenden an einem konkreten Leitbild zur Integration zu arbeiten. Dazu sollte der Input von verschiedenen Abteilungen in die Gesellschaft eingebracht werden, um auf der Basis zu einem Leitbild zu gelangen, dem alle zustimmen können.

Aber inzwischen wurden vom 'Politik-Atelier Partizipation und Integration' und von anderer Seite Einwände vorgebracht, dass die Bevölkerung nicht glücklich damit sei, immer nur auf "festgezimmerte Vorschläge aus dem Rathaus" reagieren zu können. Daher hat man sich dazu entschlossen, ohne Rahmen in die Gespräche zu gehen und diese offen zu führen. Der Beigeordnete eröffnete die Stadtteilgespräche. In seiner Einführung erläuterte er, dass die Stadt Almelo Integration als einen gegenseitigen Prozess und damit als Auftrag an alle betrachte. Der Beigeordnete sagte, dass nicht alle Probleme, die benannt würden, innerhalb kürzester Zeit von der Gemeinde aufgegriffen und gelöst werden könnten: Integration brauche Zeit und erfordere den Einsatz aller Almeloer.

Pro Gespräch waren ungefähr zehn aktive Bewohner des Viertels vertreten, unter denen meistens einer oder zwei mit Migrationshintergrund. An einem Stadtteilgespräch haben auf Initiative eines Jugendarbeiters zehn Jugendliche mit Migrationshintergrund teilgenommen. Ersterer hat die Jugendlichen stimuliert, von ihren Erfahrungen zu berichten, die hauptsächlich von Diskriminierung in der Schule handelten. Immer wiederkehrende Themen waren die Sprache, ehrenamtliches Engagement, Normen und Werte und Segregation. Auch bei diesen Gesprächen hat sich wieder gezeigt, dass Einheimische auf den verschiedensten Gebieten mehr Einsatz erwarten, und dass Migranten sagen, dass sie bereits sehr viel investierten, aber dieses nicht akzeptiert und ihnen nicht geholfen werde. Es handelt sich offenbar um eine immer wiederkehrende Geschichte gegenseitiger hoher Erwartungen und aufgetauter Enttäuschungen.

Die Erfahrung aus all diesen Gesprächen besteht darin, dass man über einen allgemeinen Aufruf lediglich eine begrenzte Gruppe von Menschen, die sich unabhängig vom Thema mit dem Viertel verbunden fühlt, erreicht. Um Migrantinnen und Migranten zu erreichen, kann man nötigenfalls Schlüsselfiguren einschalten. Bei offenen Gesprächen geht es mehr um allgemeine Themen als bei Gesprächen in vertrautem Kreis. Bei geringer Teilnahme reicht es nicht aus festzustellen, dass Menschen nicht kommen. Stattdessen ist es notwendig, sich zu fragen, was eine bessere Herangehensweise sein könnte, und ob das Thema wohl in ausreichendem Maße mit der Lebenswelt der Bewohner des Viertels zu tun hat.

3.g Almeloer Organisationen

Von großer Bedeutung ist auch, dass externe Organisationen zusammen mit der Gemeinde und den Einwohnern an Integration (= gemischter Partizipation und Akzeptanz) in der Gesellschaft und an Interkulturalität (= Rücksichtnahme auf kulturelle Verschiedenheit in der Politik, beim Personal und bei Aktivitäten) in der eigenen Organisation arbeiten. Die gesellschaftlichen Organisationen werden auf unterschiedliche Art und Weise an dem Projekt *KleurRijk Almelo* beteiligt.

Um nachhaltiges Arbeiten an Integration zu fördern, hat *KleurRijk Almelo* sich bei der Entwicklung und Durchführung des Leitbildes dazu entschlossen, an bestehende Gesprächsforen anzuschließen und keine neuen separaten Projekttreffen zu organisieren. Dies trägt dazu bei, dass Integration auch nach Ablauf des Projektes als reguläres Thema auf der Tagesordnung dieser Gesprächsforen bleibt. Nachteil ist, dass wir weniger Einfluss auf den Faktor Timing hatten.

Um beurteilen zu können, ob unser Einsatz zur Integration auch zu einer Verbesserung der Situation geführt hat, haben wir 2010 eine Studie bezüglich des Maßes an Interkulturalität der Organisationen durchgeführt. Diese Studie ist integraler Bestandteil dieses Handbuchs und kann als Nullmessung betrachtet werden, wenn wir diese Studie in einigen Jahren wiederholen.

- Netzwerk Integration und Interkulturalität

Es gibt in Almelo bereits seit Jahren ein Arbeitsmittagessen für hauptberuflich Tätige, meist mit Migrationshintergrund, verschiedener (hauptsächlich Pflege-, Bildungs- und Wohlfahrts-)Einrichtungen, die sich zur Aufgabe gestellt haben, an Interkulturalität innerhalb der eigenen Organisation zu arbeiten. Bei diesen Gesprächen, die unter dem Vorsitz von Scoop Welzijn und Variya standen, ging es früher in erster Linie um den persönlichen Erfahrungsaustausch. Im Rahmen des Projektes *KleurRijk Almelo* hat die Gemeinde gefragt, ob diese Gesprächsrunde als Plattform für den Wissensaustausch und die Zusammenarbeit genutzt werden könne, und die Gemeinde hat dann auch nach dem Konkurs von Variya den Vorsitz übernommen. Die neue Zielsetzung dieses Netzwerks besteht nunmehr darin, den Wissensaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen zu den Themen, die Integration und Interkulturalität fördern können, zu stimulieren. Dazu werden Teilnehmerinnen und Teilnehmer gesucht, die von ihrer Position innerhalb der eigenen Organisation aus Informationen im- und exportieren können. Es werden aktiv mehr Teilnehmer aus anderen Sektoren geworben, wie Wohnungsbaugesellschaften, der Bibliothek, dem Landwirtschaftlichen Ausbildungszentrum und der Polizei. Während der Arbeitsessen wird immer ein organisationsübergreifendes Thema besprochen, im Rahmen dessen individuelle Herangehensweisen und good Practices vorgestellt werden. Wichtige Themen waren bisher:

1. die Verankerung von Integration und Interkulturalität in der eigenen Organisation auf den Ebene der Unternehmenspolitik, des Personals und der Aktivitäten;
2. die Anwerbung von Migrantinnen und Migranten als Ehrenamtliche;
3. das Sorgen für interkulturelle Kommunikation.

Darüber hinaus werden Informationen aus allen Organisationen und dem Land zur Sprache gebracht. Es wird eine geteilte Website als Unterseite der Internetseite der Stadt Almelo erstellt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wissen einander immer besser zu finden und gegenseitig zu nutzen.

- Die Stadtteilbeauftragten-Gespräche (wfo)

In Almelo hat man das Stadtteil bezogene Arbeiten eingeführt und dabei eine Struktur mit Stadtteilbeauftragten-Gesprächen aufgebaut. Bei diesen Gesprächen kommen in einem Stadtviertel aktive Organisationen, wie Schulen, Polizei, Wohnungsbaugesellschaften, die Gemeinde in Person des Stadtteilkoordinators sowie ein Stadtteilbeauftragter und ein Jugendarbeiter regelmäßig zusammen. Sie besprechen alle aktuellen Dinge im Stadtviertel, Signale eventueller Probleme und stimmen sich untereinander ab.

Die Projektleiter haben die meisten dieser Gespräche in verschiedenen Phasen des Projektes (Leitbild entwickeln, Beginn der Durchführung) besucht. Ziel war es, Akzeptanz für das Projekt zu gewinnen, Input für das Leitbild zu bekommen und Schlüsselfiguren für die Durchführung zu finden.

Vor Beginn von *KleurRijk Almelo* wurde in den Stadtteilbeauftragten-Gesprächen lediglich sporadisch über Integrationsprobleme nachgedacht, z. B. wenn Jugendliche mit Migrationshintergrund negativ aufgefallen sind. Durch das Projekt ist nunmehr ein Bewusstsein entstanden, dass die Stadtteil bezogene Arbeit bislang eigentlich nur einheimische Einwohner erreicht hat, dass sie interkulturell zugänglicher gestaltet werden müsse und dass Integrationsprobleme struktureller behandelt werden müssten. In vielen Stadtteilen sieht man sich schließlich mit Sprachproblemen und dem schlechten Erreichen von Migrantinnen und Migranten konfrontiert. Das Fehlen geteilter positiver Erfahrungen verstärkt die negativen Vorstellungen der Einwohner untereinander.

- Direktorengespräche Grundschule (OB und RK)

Schulen haben eine Aufgabe als (Mit)Erzieher von Schülerinnen und Schülern. Sie sind darüber hinaus auch Treffpunkt der Eltern des Viertels. Von dort aus können, insbesondere bei den *Brede Buurt Scholen (stadtteilorientierte Schulen mit ganzheitlichem Ansatz)*, auch Nebenaktivitäten und eine Versorgung mit Informationen organisiert werden. Schulen sind durch die tatsächliche Verärbung schon seit Jahren mit dem Thema Integration konfrontiert. Zu ihren gesetzlichen Aufgaben gehört es, bei den Schülerinnen und Schülern Fertigkeiten in Bezug auf Bürgerschaft und soziale Integration zu fördern. Im Rahmen des *Overeenstemmings Overleg Gemeente Onderwijs (OOGO, Konsensgespräche Gemeinde*

Schule) stand Integration vor dem Projekt nicht wirklich auf der Tagesordnung. Wohl aber war es ein wichtiges Thema im Rahmen der *Onderwijs Achterstanden Beleid* (Bildungsrückstandspolitik). Zum Start des Projektes wurde im OOGO vereinbart, dass die Projektleiter das Thema auf Direktorenniveau besprechen würden. Da dies mit allen Schulen separat nicht durchführbar war, wurden dazu zwei bestehende Direktoren-Gespräche von zwei der größten Schulengemeinschaften (öffentlich und katholisch) genutzt.

Die Schulen haben zwar sehr viel inhaltlichen Input für das Leitbild geliefert, gaben aber auch zu verstehen, dass sie sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren hätten. Sie wollten nicht mehr investieren in Projekte, die gut liefen, dann aber doch wieder aufhörten. Während des Projektes *KleurRijk Almelo* wurde auf Ersuchen des Staates auch mit einem Projekt zur Bekämpfung der Segregation an Grundschulen begonnen. Hierüber wurde Kontakt zu der *Platform Allochtone Ouders en Onderwijs (PAOO, Plattform Migranteneltern und Schule)* gelegt. Im Rahmen des Projektes *Samenspraak Kinderspel (Dialog Kinderspiel)* wurde einerseits daran gearbeitet, dass Kinder mit und ohne Migrationshintergrund und deren Eltern sich treffen. Andererseits wurde an Aufklärungsmethoden gearbeitet, wobei Eltern von Kindern, die vier werden, die gemischten Schulen in ihrem eigenen Viertel kennenlernen können. Zu diesem Zweck wurde die kommunale Schulzeitung Stadtteil gerecht gestaltet, wurden pro Viertel Informationsbroschüren über alle Schulen und Einrichtungen für Kinder erstellt, und in einigen Vierteln wurden Spaziergänge entlang der Schulen organisiert. Sowohl über *KleurRijk Almelo* als auch über dieses Segregationsprojekt wurde regelmäßig Rücksprache gehalten mit dem OOGO.

- Unternehmerverbände

Die Projektleiter haben mit den Vertretern zweier Unternehmerverbände, zum einem Energiek Almelo, einer Dachorganisation lokaler und regionaler Unternehmerverbände wie z.B. IKT (Industrieverband Twente), MKB (Verband der klein- und mittelständischen Unternehmen) und KVK (Industrie- und Handelskammer), und zum anderen mit der *Stichting Ondernemers Binnenstad Almelo*, gesprochen. Ziel war es, eine breite Akzeptanz für das Projekt zu schaffen und Input für das Leitbild zu bekommen und Schlüsselfiguren für die Durchführung zu finden. In beiden Gesprächen wurde konstatiert, dass Integration kein Thema für Unternehmer sei. Unternehmen schauten ausschließlich nach Eignung für eine Funktion und ob jemand in die Unternehmenskultur passe.

Auf die Frage, ob man in Zukunft trotzdem aktiv an dem Projekt mitarbeiten wolle, wurde abweisend reagiert. Bei einer Einladung des örtlichen Rotaryclubs stieß man mit dem Projekt und dessen Ziele allerdings wohl auf positive Resonanz, nicht zuletzt dank der Einführung durch einen Beigeordneten und der Anwesenheit eines beteiligten Ratsmitglieds.

3.h Kopplung aller Bestandteile in einem einzigen Leitbild zur Integration

Die Gespräche mit externen Partnern haben ein sehr anschauliches Bild der beteiligten Partner, der komplexen Praxisprobleme sowie der in Gang gesetzten Prozesse und Anregungen für die weitere Herangehensweise zutage gebracht. In derselben Zeit wurde eine interne Neuorientierung bezüglich der Rolle der Gemeinde und der Zuständigkeit für die Herangehensweise gesellschaftlicher Probleme vorgenommen. Die Stadt Almelo startete nach den Kommunalwahlen vom März 2010 und unter dem Einfluss der Wirtschaftskrise mit *Het Verschil Maken* (Den Unterschied machen). Dabei wird die Initiative für das Angehen von Problemen der Gesellschaft und den gesellschaftlichen Partnern überlassen. Die Gemeinde sieht sich selbst lediglich in einer Regierolle. In diesem Zusammenhang und ausschließlich zur Integration als gegenseitigen Prozess und Auftrag an alle hat man sich für ein kompaktes Leitbild, das dem gelieferten Beitrag und der Position aller gerecht wird, entschieden.

In dem Integrationsleitbild *Thuis en Actief in KleurRijk Almelo* (Zuhause und aktiv in *KleurRijk Almelo*), wird die ideale farbenfrohe Stadt skizziert. Anschließend werden die gesellschaftlichen Aufgaben dargestellt und es wird beschrieben, was unter Arbeit an Integration – einem Auftrag für alle – zu verstehen ist. Schließlich werden vier Hauptzielsetzungen festgelegt: die Förderung der gemischten Partizipation, der interkulturelle Zugang zu Einrichtungen, die Repräsentanz sowie Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit. Diese Hauptzielsetzungen betreffen also nicht nur kommunales Handeln, sondern die ganze Gesellschaft. Deshalb werden sie auch in einem Integrationspakt, den die gesellschaftlichen Partnern unterzeichnen können, aufgenommen.

3.i Verabschiedung durch den Gemeinderat

Nach den Wahlen mit der darauffolgenden Koalitionsbildung wurde das Integrationsleitbild im Herbst 2010 vom *College van B&W* festgelegt und im März 2011 vom Gemeinderat einstimmig verabschiedet. Bei der Verabschiedung hat der Rat durch einen Änderungsantrag dafür gesorgt, dass von Seiten der vier kommunalen politischen Programme jedes Jahr darüber berichtet wird, welchen Beitrag man zur Integration geleistet hat und welche Ergebnisse damit erzielt wurden.

3.j Durchführungsphase

Da der gesamte Prozess der Entwicklung und Verabschiedung des Leitbildes länger gedauert hat als geplant, war die für die Durchführungsphase zur Verfügung stehende Zeit in Almelo relativ kurz bemessen. So ging es vor allem darum, in dieser kurzen Zeit die Dinge aufzugreifen, die einen Beitrag zur Nachhaltigkeit des Projektes lieferten. Diesen Ansatz werden wir im Folgenden beschreiben.

- Kick- off Veranstaltung Durchführungsphase

Direkt nach der Verabschiedung des Leitbildes durch den Rat wurde ein großes festliches Treffen für die internen und externen Partner organisiert, um miteinander die Durchführungsphase einzuläuten. Von unserem Projektpartner Münster wurden dessen Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Durchführungsphase eingebracht. Anschließend wurde der Integrationspakt von der Gemeinde Almelo und dreizehn anwesenden Organisationen unterzeichnet.

- Integrationspakt

Die Gemeinde Almelo will zusammen mit gesellschaftlichen Organisationen an der Durchführung des Leitbildes zur Integration in einer offenen Bewegung, an der sich jeder beteiligen kann, arbeiten. Permanent werden Organisationen gefragt, sich dieser Bewegung anzuschließen. Die an dem Integrationspakt teilnehmenden Organisationen haben für sich selbst Aktionspunkte formuliert. Diese sind dem Integrationspakt beigelegt. Der Vorteil einer derartigen Arbeitsweise ist, dass die aktiven Partner mit ihren konkreten Aktionspunkten für jeden sichtbar werden. Dies fördert die lokale Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch.

- Workshops Interkulturalität

Wenn man bewusst an Interkulturalität arbeiten möchte, sollte man sich zunächst vor Augen führen, welchen Einfluss die Kulturunterschiede auf gegenseitige Interaktionen haben können. Deshalb wurde Hans Kaldenbach, ein landesweit renommierter Fachmann im Bereich interkultureller Kommunikation, eingeladen, in Almelo eine Reihe von Workshops für die verschiedenen Partner durchzuführen. Zentral in diesen Workshops stand die Selbsterfahrung am eigenen Leibe, wie es ist, in einer Minderheitenposition zu verkehren, wobei man von der Mehrheit unbewusst ausgeschlossen wird. Diese Workshops haben alle Teilnehmer sehr stark beeindruckt.

- Farbenfrohe Kommunikation

Viele Gespräche mit internen und externen Partnern haben gezeigt, dass selbstverständlicher Kontakt zwischen Einheimischen und Migranten nicht einfach entsteht. Viele Organisationen haben Mühe, Migrantinnen und Migranten zu erreichen und einzubeziehen und die Tatsache, dass ihre Versuche scheitern, sorgt für zusätzliche Enttäuschungen. Auch im Netzwerk I&I wurden die Bedeutung und das Problem der farbenfrohen (= kultursensitiven) Kommunikation verschiedene Male besprochen. Daraufhin haben die Projektleiter die Kommunikationsberater von *Marotura communicatieadviseurs* beauftragt, einen Workshop für das Netzwerk I&I über farbenfrohe Kommunikation durchzuführen. Anschließend haben wir sie gebeten, eine kultursensitive Anleitung (Checklist) zur Kommunikation für fünf bedeutende Sektoren, in denen es möglich scheint Migrantinnen und Migranten zu erreichen und einzubeziehen, zu erstellen. Diese Sektoren sind Ehrenamtliches Engagement, Einbeziehung der Eltern an den Schulen, (Alten)Pflege,

Unternehmen und Stadtteil bezogenes Arbeiten. Über die praktische Anwendung dieser Checkliste wird pro Thema für alle Interessenten ein Workshop angeboten. Außerdem sollen die Checklisten über die Website des Netzwerks I&I allen Interessierten zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus ist es wichtig, mit den Selbstorganisationen oder anderen Repräsentanten von Migranten gute Beziehungen zu pflegen, um diese zur Erreichung der Zielgruppe einschalten zu können.

- Monitoring

Um zu gewährleisten, dass man einen Überblick über die Effekte aller eingeleiteten Maßnahmen behält und nachhaltig den Einsatz für Integration stimulieren kann, ist ein Monitoring von großer Bedeutung. Auch in diesem Zusammenhang hat man sich dazu entschlossen, möglichst weitgehend an bestehende Systeme und Prozesse anzuschließen. Das bedeutet, dass Almelo beschlossen hat, die erste Zielsetzung, gemischte Partizipation zu fördern, über die breit angelegte Partizipationsstudie, die momentan für die gesamte Gemeinde entwickelt und alle zwei Jahre durchgeführt wird, zu monitoren. Für diese Studie wird ein Omnibuspanel von Einwohnern genutzt, in dem momentan wenig Migrantinnen und Migranten vertreten sind. Daher soll die Repräsentanz dieses Panels über eine zusätzliche Werbekampagne gefördert werden. Dies kann sich auf alle kommunalen Studien, die auf diesem Panel basieren, auswirken. Die Zielsetzungen zwei und drei, die sich auf Interkulturalität von Einrichtungen und Repräsentanz im Personalbestand konzentrieren, werden über das normale Subventionsrechenschafts-System einem Monitoring unterzogen. Soweit es sich um Organisationen handelt, zu denen keine Subventionsbeziehung besteht, wird das Monitoring über eine Wiederholung der Studie zu den gesellschaftlichen Organisationen durchgeführt. Für die vierte Zielsetzung, die sich auf Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit richtet, wird eine Umfrage unter den Teilnehmern am Netzwerk I&I und am Integrationspakt durchgeführt.

- Preis

Um die Arbeit an Integration und Interkulturalität zu stimulieren und gute Beispiele bekannt zu machen, wird die Stadt Almelo einen jährlichen Preis für die Einrichtung mit der besten Initiative verleihen. Die Jury wird von externen Partnern gestellt.

3.k Schlussfolgerung

Interne Schlussfolgerungen

Der Prozess der Bewusstwerdung, dass Integration Bestandteil jeder regulären Arbeit ist, muss von zwei Seiten gefüttert werden: top down und bottom up. Von oben herab ist es gut, dass festgestellt wird, dass Integration und Interkulturalität wichtig sind und welche Rahmenbedingungen dafür gelten. Daneben muss der tatsächliche Durchführungsprozess von der täglichen Arbeitspraxis aus angesteuert werden. Dabei sollte auch für interne Botschafter gesorgt werden. Um wirkliche Veränderung zu erreichen ist es unabdingbar, die

zentrale Botschaft immer wieder zu wiederholen bzw. dafür zu sorgen, dass immer Bewegung in der Sache herrscht. Es ist abzuwägen, ob man die Ambition hoch hält, wenn man den kompletten Amtsapparat anspricht, wie es unser Auftrag war, oder ob man sich nicht besser gezielt auf eine bestimmte Anzahl an Abteilungen konzentriert, wo es viele Kontakte zu den Einwohnern gibt oder interne Botschafter arbeiten. Wir haben uns allmählich dazu durchgerungen, einem eher pragmatischen Ansatz, der sich auf eine Reihe positiver Abteilungen und auf aktuelle Prozesse konzentriert, zu folgen, da sich herausgestellt hat, dass dieser Bewusstwerdungsprozess viel Zeit braucht, man nicht auf zu vielen Hochzeiten gleichzeitig tanzen kann, und dass man mehr Rendite und Spaß bei seiner Arbeit erntet, wenn bereits eine gewisse Akzeptanz vorhanden ist. Gesucht wird dabei immer nach den Belangen für die Abteilung selbst, mit anderen Worten: Such' nach etwas, das die Kollegen in Bewegung setzt, um an Integration zu arbeiten. Das gilt übrigens auch extern.

Externe Schlussfolgerungen

Die Zeit, an der Durchführung zu arbeiten, ist noch sehr kurz. Die gleichzeitige Arbeit an einem internen und externen Prozess führt dazu, dass die Prioritäten breit gestreut sind und dadurch mitunter der Tiefgang oder z. B. die sorgfältige Rückkopplung zu allen Betroffenen und Beteiligten unter Druck gerät.

4 Transfer Münster – Almelo

Dita Kraan und Stephan Nover

Wir haben dieses Projekt durchgeführt, um auch voneinander zu profitieren. Der Leitbildprozess war in Münster abgeschlossen, als er in Almelo auf der Basis der Integrationsnota 2003 begann. Beispielhaft sollen die Möglichkeiten eines Transfers im Sinne der Schöpfung grenzüberschreitenden Mehrwertes dargestellt werden:

Die Unterstützung der Gemeinde Almelo durch die Stadt Münster war durchgängig sichergestellt durch die Kooperation des Münsteraner Projektmanagers. Infos über Leitbildentwicklung und Leitbildumsetzung wurden rückblickend, aktuell und perspektivisch transportiert.

Einige Eckdaten:

Alle Abteilungen und Ämter, also die gesamte Stadtverwaltung sind betroffen. Die Kernaufgaben von Ämtern und Abteilungen werden nicht erweitert, es geht vielmehr um die spezifische Ansprache und Bearbeitung der Angelegenheiten von Migrantinnen und Migranten, es geht nicht um additive Arbeit. Es geht um die Arbeit sowohl innerhalb der kommunalen Verwaltung als auch bei den externen Organisationen.

Betroffen sind sowohl Einheimische als auch Migrantinnen und Migranten, sie sollten miteinander an der Umsetzung des Leitbildes arbeiten.

Der Rat der Gemeinde ist Herr des Leitbildes! Es gibt eine Berichtspflicht gegenüber dem Rat zum Umsetzungsstand des Leitbildes, dies als Controlling Instrument. Leitbildarbeit wird beschlossen trotz oder gerade wegen der Zwänge von Konsolidierung.

Das Leitbild ist kein Leitbild zur Eingrenzung von Defiziten in der Kommune, sondern insbesondere ein Leitbild zum Erkennen und zur Nutzung von Potentialen. In Deutschland wie in den Niederlanden arbeiten wir in Hierarchien, mehr oder weniger vertikal oder horizontal, beide Ebenen werden gebraucht. Wir brauchen das Top-down-Prinzip, damit Leitbildarbeit in Gang gebracht wird und legitimiert ist. Wir brauchen das Bottom-up-Prinzip, damit die Arbeit gelingt, und das Leitbild effektiv umgesetzt wird. Hier ist der Ausgangspunkt einer durchgängigen deutsch-niederländischen Diskussion.

Bei verschiedenen öffentlichen Veranstaltungen in Almelo gab es den Transfer aus Münster, zu allgemeinen oder auch zu spezifischen Fragen des Leitbildes. Im Rahmen der Brückenarbeit wurde deutlich, dass es Felder gibt, in denen ein Transfer möglich ist. Es gibt aber auch Felder, in denen der Transfer eher schwierig ist.

Die wissenschaftliche Untersuchung in Almelo zur Beschreibung der dortigen Leitbildarbeit richtete sich nach der Herangehensweise und dem Fragenbogen der Untersuchung in Münster, die durch das Institut für Geographie durchgeführt wurde. Im Ergebnis hat Almelo

von Münster gelernt, aber nicht kopiert, sondern transferiert, unter eigenen Rahmenbedingungen. Almelo hat das eigene Vorgehen entsprechend organisiert.

Zu Beginn der Projektarbeit war diese eine Einbahnstraße Münster – Almelo, später gab es einen gegenseitigen Austausch über die jeweils verschiedenen Phasen der Arbeit in beiden Städten.

Eine wichtige Beobachtung der Almeloer Politikerinnen, Politiker und Projektmanagerinnen: der Transfer von Prinzipien, Zielen und Gedanken funktionieren und führt zu einer intensiven Eigenreflexion. Es ist hilfreich, Erfahrungen von Kolleginnen und Kollegen aus einer anderen Stadt zu hören.

5 Die Almeloer Abteilungen (an)erkennen und bekennen Farbe?

Ann Morissens, unter Mitarbeit von Sawitri Saharso, Dita Kraan und Esther Houpst

5.a Einleitung

Wie die meisten niederländischen Kommunen sieht sich auch die Stadt Almelo mit einer immer heterogener werdenden Bevölkerung konfrontiert. 25 % der Almeloer Bevölkerung hat einen nicht-niederländischen Hintergrund. Angesichts dessen hat sich die Stadt Almelo mit der Stadt Münster zusammengeschlossen, um im Rahmen des von der EUREGIO geförderten Integrationsleitbildprojektes *'KleurRijk Almelo'* in den einzelnen Abteilungen ein entsprechendes Bewusstsein für diese Tatsache zu schaffen und dieses Bewusstsein auch in die Durchführung ihrer Aufgaben und in ihren Kontakten zur Almeloer Bevölkerung zu integrieren.

Um dies umzusetzen, hat die Stadt Almelo ein Integrationsleitbild mit dem Titel *'Thuis en actief in KleurRijk Almelo 2010-2014'* (Zuhause und aktiv im farbenfrohen Almelo 2010-2014) erstellt. Dieses Leitbild ist auf der Basis einer Reihe von Gesprächen mit den Verwaltungsabteilungen, Organisationen und Bewohnern der Stadt entstanden. Das Integrationsleitbild ist ein Schlüsselinstrument, mit dem die Stadt Almelo das gemeinsame Arbeiten an Integration zuwege bringen möchte. Das Leitbild wurde im März 2011 vom Rat verabschiedet.

In diesem Beitrag werden wir der Frage nachgehen, ob die Abteilungen es wichtig erachten, mit ihrer Dienstleistung Rücksicht auf die Heterogenität der Almeloer Bevölkerung zu nehmen und inwieweit dies geschieht. Danach werden wir Bilanz ziehen: In welcher Phase des Interkulturalitätsprozesses stehen die Abteilungen und wie können wir ab hier am besten weitergehen? In Bezug auf die letztgenannte Aktivität werden wir die Interkulturalitätsmatrix von Bellaart (2001), die an anderer Stelle noch näher erläutert wird, anwenden. Wir werden einige Problempunkte aufzeigen, für die wir gleichfalls einige Erklärungen liefern werden. Anschließend werden wir einige Empfehlungen im Hinblick auf die erfolgreiche Verankerung des Integrationsleitbildprojektes in der Zukunft aussprechen.

Die zentralen Fragen dieses Kapitels lauten wie folgt:

Welche Konsequenzen hat eine heterogene Bevölkerung für die Dienstleistungen und Aufgaben der verschiedenen Almeloer Abteilungen und in welchem Maße haben diese ihre Politik, Vorgehensweise und Dienstleistung angepasst?

Welche Empfehlungen können wir auf der Basis der Interkulturalitätsmatrix im Hinblick auf die erfolgreiche Verankerung des Projektes KleurRijk Almelo in der Zukunft aussprechen?

Forschungsmethode:

Die oben stehenden Fragen werden wir anhand der Erkenntnisse, die wir über die Interviews mit den Kontaktpersonen und Führungskräften⁸ der neun Almeloer Abteilungen gewonnen haben, beantworten. Diese 17 Interviews⁹ wurden zu zwei Zeitpunkten durchgeführt, im Herbst des Jahres 2009, als das Projekt gerade seit einem halben Jahr lief, und im Frühjahr 2011, als das Projekt seit ungefähr zwei Jahren lief. Bei der ersten Interviewrunde wurde der Fragenkatalog genutzt, der auch in Münster zum Einsatz gekommen war (siehe Anlagen), und bei den Interviewten handelte es sich um Kontaktpersonen der Abteilungen, die den Projektmanagern von *KleurRijk Almelo* bekannt waren. Bei der zweiten Interviewrunde hat man versucht, mit Führungskräften zu sprechen, da diese das Projekt verbreiten und durch ihre Unterstützung des Projekts Prozesse in Bewegung setzen können. Es gab zwei Gründe, zu zwei Zeitpunkten mit den Abteilungen und den verschiedenen Gesprächspartnern zu sprechen. Einerseits wollten wir erfahren, ob die Akzeptanz nach zwei Jahren Laufzeit von *KleurRijk Almelo* größer und die Aktivitäten und Initiativen zahlreicher geworden sind. Andererseits wollten wir wissen, wie die Führungskräfte diesem Projekt gegenüber stehen. Sie sind schließlich diejenigen, die das Projekt innerhalb der Abteilungen verbreiten müssen. Die erste Interviewrunde kann daher auch als Nullrunde und die zweite als Nachmessung betrachtet werden. In der Praxis war bei den meisten Abteilungen wenig Entwicklung zwischen der ersten und zweiten Messung festzustellen. Eine mögliche Ursache dessen mag die späte Verabschiedung des Integrationsleitbildes durch den Rat sein, die erst im März 2011 vorgenommen wurde. Konkret bedeutete das, dass die Abteilungen formal erst ab März 2011 mit diesem Auftrag konfrontiert wurden. Unsere Nachmessung wurde bereits einen Monat später durchgeführt.

5.b Die Abteilungen bekennen Farbe

Hat die heterogene Zusammensetzung der Bevölkerung Konsequenzen für die Dienstleistungen und Aufgaben der Gemeinde? Wie denken die einzelnen Abteilungen über diese Frage und in welchem Maße haben die Abteilungen ihre Herangehensweise und Dienstleistung angepasst?

Bei der Beurteilung des im Folgenden beschriebenen Sachstands sollte man sich der Tatsache bewusst sein, dass die Abteilungen abhängig von ihren Aufträgen unterschiedliche Positionen einnehmen. Ausführende Abteilungen (so genannte *lijnafdelingen*) stehen für einen speziellen Verwaltungssektor und haben in dem Bereich Kontakt zu externen Organisationen und/oder zur Bevölkerung. Stabsabteilungen bieten anderen Abteilungen Unterstützung und pflegen wenige bis gar keine externen Kontakte, was natürlich Folgen für die Art und Weise, wie sie mit Interkulturalität umgehen und wie sie diese versuchen zu implementieren, hat.

⁸Dies sind Teamleiter oder Abteilungsleiter.

⁹ Wegen Krankheit der zu interviewenden Person wurde bei einer Abteilung das zweite Interview gestrichen.

Da die Abteilung für Öffentliche Angelegenheiten (*Publiekszaken*) die meisten Kontakte zu den Bürgern hat und außerdem als Aushängeschild bzw. Visitenkarte der Gemeinde betrachtet werden kann, beginnen wir mit dieser Abteilung.

4. Abteilung für Öffentliche Angelegenheiten (*Publiekszaken*)

„Im Gegensatz zu der Zeit vor 20 Jahren hat es nun jeder mit einer heterogenen Bevölkerung zu tun. Man kann nicht länger sagen ‘unbekannt ist ungeliebt’. Für mich ist Integration eher etwas Menschliches als etwas Kulturelles.“ (Interview Teamleiter Bauen, Genehmigungen und WMO, Runde 1)

- Auf Interkulturalität ausgerichtete Aktivitäten

Trotz des großen Interesses am Thema Integration und der Tatsache, dass die Abteilung einen sichtbaren Platz einnimmt, führt sie keine spezifische Politik, die darauf ausgerichtet wäre, Interkulturalität als vollwertigen Bestandteil der Aktivitäten der Abteilung gelten zu lassen. Vor allem die Anwerbung von Migranten, aber auch anderer unterrepräsentierter Gruppen (z.B. Menschen mit einer Arbeitsbehinderung), genießt innerhalb der Abteilung Priorität. Abgesehen von sporadischen Einsätzen der Sprachkenntnisse von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund bei Kontakten mit Bürgern, wird keine spezifische Politik in Bezug auf Almeloer mit Migrationshintergrund geführt. Sie fallen unter die normale Dienstleistung, die von der Abteilung angeboten wird.

- Kontakte

Die Mitarbeiter dieser Abteilung haben sehr viel Kontakt zu Almeloern mit Migrationshintergrund und verfügen über die nötigen Kompetenzen, mit dieser Heterogenität umzugehen. Es wird vor allem darauf gesetzt, schnell umschalten zu können von dem einen zum anderen Kontakt. Das Umschalten-Können von einem einheimischen Bürger zu einem Bürger mit Migrationshintergrund gehört da selbstverständlich dazu. Diese Kontakte verursachen wenig Probleme, so der Teamleiter, weshalb er keinen Bedarf an zusätzlicher Schulung in Bezug auf *Interkulturalität* sieht.

- Diversität im Personalbestand

Aus Sicht des Teamleiters ist es wichtig, dass die Abteilung für öffentliche Angelegenheiten der Gemeinde eine Spiegelung der Bevölkerung darstellt, da diese Abteilung häufig mit den Almeloern in Kontakt tritt (Interview Teamleiter, Runde 1). Das Interesse und der offene Blick des Teamleiters auf die Gesellschaft hat sicher zu der Diversitätspolitik, von der diese Abteilung geprägt ist, beigetragen. Dies hat zu einer sehr vielfältigen Zusammensetzung des Personalbestands geführt, in dem Migranten und Einheimische, aber auch Menschen mit einer Behinderung ohne nennenswerte Probleme zusammenarbeiten. Die Abteilung für öffentliche Angelegenheiten der Gemeinde ist sicher nicht als *weiße* Abteilung, in der Almeloer mit Migrationshintergrund sich nicht wieder erkennen können, zu charakterisieren.

Die Abteilung setzt die spezifischen Kompetenzen von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund zwar nicht systematisch ein, aber es kommt vor, dass die Sprachkenntnisse dieser Mitarbeiter genutzt werden. Dies ist allerdings nicht bewusst Standard. In der Vergangenheit hat es allerdings Fälle gegeben, dass ein Mitarbeiter zum Ansprechpartner für eine bestimmte Gemeinschaft wurde und mit Fragen und Forderungen überschüttet wurde. Wenn er dann mal nicht da war, hat sich allerdings herausgestellt, dass es auch auf Niederländisch ging. Oder der Kunde hat Kinder mitgenommen, die Niederländisch sprachen. Es gibt in der Dienstleistung keine spezifischen Anpassungen für Migranten. Die Informationsbroschüren, ausgenommen die über Integration, stehen lediglich auf Niederländisch zur Verfügung und auch die übrige Kommunikation läuft auf Niederländisch. Dies ist eine bewusste Entscheidung, um Kunden mit Migrationshintergrund zu stimulieren, die niederländische Sprache zu lernen.

Bezüglich der Anwerbung von Migranten stellt man eine geringe Response von Migranten fest. Es wird an einem niedrighschwelligem Text gearbeitet. In diesem Zusammenhang wird mit P&O (Personal & Organisation) zusammengearbeitet. Zwischen bestimmten Migrantengruppen gibt es gewisse Spannungen (Türken und Syrier), aber diese Mitarbeiter wissen, dass sie in der Lage sein müssen, auf professionelle Art und Weise zusammenzuarbeiten.

Es hat in der Vergangenheit auch negative Erfahrungen gegeben, die zu Versetzungen geführt haben. Der Teamleiter bedauert es sehr, dass dies von den Betroffenen als Diskriminierung erfahren wurde. Trotzdem betrachtet er Diversität als Mehrwert. In Zukunft müsse (infolge der zunehmenden Vergreisung) aus dieser Gruppe mehr geschöpft werden.

- Akzeptanz

Der Teamleiter hat großes Interesse an Diversität. Von dem Projekt *KleurRijk Almelo* ist der Teamleiter sehr begeistert. Er steht dem positiv gegenüber, stellt aber fest, dass es zu wenige Kontakte zu Migrantenorganisationen gibt. Diese Kontakte könnten aber nützlich sein, um aus dieser Gruppe Mitarbeiter anzuwerben. Für die Zukunft sieht er die Gemeinde vor allem als Regisseur und in dieser Rolle seien Kontakte zu den gesellschaftlichen Organisationen erforderlich. Die Zielsetzungen aus dem Integrationsleitbild müssten zum Leitfaden für zukünftige Aktionen und Kooperationsverbände mit anderen Partnern werden. Eine Reihe von Mitarbeitern aus der praktischen Arbeitsebene ist ebenfalls an dem Projekt beteiligt. Wenn es soweit ist, wird man es in die gesamte Abteilung tragen (zum Beispiel über einen Newsbrief), aber standardmäßig ist *KleurRijk Almelo* nicht Bestandteil der Arbeitsgespräche.

“KleurRijk Almelo ist ein sehr wichtiges Thema, aber das Timing spielt eine wesentliche Rolle ... durch die Krise bleibt das ganze Projekt etwas hängen. Wenn das Projekt früher begonnen hätte, wäre es vielleicht besser verankert, aber durch die Einsparungen sind andere Prioritäten in den Vordergrund gerückt.” (Interview, Teamleiter Bauen, Genehmigungen und WMO, Runde 2)

5. Abteilung Raumordnung und Umwelt

“Wenn man bestimmte Dinge in die Wege leitet, ist man sich nicht immer dessen bewusst, was das für Menschen mit einem anderen kulturellen Hintergrund bedeutet. Wahrscheinlich denken wir viel zu sehr als weiße Verwaltungsbeamte und sind uns nicht dessen bewusst, dass bestimmte politische Maßnahmen nicht anschlagen, weil sie viel zu sehr auf den gut ausgebildeten weißen Bürger ausgerichtet sind. Im Hinblick auf Integration ist es wichtig, dass wir uns dessen bewusst werden. Auch wenn wir versuchen Migranten zu erreichen, tun wir das oft auf dieselbe Art und Weise wie wir Einheimische ansprechen würden. Das klappt meistens nicht. Wir müssen uns vor Augen führen, dass wahrscheinlich ein anderer Ansatz erforderlich ist.” (Interview Teamleiter Raumordnung und Verkehr (ROM), Runde 1)

- Auf Interkulturalität ausgerichtete Aktivitäten

Genau wie bei der Abteilung für öffentliche Angelegenheiten hat sich auch hier beim ersten Meeting herausgestellt, dass es nur wenige bis gar keine spezifischen Aktivitäten oder Anpassungen der Dienstleistung gibt, die speziell auf Almeloer mit Migrationshintergrund abgestimmt sind. Innerhalb der Abteilung wurde zwar aktiv über diesbezügliche Möglichkeiten nachgedacht, diese Denkübung hat allerdings nicht zu konkreten Initiativen geführt.

Der wichtigste Grund zur Entfaltung von Aktivitäten sei die Finanzkrise, durch die bestimmte Dinge Priorität vor anderen Dingen bekommen hätten. Trotzdem hat der Teamleiter einen schönen Versuch unternommen, um die Aufmerksamkeit der Mitarbeiter auf die Bedeutung des Arbeitens an Integration zu lenken. Dies hat er getan, indem er eine Sitzung über effektive Führung eingerichtet hat und diese als einen breiteren Schirm, unter dem das Thema Integration fällt, betrachtet.

“Ich habe versucht, mein Team für das Thema Integration zu erwärmen, indem ich eine Sitzung über die sieben Schritte zu effektiver Führung von Cofey organisiert habe; der dritte Schritt ist der der Synchronisation. Ich habe zwar nur eine kleine Gruppe von Leuten damit erreicht, aber ich möchte es auch auf der unverbindlichen Ebene halten.” (Interview Teamleiter ROM, Runde 2)

- Kontakte

Die Mitarbeiter der Abteilung Räumliche Entwicklung, Umwelt und Verkehr (ROM) haben bei der Durchführung ihrer täglichen Aufgaben regelmäßig Kontakt zu Almeloern mit Migrationshintergrund. Es gibt keine spezifischen Probleme mit dieser Gruppe. Die Kommunikation mit den Migranten verläuft auf Niederländisch. Der Teamleiter vermutet, dass es durchaus vorkommt, dass zum Beispiel Mitarbeiter mit einem türkischen Hintergrund Almeloern mit türkischem Hintergrund auch auf Türkisch zu Wort stehen, wenn dies gewünscht ist. Der normale Briefwechsel verläuft aber auf Niederländisch. Über das Ministerium VROM (Ministerium für Wohnen, Raumordnung und Umwelt) sind allerdings auch Antragsformulare in anderen Sprachen verfügbar. Dem ist schon eine Anpassung der

Dienstleistung an die Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu entnehmen, allerdings handelt es sich hierbei um eine nationale und nicht um eine Initiative der Abteilung selbst.

- Diversität im Personalbestand

Auch die Anwerbung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund sei Teil der Interkulturalität und genieße sehr viel Aufmerksamkeit innerhalb der Abteilung. Es gebe eine Reihe von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund, die in der Abteilung tätig sei, und mit Blick auf eine Erweiterung des Zustroms von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund habe ein Kollege Teamleiter folgende Initiative ergriffen:

“Mein Kollege lädt zu jeder Vorstellungsrunde einen Kandidaten mit Migrationshintergrund, der laut Lebenslauf ein interessantes und spannendes Profil hat, ein.” (Interview, Teamleiter ROM, Runde 1).

Trotz des Interesses und der Bereitschaft der Abteilung, Migranten anzuwerben, ist in der Praxis festzustellen, dass die Response von Migranten für bestimmte Funktionen sehr niedrig ist. Hierbei handelt es sich vor allem um höhere Funktionen. Für niedrigere Funktionen ist dies weniger ein Problem. Ein klares Bild bezüglich der Ursachen dieser niedrigen Response gibt es nicht. Der Teamleiter hat wohl mal bei einem türkischen Mitarbeiter versucht zu ergründen, woran das liegen könnte. Dieser erzählte, dass eine Stelle bei der Gemeinde durchaus Ansicht genieße in der türkischen Gemeinschaft. Eine bessere Einsicht in die Ursachen der niedrigen Response von Migranten auf bestimmte freie Stellen könnte zu einem zielgerichteteren und spezifischeren Anwerbungsverfahren beitragen, das mehr Erfolg bei der Anwerbung von Migranten bringt.

Nicht alle Erfahrungen mit Mitarbeitern mit Migrationshintergrund in der Abteilung sind positiv. Es hat verschiedene Probleme gegeben, aber dabei ging es mehr um Motivation und Arbeitshaltung als um Kulturunterschiede. Es war nicht immer leicht, mit diesem Problem umzugehen, da sich, wie in der Abteilung für öffentliche Angelegenheiten auch, der Betroffene diskriminiert fühlte. Die negativen Erfahrungen haben nicht dazu geführt, dass die Abteilung nun gegenüber der Anwerbung von Migranten eine Verweigerungshaltung einnähme.

- Akzeptanz

Das Projekt *KleurRijk Almelo* wird ganz sicher vom Teamleiter unterstützt, aber er plädiert schon dafür, einen (in stärkerem Maße) integrierten Ansatz sowohl auf der Abteilungsebene als auch auf der Organisationsebene anzuwenden:

“Man kann viele Aktivitäten organisieren, zum Beispiel einen Workshop, es stellt sich aber die Frage, was das langfristig bringt. Meines Erachtens ist es sinnvoller, alle Mitarbeiter der Abteilung mitdenken zu lassen, einen Bewusstwerdungsprozess zu Stande zu bringen und Integration zu einem Teil der täglichen Arbeit der Abteilung werden zu lassen.” (Interview, Teamleiter ROM, Runde 1)

Aus Sicht des Teamleiters ist nicht deutlich genug, was man mit dem Prozess genau erreichen möchte. Er hätte die Zielsetzungen gerne konkreter.

6. Abteilung Interne Dienstleistung

“Diversität ist breiter als Integration, sie stellt einen wesentlich umfassenderen Ansatz dar. Die Menschen müssen sich verschiedene Dinge bewusster machen. Wenn ich höre, dass Menschen sagen "ich habe keine Vorurteile", dann ist das gerade sehr gefährlich. Erst wenn sich jemand dessen bewusst ist, dass er eine Reihe von Vorurteilen besitzt, kann er hier auch besser mit umgehen.” (Interview, Team Personal und Organisation, Runde 1)

- Auf Interkulturalität ausgerichtete Aktivitäten

Das Team Personal und Organisation (P&O) übernimmt eine wichtige Rolle in Bezug auf die Realisierung eines vielfältigen Personalbestands innerhalb der Gemeinde. Es ist ungeheuer wichtig, einen guten Überblick über den tatsächlichen Personalbestand zu bekommen und zu prüfen, ob der Personalbestand die Zielgruppe (in diesem Fall die Bevölkerung Almelo) tatsächlich repräsentiert. Das Interview mit der Abteilung P&O hat ergeben, dass diese Analyse 2007 tatsächlich durchgeführt worden ist. Sie hat gezeigt, dass die Anzahl an Mitarbeitern mit Migrationshintergrund begrenzt war und dass hier erheblicher Nachholbedarf bestand. Die Abteilung hat damals eine politische Absichtserklärung zur Diversität erstellt mit dem Ziel, die Anzahl an Mitarbeitern mit Migrationshintergrund zu verdoppeln. Dies würde bedeuten, dass sich die Anzahl von 5,5 % auf 11 % steigern müsste. Auch für Frauen in höheren Funktionen und Menschen mit einer Arbeitsbehinderung wurden konkrete Ziele festgelegt. Während der Laufzeit des Projektes *KleurRijk Almelo* wurde diesem ursprünglich vereinbarten Ansatz aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise im Kommunalen Manager Rat (*Gemeentelijk Managers Overleg*) vom März 2010 allerdings nur noch eine sehr niedrige Priorität eingeräumt. Infolge des Einstellungsstopps ist eine externe Anwerbung im Grunde genommen nicht mehr möglich. Unter diesen Umständen können die Zielvereinbarungen nicht erreicht werden. Darüber hinaus ist in Zeiten der Reorganisation nur in unzureichendem Maße eine fruchtbare Basis für die Arbeit an Interkulturalität vorhanden.

Momentan beträgt der Anteil an Mitarbeitern mit Migrationshintergrund ungefähr 7 %. Dies ist wesentlich geringer als die 25 % Migranten in Almelo (Interview, Runde 1). Trotzdem zeigen die Zahlen¹⁰ über die Teilnahme von Migranten an Bewerbungsverfahren, dass sie in der Zeit relativ häufiger eingeladen und angeworben wurden. Das Team hält Kontakte zu den unterschiedlichen Abteilungen bezüglich der Anwerbung und Auswahl von Kandidaten. In dieser Eigenschaft versucht das Team auch anderen Abteilungen den Mehrwert eines vielfältigen Personalbestands aufzuzeigen. Die Empfehlung in diesem Zusammenhang lautet: "*Versuch positiv zu denken und denke nicht gleich daran, dass jemand mit einem*

¹⁰In dem Zeitraum von Januar 2008 bis April 2009 wurden 141 Bewerbungsverfahren durchgeführt. Für diese Verfahren sind 1485 Bewerbungen eingegangen, 81, 5.6% dieser Bewerbungen waren von Migranten. Von dieser Gruppe wurden 33 Personen zum Bewerbungsgespräch eingeladen und 15 von ihnen schließlich eingestellt. (Interview, Team Personal & Organisation, Runde 1)

anderen Hintergrund es schlechter machen wird." (Interview, Verwaltungsmitarbeiter, Runde 1)

- Diversität im Personalbestand

Auch in dieser Abteilung arbeiten einige Mitarbeiter mit Migrationshintergrund und die Erfahrungen sind überwiegend positiv. Die Zusammenarbeit mit Kollegen mit Migrationshintergrund trägt auch dazu bei, anderen Mitarbeitern die eigenen Vorurteile, die sie möglicherweise haben, aber deren sie sich nicht bewusst sind, vor Augen zu führen.

"Man ist sich der Tatsache, dass es in Bezug auf bestimmte Gruppen erhebliche Vorurteile gibt, eher bewusst, das ist besser, als so zu tun, als ob nichts wäre." (Interview Verwaltungsmitarbeiter, Runde 1).

- Akzeptanz

In dem Team herrscht eine positive Haltung gegenüber Interkulturalität, die nicht zuletzt durch die Aufträge, für die diese Abteilung zuständig ist (unter anderem die Erstellung des Diversitätsplanes und die diesbezügliche Beratung der Abteilungen), entstanden ist. Der Schwerpunkt liegt, und das ist für ein Team P&O nicht überraschend, vor allem auf der Arbeit an einem vielseitigen Personalbestand. Durch das Einfrieren der Diversitätspolitik sowie aufgrund der Finanzkrise ist momentan wenig Anwerbung möglich. Dies kann zu gegebener Zeit negative Folgen für die Zusammensetzung des Personalbestands haben.

7. Abteilung für Soziales und Wirtschaft (SEZ)

"Ich würde Integration als Paket von Aktionen und Maßnahmen beschreiben, um zu erreichen, dass Einheimische und Migranten gleiche Chancen, gleiche Positionen und gleiche Rechte in der Gesellschaft haben." (Interview Abteilungsleiter, Runde 2)

- Auf Interkulturalität ausgerichtete Aktivitäten

In der Abteilung hat man sich in Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik bewusst dazu entschieden, eine Zielgruppenpolitik zu führen. Für Reintegrationsmaßnahmen wurde früher mit individuellen Maßnahmen gearbeitet. Nun geschieht dies in Gruppen. Global betrachtet funktioniert dieser Ansatz besser, da die Abwesenheit sinkt. Man hat allerdings auch festgestellt, dass dieser Ansatz für Personen mit türkischem Hintergrund weniger gut funktioniert. Dieses Beispiel illustriert, dass es negative Folgen für Migranten haben kann, wenn man keine Zielgruppenpolitik führt. Die interviewten Verwaltungsmitarbeiter haben zum Ausdruck gebracht, dass der Ansatz der Aktivierungsmaßnahmen konträr zur Kultur vieler Gruppen mit Migrationshintergrund stünde. Ehrgefühl spiele eine wichtige Rolle in deren Kultur. Dies werde bei Reintegrationsmaßnahmen zu wenig berücksichtigt. So befinde sich die Reintegrationsagentur am selben Standort wie der *sociale werkplaats* (eine Anlaufstelle für Menschen mit einer Arbeitsbehinderung). Dies stelle eine hohe Schwelle für Migranten dar. Warum könne nicht über alternative Kontaktpunkte nachgedacht werden, wenn diese Schwellen dadurch abgebaut werden können. Der Verwaltungsmitarbeiter hat den Eindruck,

dass man allmählich diese Diskussion führen möchte, aber dass dies noch nicht aus vollem Herzen geschehe. (Interview Verwaltungsmitarbeiter SEZ, Runde 1)

2009 wurde in der Abteilung SEZ ein Pilotprojekt, bei dem niederländische Jobcoaches von einem türkischen Coach betreut wurden, durchgeführt. Ein Problem bei der Reintegration türkischer Personen liegt darin, dass diese häufig unter (so genannten) medizinischen Beschwerden (Medizinisierung von Problemen) litten, und diese sie hinderten zu arbeiten.

“Wenn der türkische Jobcoach bei so einem Gespräch dabei ist und die Probleme des türkischen Kunden relativiert, kommt dies meist sehr gut bei dem Kunden an, und die Gesundheitsprobleme scheinen zu verschwinden. Es ist unwahrscheinlich, dass ein niederländischer Coach dasselbe erreichen kann.” (Interview Verwaltungsmitarbeiter SEZ, Runde 1)

Ein erster Schritt ist das Erkennen des Problems, dass ein allgemeiner Ansatz sich nachteilig für Migranten auswirken kann, und zu verstehen, welche Ursachen hierfür verantwortlich sind. Dies ist genau das, was in der Abteilung SEZ geschehen ist. Man erwägt nun, Reintegrationsmaßnahmen für Migranten wieder auf individueller Ebene durchzuführen. Auch das Experiment mit den türkischen Jobcoaches hat gezeigt, dass man durch einen spezifischen Ansatz bessere Ergebnisse erzielen kann. Anlässlich der Feststellung, dass die Reintegrationsprojekte für Migranten weniger gut verliefen, wurden verschiedene Korrekturen an den Reintegrationsmaßnahmen für Migranten vorgenommen. Es wurde auf interkulturelle Kompetenzen von Jobcoaches gesetzt, es wurde ein Beauftragter eingestellt und Coaches können nun externen Sachverstand in Bezug auf Kulturunterschiede in Anspruch nehmen. Der Abteilungsleiter findet es schwierig, die Korrekturen, die gemacht worden sind, in ökonomischer Rendite auszudrücken: Kommen nun mehr Migranten aus der Sozialhilfe heraus als vorher? Dies kann er nicht objektiv bestätigen. Er ist allerdings wohl davon überzeugt, dass es einen Effekt gibt. (Interview Abteilungsleiter, SEZ Runde 2)

Meistens finden die Kontakte mit Kunden mit Migrationshintergrund auf Niederländisch statt. Bei den Reintegrationsmaßnahmen wird allerdings auch auf Sprachunterstützung gesetzt. Begrenzte Kenntnisse des Niederländischen sind schließlich ein Hindernis bei der Suche nach einem Arbeitsplatz. Die Informationsbroschüren sind auf Niederländisch.

Die Abteilung hat festgestellt, dass sie in Bezug auf den Armutspakt vor allem Kontakt zu weißen Organisationen hat. In Zukunft will man aktiv nach Migrantenorganisationen auf die Suche gehen und diese am Armutspakt beteiligen. Der Abteilungsleiter geht nicht so weit, diese Initiative als direkte Folge von *KleurRijk Almelo* zu betrachten. Auch ohne *KleurRijk Almelo* hätte man ihm zufolge den Mangel an ‘Farbe’ in diesem Pakt erkannt. (Interview Abteilungsleiter SEZ, Runde 2)

- Kontakte

Aufgrund des Aufgabenpakets der Abteilung (unter anderem Beihilfe zum Einkommen und Reintegration) kommen die Mitarbeiter häufig mit Migranten in Kontakt. In der Gruppe der sozial-ökonomisch Schwächeren, auf die sich viele Tätigkeiten der Abteilung richten, sind

Almeloer mit Migrationshintergrund überrepräsentiert. Für die Mitarbeiter ist der Kontakt zu Migranten daher ganz alltäglich, und es herrscht ein Bewusstsein, dass Heterogenität der Bevölkerung ein Thema ist, das Priorität verdient. *"In unserem Kundenbestand sehen wir sehr deutlich das Farbenfrohe. Aus unserer Praxis wissen wir, dass es wichtig ist, dies zu beachten und als Abteilung ein Auge auf die Kulturunterschiede zu werfen. Dies hat die Abteilung antizipiert. Aber die Zielgruppenpolitik im Bereich des Arbeitsmarktes wurde fallen gelassen."* (Interview Abteilungsleiter SEZ, Runde 2)

- Diversität im Personalbestand

In der Abteilung arbeiten einige Migranten, der Abteilungsleiter kann aber keine exakten Zahlen nennen, es sind aber viele (Interview Abteilungsleiter, Runde 2). Es gibt keine negativen Erfahrungen, jeder scheint mit jedem gut zusammenzuarbeiten. Vor dem Hintergrund dieser Arbeit ist es wahrscheinlich einfacher, Menschen (mit Migrationshintergrund) zu finden, die die richtige Ausbildung haben. Es ist festzustellen, dass der Zustrom von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund für Funktionen, die sich auf soziale Angelegenheiten konzentrieren, größer ist als für Funktionen im Bereich der Wirtschaft. Es gibt keine internen Zielvorgaben zur Erreichung eines bestimmten Prozentsatzes an Migranten im Personalbestand. (Interview Abteilungsleiter, Runde 2)

- Akzeptanz

Den Interviews ist eine positive Haltung gegenüber der Bedeutung von Interkulturalität für die Stadt Almelo und die eigene Abteilung zu entnehmen. Durch die vielen Kontakte mit Almeloern mit Migrationshintergrund ist es für die Abteilung selbstverständlich, mit der Diversität und der Heterogenität der Almeloer Bevölkerung umzugehen. Dieses Bewusstsein hat zu einer Reihe von Initiativen geführt, die Dienstleistung an die Bedürfnisse von Migranten anzupassen. Beide Interviewte haben allerdings Fragen zur Akzeptanz auf Organisationsebene. Niemand zweifelt an der Notwendigkeit, sich der Bevölkerung anzupassen, aber für viele Abteilungen bleibe die Arbeit an Integration eine abstrakte Geschichte und werde als kleines Projekt nebenbei gesehen. Dies habe auch mit der Art und Weise zu tun, wie *KleurRijk Almelo* in die Organisationen hinein getragen wurde, nämlich als ein Projekt mit, zumindest aus Sicht der Interviewten, einem sehr unverbindlichen Charakter. Als Empfehlung für die Zukunft nennen sie die Erstellung konkreter Zielsetzungen, für die die Abteilungsleiter dann auch verantwortlich gemacht werden könnten. (Interview Abteilungsleiter SEZ, Runde 2)

8. Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum (*afdeling stadsbeheer*)

"Integration ist, dass Migranten integrieren, etwas zusammenschmelzen lassen. Wir führen dahingehend keine spezifische Politik, das hat mit den Verwaltungssektoren, die wir beherzigen, zu tun. Wenn es um Wasser, Unterhalt der Straßen, Bäume und Kanalisierung geht: Das tun wir für alle. Es gibt eine Reihe kleiner Teilgebiete (z.B. Spielplätze), wo wir mehr tun könnten, aber auch dort behaupten wir, dass diese Einrichtungen für alle da sind." (Interview, Abteilungsleiter Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum, Runde 2)

- Auf Interkulturalität ausgerichtete Aktivitäten

Die Abteilung ist bereit, bei der Durchführung ihrer Aufgaben die Bedürfnisse der Almeloer Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen. Der Abteilungsleiter erfährt allerdings, dass es aus der Gesellschaft keine konkrete Nachfrage gebe, dies zu realisieren. Anlässlich des Projekts *KleurRijk Almelo* sei in der Abteilung allerdings über Möglichkeiten, die Dienstleistung und Aktivitäten an eine heterogene Almeloer Bevölkerung anzupassen, nachgedacht worden, aber es sei schwierig, inhaltliche Anknüpfungspunkte zu finden.

Innerhalb der Abteilung wurden zwischen den ersten beiden Messungen keine weiteren Initiativen ergriffen, die Dienstleistung anzupassen. Das Thema ist nicht aktuell: *“Die Nachfrage von Seiten der Gesellschaft besteht nicht, es wäre gezwungen, wenn wir trotzdem etwas tun würden. Vielleicht liegt das an der Sichtweise, die ich habe, ich mache keinen Unterschied zwischen den Menschen, ich sehe Integration als einen natürlichen Prozess.”* (Interview, Abteilungsleiter Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum, Runde 2)

- Kontakte

Die Abteilung ist u.a. für alles zuständig, was als öffentlicher Raum gilt: Sporteinrichtungen, Friedhöfe, Vermietung von Grundstücken in Schrebergärten, Märkte und der Hafen. Es sind vor allem die ausführenden Mitarbeiter, die Kontakt zur Bevölkerung haben. Bei diesen Kontakten handelt es sich hauptsächlich um Kontakte zu Einheimischen und in begrenztem Maße zu Migranten. Für die Märkte gibt es jedoch wesentlich mehr Kontakte zu Migranten, unter den Marktbesuchern befinden sich sehr viele mit Migrationshintergrund. Abgesehen von der Bereitstellung islamischer Grabstätten, die in begrenztem Maße genutzt werden, hat die Abteilung ihre Aktivitäten nicht an die heterogener werdende Almeloer Gesellschaft angepasst. Sofern es spezifische Wünsche von Seiten der Migranten gebe, stehe die Abteilung dem offen gegenüber, aber dies sei nicht der Fall, so der Abteilungsleiter. Die Erfahrungen und Kontakte mit Migranten verliefen manchmal positiv und manchmal negativ. Bei einigen Themen tauchten Probleme mit dieser Gruppe auf (z.B. bei der Nutzung und Pflege von Schrebergärten). Kommunikation sei, so der Abteilungsleiter, eine Ursache für die manchmal schwierig verlaufenden Kontakte mit dieser Gruppe. Dies könnte möglicherweise auch der Grund dafür sein, warum Informationen über bestimmte Bedürfnisse unter Migranten die Abteilung (noch) nicht erreichten.

- Diversität im Personalbestand

Der Abteilungsleiter steht der Anwerbung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund positiv gegenüber und sieht darin auch einen Mehrwert: *“Integration fängt am Arbeitsplatz an, Zustrom von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund in die Organisation ist eine schöne Art und Weise, das schwarz-weiß Denken, das in dieser Gruppe von Mitarbeitern (manchmal) vorherrscht, zu durchbrechen.”* (Interview, Abteilungsleiter Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum, Runde 2)

Von den 160 Mitarbeitern, die die Abteilung zählt, gibt es drei mit einem anderen Hintergrund als niederländisch, davon 2 Italiener in einem Bautrupps für Grünflächenpflege. Es gibt keine Mitarbeiter mit nicht-westlichem Hintergrund.

Die Abteilung ist bestrebt, mehr Migranten aufzunehmen, insbesondere für die Pflege- und Unterhaltstrupps des Grünflächenamtes. Es erweist sich jedoch als sehr schwierig, Migranten für diese Art von Stellen anzuwerben. Der Abteilungsleiter hat verschiedene Initiativen ergriffen. Es wurde Kontakt zu Ausbildungseinrichtungen gesucht, um über diesen Weg Migranten einzuführen, insbesondere in Arbeitsintegrations- und Ausbildungsstellen. Das stieß bei der Zielgruppe allerdings auf wenig Gegenliebe. Das hat den Abteilungsleiter verwundert und auch entmutigt: *“Es ist nicht einfach, an etwas zu ziehen, das nicht will. Man kann mit den Händen kein Eisen brechen.”* (Interview, Abteilungsleiter Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum, Runde 2)

Das angestrebte Ziel, die Anzahl der Mitarbeiter mit nicht niederländischem Hintergrund zu erhöhen, wurde nicht erreicht. Der Abteilungsleiter sieht in der Tatsache, dass Migranten einer Stelle bei der Grünflächenpflege wenig Status beimessen, als wichtigste Ursache dieser niedrigen Response und des folglich begrenzten Zustroms.

Bei der zweiten Messung hat sich gezeigt, dass der in Kraft getretene Einstellungsstopp die Möglichkeiten, Migranten anzuwerben, enorm einschränkt. Früher gab es noch gewisse Möglichkeiten im Rahmen der Arbeitsintegrations-Maßnahmen, das ist jetzt aber nicht mehr der Fall. An Maßnahmen für Langzeitarbeitslose sind aber immer noch hin und wieder ein paar Migranten beteiligt und auch der Einsatz von Praktikanten mit Migrationshintergrund ist noch möglich. Die Anzahl der Mitarbeiter mit Migrationshintergrund ist wohl stabil geblieben. (Interview, Abteilungsleiter Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum, Runde 2)

Die Erfahrungen mit Migranten in der Abteilung sind unterschiedlich, es gibt sowohl positive als auch negative Erfahrungen. Die Probleme, die es gibt, haben nicht so sehr mit Unterschieden in der Kultur zu tun, sondern sind eher persönlicher und motivationeller Art. Gute Erfahrungen mit Migranten haben eine wichtige Vorbildfunktion, weshalb es für die Abteilung gut ist, dass es die auch gibt. (Interview, Abteilungsleiter Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum, Runde 2)

- Akzeptanz

Es gibt zwar eine gewisse Akzeptanz für das Projekt und das Management der Abteilung hat anlässlich des Projekts auch ernsthaft über mögliche Anpassungen der Dienstleistung nachgedacht, das hat aber wenig Konkretes gebracht. Das Thema spielt keine große Rolle, es gibt keine Nachfrage von Seiten der Gesellschaft und auch verwaltungstechnisch gibt es keine Anknüpfungspunkte. Der Mehrwert eines diversen Personalbestands wird jedoch eingesehen und darauf haben sich die meisten Initiativen auch gerichtet.

9. Abteilung Immobilien und Steuern (V&B)¹¹ [Teams Wohnen (W) und Geographische Daten und Steuern (G&B)]

- Auf Interkulturalität ausgerichtete Aktivitäten

Anlässlich des Projektes *KleurRijk Almelo* wurde innerhalb des Teams G&B über die Bedeutung von Interkulturalität für die Abteilung nachgedacht. Dies hat allerdings nicht zu konkreten Initiativen in Bezug auf Bürger mit Migrationshintergrund geführt. Der Teamleiter steht dem Projekt *KleurRijk Almelo* offen gegenüber, sieht aber wenig Anknüpfungspunkte. Für das Team Steuern wurde auf nationaler Ebene bereits sehr viel geregelt, wie zum Beispiel Broschüren in anderen Sprachen, und es gibt eine ganze Reihe von Organisationen, die Migranten bei diesen Angelegenheiten helfen. Auf diese Art und Weise gibt es ein spezifisches Angebot für Migranten, das aber nicht auf Initiative der Abteilung selbst entstanden ist. Auch beim Team Wohnen genoss das Integrationsleitbild wenig Priorität. Trotzdem steht die Abteilung Initiativen in Bezug auf Interkulturalität, insbesondere wenn diese von einem Beigeordneten initiiert werden, offen gegenüber. Dies könnte zum Beispiel in dem Wohnleitbild, das die Abteilung erstellt, zum Ausdruck kommen. In diesem Leitbild könnte man Migranten zusätzlich berücksichtigen. Man hat sich in Almelo dazu entschieden, keine Streuungspolitik zu führen. Das bedeutet, dass Migranten sich frei niederlassen können und dies führt unter anderem zu Konzentrationen von Migranten in bestimmten Almeloer Vierteln. Der stadtteilbezogene Ansatz kann helfen, bestimmte Probleme zu lösen.

Die Abteilung arbeitet im Bereich der Unterbringung von Asylbewerbern auch mit den Wohnungsbaugenossenschaften zusammen und kann so indirekt die Niederlassung von Migranten beeinflussen. Diese Zusammenarbeit funktioniert sehr gut.

- Kontakte

Das Team G&B hat vor allem Kontakte zu Bürgern, wenn es um Steuern geht. In diesem Zusammenhang entstehen wenig Probleme mit Migranten, da es sich bei Steuern um eine Materie handelt, die auf nationaler Ebene ausführlich dokumentiert und kommuniziert wird, und auch die Bürger mit Migrationshintergrund sind hiermit vertraut.

Das Team Wohnen hat über die Wohnungsbaugenossenschaften indirekte Kontakte zu Migranten und Asylbewerbern. Manchmal gibt es auch direkte Kontakte zu Migranten, zum Beispiel bezüglich der Initiative von Bürgern mit Migrationshintergrund, ein Wohn-Pflege-Projekt für ältere Migranten zu realisieren. Diese Art von Initiativen illustriert, dass die Bedürfnisse von Migranten nicht notwendigerweise dieselben sind wie die von Einheimischen.

- Diversität im Personalbestand

¹¹In der ersten Runde wurde ein Interview mit der Kontaktperson des Teams Wohnen durchgeführt. Das zweite Interview wurde mit dem Teamleiter des Teams Geografische Information und Steuern durchgeführt (für mehr Information zu den Interviews, siehe Anlagen).

Die Schaffung von Diversität im Personalbestand der Abteilung wird als wesentlicher Bestandteil des Projektes *KleurRijk Almelo* gesehen. Bei Betrachtung der Zusammenstellung des Personals beim Team G&B ist festzustellen, dass es zwar eine Anzahl von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund gibt, jedoch handelt es sich bei diesen hauptsächlich um Praktikanten. Diese kommen über die Kontakte, die die Abteilung zum ROC (einem Berufskolleg) und zur Saxion Hogeschool (Fachhochschule) pflegt. *„In den letzten drei Jahren hatten wir viele Praktikanten mit Migrationshintergrund, wobei das allerdings keine bewusste Wahl war, wir haben dem ROC gesagt: ‘ Wir wissen, dass es manchmal schwierig ist, Studenten mit Migrationshintergrund unterzubringen, also wenn sich niemand bereit erklärt, dann schickt sie zu uns. Wir haben nicht gesagt, dass wir nur noch Praktikanten mit Migrationshintergrund wollten.’“* (Interview, Teamleiter B&G, Runde 2).

Dem ist zu entnehmen, dass ein Bewusstsein über mögliche Probleme, Praktikanten mit Migrationshintergrund unterzubringen, besteht. Die Erfahrungen mit den Praktikanten sind positiv, sie werden von den Mitarbeitern gut aufgenommen und betreut. Auch unter den Mitarbeitern selbst gibt es einige Kollegen mit Migrationshintergrund, und auch diese Erfahrungen sind positiv. Der Teamleiter ist sich der Tatsache bewusst, dass es eine Reihe kultureller Unterschiede gibt, aber hierüber wird von Beginn an Klarheit geschaffen. Er illustriert dies mit folgendem Beispiel: *“Junge türkische Männer tun sich manchmal schwer mit Führung, darüber reden wir allerdings Klartext: So sehen wir das, und so gehen wir damit um und das werden wir nicht ändern, weil du da bist. Es gibt zwar kulturelle Unterschiede, aber wenn man sie kennt, ist es nicht so schwierig. Manchmal habe ich lieber einen Mitarbeiter mit Migrationshintergrund als einen Niederländer. Migrantinnen sind als Mitarbeiterinnen oft sehr motiviert, das fällt mir auf.”* (Interview, Teamleiter B&G, Runde 2)

Offenbar wird auch bei Betriebsausflügen auf die anderen Essgewohnheiten Rücksicht genommen, das ist für die meisten Mitarbeiter selbstverständlich. Da gibt es keine Probleme. (Interview, Teamleiter B&G, Runde 2)

Trotzdem gibt es auch hier Probleme mit der Anwerbung von Migranten. Der spezielle Charakter vieler Funktionen (zum Beispiel Steuerjurist oder Gutachter) wird vom Teamleiter als wichtigste Ursache dessen gesehen. Er hat den Eindruck, dass Migranten in den Studienrichtungen, aus denen die Abteilung anwirbt, unterrepräsentiert seien, und dies habe Folgen für den Zustrom. (Interview, Teamleiter B&G, Runde 2).

- Akzeptanz

In beiden Teams ist die Bereitschaft zu erkennen, dass man an einer Interkulturalität mitarbeiten möchte. In der Abteilung V&B wird die Bedeutung dessen sehr wohl gesehen. Trotzdem hat es bislang wenig Anpassungen der Dienstleistung gegeben, um diese besser auf die Bedürfnisse von Migranten abzustimmen. Dies hängt in erster Linie mit dem Inhalt der Aktivitäten in dem Bereich geographischer Daten zusammen. Für das Team Steuern gilt, dass aufgrund nationaler Initiativen verschiedene Anpassungen vorgenommen worden sind. Es scheint allerdings auch Bedarf an besserem Wissen über möglicherweise einzusetzende Instrumente, um Interkulturalität zu realisieren, zu herrschen. Beim Team Wohnen ist man

bereit, Interkulturalität in das zukünftige Wohnleitbild mit aufzunehmen, man wartet aber insbesondere auf ein Signal aus dem höheren Management. Eventuell ist die Verabschiedung des Integrationsleitbildes durch den Rat genau dieses Signal gewesen.

10. Abteilung Verwaltungsunterstützung und Controlling (*Afdeling Bestuursondersteuning en Control*) [Team Verwaltungsunterstützung und politische Koordination (B&BC)]

- Auf Interkulturalität ausgerichtete Aktivitäten

In der Abteilung gibt es niemanden, der sich spezifisch mit Integration und Interkulturalität beschäftigt, aber das Thema kommt regelmäßig in verschiedenen Haushaltsprogrammen zur Sprache. Die Abteilung sieht für sich selbst eine sensibilisierende Funktion in Richtung Verwaltungsspitze.

Ein Beispiel:

“Es gibt ein ernsthaftes Problem der Arbeitslosigkeit unter Migranten, es geht um mehr als die niedrige sozial-ökonomische Klasse, zu der sehr viele Migranten gehören. Man muss als Gemeinde auch etwas tun ... wir haben manchmal den Eindruck, dass auf Sand gebaut wird. Es gibt ein Tabu und man will keine Zielgruppenpolitik führen. Auch bei Schülern mit Migrationshintergrund, die in der Schule nicht mitkommen, ist diese Haltung zu merken. Auch hier will man nicht zielgruppenspezifisch vorgehen und geht davon aus das die normalen Maßnahmen für schlechte Schüler dieses Problem lösen werden.“ (Interview, Team B&BC, Runde 1)

Dem obenstehenden Beispiel ist zu entnehmen, dass diese Stabsabteilung der Auffassung ist, dass man einen guten Überblick habe über das, was sich in der Almeloer Gesellschaft abspielt, sowie über die Probleme, die entstehen, und auf dieser Basis eine Aufgabe darin sehe, dies der Verwaltungsspitze aufzuzeigen.

Bis vor kurzem gab es in der Abteilung einen Koordinator für Internationale Beziehungen, der die Kontakte mit den Partnerstädten Almelo unterhielt. Diese Aktivitäten können auch als Tätigkeiten, die zur Interkulturalität beitragen, gesehen werden. Diese Funktion gibt es allerdings nicht mehr. Der Teamleiter des Teams B & BC hat nicht das Gefühl, dass das Thema Integration/Interkulturalität in der Abteilung sehr präsent ist. Das Projekt *KleurRijk Almelo* hat auch nicht zu mehr Abteilungsinitiativen geführt. Die Abteilung ist nun mit der Inventarisierung aller Kernaufgaben der Gemeinde und der Möglichkeiten, Einsparungen einzuführen, beschäftigt. Bei der Erstellung dieser Analyse will man auch prüfen, wo es Möglichkeiten gibt oder auch nicht gibt, die Zielsetzungen des Projektes *KleurRijk Almelo* umzusetzen. (Interview, Teamleiter B&BC, Runde 2)

Der Teamleiter sieht für seine Abteilung schon eine Rolle darin, einen Zusammenhang in der Politik zu realisieren, denn der sei bislang unzureichend.

- Kontakte

Die Abteilung hat zwar keine Kontakte zu Bürgern, übernimmt aber häufig eine (politisch) koordinierende Rolle innerhalb der Gemeinde. Auf diese Art und Weise kann sie auch das Thema Integration in den Fokus stellen, sowohl bei anderen Abteilungen als auch bei der Verwaltungsspitze.

- Diversität im Personalbestand

Auch in dieser Abteilung arbeiten einige Migranten. Es gibt keine nennenswerte Probleme zu berichten. Die meisten von ihnen arbeiten dort schon sehr lange. Der Teamleiter weiß nicht, ob die Anwerbung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund eine bewusste Entscheidung war, weil er bei deren Einstellung selbst noch nicht im Dienst war. Spezifische Kompetenzen von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund werden ab und zu eingesetzt, zum Beispiel um zu übersetzen oder um Kulturunterschiede aufzufangen. (Interview, Teamleiter B&BC, Runde 2)

- Akzeptanz

Innerhalb der Abteilung erkennt man die Bedeutung von Interkulturalität an, und die Abteilung hat die Verwaltung in der Vergangenheit auch auf eine Reihe von Problemen in Bezug auf Almeloer mit Migrationshintergrund hingewiesen. Der Teamleiter steht dem Projekt *KleurRijk Almelo* positiv gegenüber und bringt dies mit einer gehörigen Dosis Begeisterung zum Ausdruck. Trotz der Einsparungen und der Neuordnung vieler Aufgaben, die die Gemeinde momentan durchführt, sieht er durchaus Möglichkeiten für ein Projekt wie *KleurRijk Almelo*. Die Abteilung wird auch probieren diese aufzuzeigen und die Abteilungen in Richtung dieser Möglichkeiten zu steuern.

11. Abteilung Sicherheit und Fürsorge (*Afdeling veiligheid en hulpverlening S&F*)¹²

- Auf Interkulturalität ausgerichtete Aktivitäten

Das Projekt *KleurRijk Almelo* hat diese Abteilung veranlasst, Initiativen aufzuzeigen, mit Hilfe derer die Fürsorge besser an die Bedürfnisse der Almeloer mit Migrationshintergrund angepasst werden kann. Der Abteilungsleiter dachte hierbei an folgende Initiativen:

(Verstärkte) Werbung für einen Job bei der freiwilligen Feuerwehr unter Migranten (über persönliche und andere Kontakte), da sich nicht viele Migranten der freiwilligen Feuerwehr anschließen.

Die Erstellung von Präventionskampagnen mit konkretem Fokus auf Migrantengruppen (z.B. Kampagnen zum Thema Rauchmelder, denn diese fehlen in vielen Haushalten mit Migrationshintergrund).

Interkulturalität wird vom Teamleiter Sicherheit und Einsatzbereitschaft (*Veiligheid en Paraatheid, V&P*) nicht direkt als Priorität wahrgenommen. Er nimmt diese vor allem als

¹² Die Abteilung (S&F) befindet sich in einem Teilungsprozess, bei dem eine regionale Feuerwehr entstehen wird und ein lokales Sicherheitsteam. Hierdurch wurden nur wenige der Initiativen rund um Interkulturalität umgesetzt. Das zweite Interview fand mit dem Teamleiter Sicherheit und Einsatzbereitschaft statt. Dieser Bereich bleibt bei der Gemeinde angesiedelt.

Handhabung einer Diversitätspolitik in Bezug auf das Personal wahr. (Interview, Teamleiter V&P, Runde 2) Der unverbindliche Charakter des Projekts *KleurRijk Almelo*, insbesondere das vom Rat verabschiedete Leitbild, trage seines Erachtens sicher auch dazu bei. Auch im Arbeitsplan dieser Abteilung werden Initiativen und Zielsetzungen rund um Interkulturalität nicht explizit genannt. Sollte dies Seitens des höheren Managements verpflichtet werden, würde es der Teamleiter jedoch aufnehmen. Er steht immerhin hinter dem Leitmotiv, die Gesamtbelegschaft müsse ein Spiegelbild der Gesellschaft darstellen. Jedoch wird er hier nicht selbst die Initiative ergreifen. (Interview, Teamleiter V&P, Runde 2)

- Kontakte

Betrachtet man die Tätigkeiten der Abteilung, sieht man, dass nur ein begrenzter Kontakt zu den Bürgern besteht. Vor allem diejenigen Mitarbeiter, die Genehmigungen erteilen, pflegen die meisten Bürgerkontakte. Da der direkte Kontakt zu Bürgern mit Migrationshintergrund seitens der Abteilung stark begrenzt ist, fällt es schwer, Erfahrungen und eventuelle Engpässe zu benennen. Es erschwert gleichermaßen die Durchführung konkreter Anpassungen.

- Diversität in der Belegschaft

Es arbeiten kaum Migranten bei der Feuerwehr, ein Zustand, den man gerne verändern möchte. Die Abteilung V&H versucht Menschen über die Karrieremöglichkeiten bei der Feuerwehr zu informieren. Dies geschieht über traditionelle Kanäle, wie dem landesweiten Aktionstag der Feuerwehr. Es bleibt jedoch schwierig, Migranten für eine Arbeit bei der Feuerwehr zu erwärmen. Auch über Bildungseinrichtungen versucht man die Gruppe der Migranten zu erreichen, leider mit geringem Erfolg. Dies hat ebenfalls dazu geführt, über die Ursachen der geringen Response nachzudenken. Der Teamleiter V&H meint, die Migranten nähmen diese Tätigkeit als minderwertig wahr. (Interview, Teamleiter V&H, Runde 2) Er sieht auch nicht direkt eine Lösung für das Zustromproblem. Darum hält er eine weitere Untersuchung für hilfreich: *Warum stellt die Feuerwehr keinen attraktiven Arbeitgeber für Migranten dar?* Er überlegt, dies in den Arbeitsplan aufzunehmen. (Interview, Teamleiter V&H, Runde 2)

Auch im Bereich Sicherheit verläuft der Zustrom zu einigen Funktionen zögerlich. Für unterstützende Funktionen stellt sich das Bild anders dar, man hat hier bessere Erfahrungen mit dem Zustrom gemacht und ist mit den erbrachten Leistungen sehr zufrieden. Dies ist ein Phänomen, das wir auch in anderen Abteilungen wahrnehmen können.

„Frauen in unterstützenden Funktionen sind wohl sehr stark vertreten, wir treffen auch bewusst Vereinbarungen mit dem ROC (niederländische Bildungseinrichtung): Wenn ihr gute Männer und Frauen mit Migrationshintergrund habt, schickt sie dann ruhig mal zu uns. Die Damen finden das fantastisch - für die Regierung zu arbeiten, hat doch einen hohen Status bei den Damen mit Migrationshintergrund.“ (Interview, Teamleiter V&H, Runde 2)

- Akzeptanz

Innerhalb der Abteilung besteht eine Akzeptanz für Interkulturalität, jedoch liegt die Betonung oftmals auf Diversität in der Belegschaft. Dies ist keine Überraschung, da die Abteilung vor allem in diesem Bereich Probleme wahrnimmt. Bei der Ausübung des Aufgabenpakets sind die Kontakte zur Gruppe der Migranten oftmals eingeschränkt.

12. Abteilung Gesellschaft (*afdeling samenleving*)

- Auf Interkulturalität ausgerichtete Aktivitäten

Die Abteilung Gesellschaft hat innerhalb der Gemeinde bereits seit Jahren den politischen Auftrag, an Einbürgerung, Integration und Antidiskriminierung zu arbeiten und ist daher auch die Heimatbasis des Projekts *KleurRijk Almelo*. Die Teamleiterin sieht in diesem Projekt die wichtigste Tätigkeit der Abteilung mit Fokus auf Interkulturalität. Die Leitung des Projektes selbst, für die zwei Projektleiterinnen eingesetzt werden, wird als wichtigste Tätigkeit in Bezug auf Interkulturalität wahrgenommen. Daher werden anlässlich des Projekts keine weiteren spezifischen Initiativen ins Leben gerufen. Almeloer mit Migrationshintergrund stellen jedoch eine wichtige Zielgruppe für viele der Verwaltungsdomänen dar, in denen die Abteilung aktiv ist. So arbeitet die Abteilung Gesellschaft zum Beispiel am Umgang mit Bildungsrückständen; Kinder von Migranten haben sehr häufig Nachholbedarf im Bereich Bildung. Des Weiteren laufen in den verschiedenen politischen Domänen oftmals speziell an die Almeloer mit Migrationshintergrund angepasste Parallelprojekte. Sobald man beispielsweise etwas im Bereich Kultur unternimmt, wird immer auch dem Thema Migranten und Kultur Rechnung getragen, dies gilt auch für den Sport. (Interview, Teamleiterin, Runde 2)

Man kann daher davon ausgehen, dass diese Abteilung im Gegensatz zu anderen, in Bezug auf Migranten sehr wohl einer spezifischen politischen Linie folgt, und das schon vor Beginn des Projekts *KleurRijk Almelo*. Dies ist keine Überraschung, stellt man doch in der Tat fest, dass Migranten eine überrepräsentierte Gruppe in vielen Verwaltungsbereichen der Abteilung darstellen. Daher herrscht hier ein konkreter Anlass.

Die Sensibilisierung der Mitarbeiter in Bezug auf Interkulturalität innerhalb der Abteilung überlässt die Teamleiterin den Projektleiterinnen von *KleurRijk Almelo*, die diese Rolle auch für die anderen Almeloer Abteilungen übernehmen. Integration ist somit nicht Bestandteil von Arbeitsgesprächen mit Mitarbeitern. Sie erkennt schon, dass Integration bei den Verwaltungsmitarbeitern nicht gerade auf viel Enthusiasmus stöße. Man bringe dieses Thema vor allem mit problembehaftetem Arbeiten in Verbindung. (Interview, Teamleiterin, Runde 2)

- Kontakte

Die Abteilung Gesellschaft ist vor allen Dingen eine Abteilung für Verwaltung und politische Steuerung, jedoch kommt es bei den Ausführungsaufgaben zu Kontakten mit der Almeloer Bevölkerung und daher auch zu Almeloern mit Migrationshintergrund. Diese Kontakte scheinen ohne viele Probleme zu verlaufen und es herrscht bei der Teamleitung der Eindruck, dass die Ausführenden sich der kulturellen Unterschiede bewusst seien und hier

versuchten, gut mit diesen umzugehen. Sichererlich im Bereich der stadtteilkonzentrierten Arbeit. Die Abteilung hat ebenfalls dazu beigetragen, dass eine gemeindeweite Anleitung für Informationsveranstaltungen farbig wurde. Neben den Kontakten zu individuellen Bürgern, unterhält die Abteilung auch Kontakte zu Migrantenselbstorganisationen.

- Diversität in der Belegschaft

Innerhalb der Abteilung Gesellschaft ist nur eine begrenzte Anzahl von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund beschäftigt. Dies könnte als Nachteil gesehen werden. Die Abteilung ist immerhin in einer Vielzahl von Verwaltungsdomänen aktiv, mit denen Almeloer Migranten täglich in Berührung kommen. Wir haben jedoch bereits darauf hingewiesen, dass Diversität lediglich ein Aspekt von Interkulturalität ist. Es ist zudem wichtig, dass Anpassungen an der Dienstleistung vorgenommen werden, und das ist innerhalb der Abteilung Gesellschaft sehr wohl der Fall. Es bestehen im Übrigen auch Bestrebungen, den begrenzten Zustrom von Migranten zu verbessern. Auf Abteilungsebene versucht man diejenigen Migranten, die sich beworben haben, stets auch zu einem Gespräch einzuladen. Wenn die Anwerbung und Response von Migranten jedoch begrenzt ausfallen, hält sich der Effekt dieser Initiative ebenfalls in Grenzen. Neben dem normalen Zustrom, versucht die Abteilung zudem Praktikanten mit Migrationshintergrund anzuziehen. Doch auch hier bleibt die Anzahl an Migranten niedrig. Die Teamleiterin macht hierfür auch das Anwerbeniveau verantwortlich. Für die Funktion des Verwaltungsmitarbeiters ist immerhin eine Fachhochschul- oder universitäre Ausbildung erforderlich. Die Erfahrungen mit den Mitarbeitern und Praktikanten mit Migrationshintergrund sind überwiegend positiv. Die Teamleitung sagt jedoch, dass sie sich darüber im Klaren sei, dass von den Mitarbeitern mit Migrationshintergrund ein bisschen mehr verlangt werde. Sie würden oft nicht nur als Kollegen und Professionals behandelt, sondern auch als Repräsentanten der Migranten. Professionalität und ‚man-selbst-sein-zu-können‘ seien sicher Eigenschaften, die einen Beitrag zur Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitern mit und ohne Migrationshintergrund leisten. (Interview, Teamleiterin Verwaltung, Runde 2)

- Akzeptanz

Die Teamleiterin sieht das Projekt *KleurRijk Almelo* positiv und empfindet auch das Timing des Projekts als gelungen. Man nimmt immerhin wahr, dass sich der Ton rund um Migration und Integration verschärft habe, und darum sei es gut, dem Thema Interkulturalität zusätzliche Aufmerksamkeit zu widmen.

Die Projektleiterinnen führen das Projekt mit der notwendigen Begeisterung aus. Bei den meisten Abteilungen wurde auf den Enthusiasmus der Projektleiterinnen verwiesen und dieser wurde als positiv erfahren. Dennoch haben die Projektleiterinnen das Gefühl, bei den meisten Abteilungen bestünde kein *Sense of Urgency* was Interkulturalität betrifft. Andererseits stellen sie fest, dass ein wiederholtes Hinweisen auf die Thematik dazu führe, dass die Abteilungen darüber nachdächten, was sie nun konkret tun könnten. (Interview, Abteilung Gesellschaft, Projektleiterinnen, Runde 1)

5.c Evaluierung: Wo stehen die Almeloer Abteilungen im Interkulturalitätsprozess?

Bis hierher haben wir beschrieben, wie die verschiedenen Abteilungen ihre Tätigkeiten oder Dienstleistung an die Farbenvielfalt der Almeloer Bevölkerung angepasst haben oder auch nicht, und ob sie die Umsetzung dieser Anpassungen als relevant bzw. mit ihrem Aufgabenpaket vereinbar erachten. Was sagt das über die Phase, in der sich der Interkulturalitätsprozess in Almelo befindet, aus, und welche Empfehlungen können wir im Hinblick auf eine erfolgreiche Verankerung des Projektes *KleurRijk Almelo* in der Zukunft aussprechen?

Bei der Evaluierung unserer oben beschriebenen Erkenntnisse stützen wir uns auf die Interkulturalitätsmatrix von Hans Bellaart (2001). Bellaart (2001) arbeitet mit folgender Definition von Interkulturalität:

“Der Prozess, bei dem sich eine Einrichtung bewusst zu einer multikulturellen Einrichtung umformt, wobei auch die Dienstleistung auf die ethnisch kulturelle Diversität ihrer Kunden abgestimmt wird, nennen wir Interkulturalität.” (Bellaart, 2001:6)

Einige Komponenten dieser Definition finden wir auch im Almeloer Integrationsleitbild wieder, und zwar in den folgenden (allgemeinen) Zielsetzungen¹³:

- Die Stimulierung aller Einrichtungen in der Gemeinde, interkulturell zugänglich zu sein. Für Einrichtungen, zu denen die Kommune ein direktes finanzielles Verhältnis hat, soll im Rahmen dessen gefordert werden, dass diese erkennbare Anstrengungen unternehmen, um auch unsere Einwohner mit Migrationshintergrund zu erreichen.
- Die Gemeinde arbeitet als Arbeitgeber an der Förderung der Diversität und Interkulturalität innerhalb der Kommunalverwaltung. Das Monitoring wird über einen Fragebogen an die Teamleiter durchgeführt.

Den oben stehenden Zielsetzungen ist deutlich zu entnehmen, dass Almelo die kommunalen Dienstleistungen der heterogen zusammengesetzten Bevölkerung Almelos anpassen möchte. Um diese Zielsetzungen zu realisieren, ist es selbstverständlich wichtig, dass die verschiedenen Abteilungen dieses Leitbild teilen und dass dies auch in deren Dienstleistung zum Ausdruck kommt. Passen die Abteilungen ihre Dienstleistung den anderen, speziellen Bedürfnissen der Almeloer mit nicht-niederländischem Hintergrund an? Das ist hier die zentrale Frage. Der erste Schritt besteht darin, sich die möglichen Unterschiede ins Bewusstsein zu rufen. Bei unseren Interviews haben wir festgestellt, dass sich die meisten Abteilungen und insbesondere diejenigen, die häufig Kontakt zu Migranten haben, dessen bewusst sind, dass sie mit einer heterogenen Bevölkerung arbeiten. Für die meisten Abteilungen ist dies eine Selbstverständlichkeit. Dieses Bewusstsein und die Erfahrungen mit den Almeloern mit Migrationshintergrund haben allerdings nur bei wenigen Abteilungen

¹³Wir beschränken uns auf die Zielsetzungen, die für die kommunalen Abteilungen relevant sind.

dazu geführt, dass eine bewusste Herangehensweise an diese Gruppe oder ein spezifisches Angebot für diese Gruppe erstellt worden wäre. Eine Ausnahme in der Führung der allgemeinen Politik finden wir bei den Abteilungen Soziales und Wirtschaft (SEZ) und Gesellschaft. Diese Abteilungen haben immerhin festgestellt, dass einige Maßnahmen oder Initiativen für bestimmte Gruppen von Migranten weniger gut funktionierten oder dass diese Gruppen in deren Verwaltungssektoren überrepräsentiert waren. Dies ist für sie Anlass gewesen, über den eigenen Ansatz nachzudenken und diesen besser auf Almeloer mit Migrationshintergrund abzustimmen. Dank des Integrationsleitbildprojektes haben alle Abteilungen angefangen, über die Art und Weise ihrer Dienstleistungen nachzudenken und zu prüfen, ob ihre Tätigkeiten auch auf Migranten abgestimmt sind und falls dies nicht der Fall ist, wie sie dies in Zukunft besser umsetzen können. Wir können also feststellen, dass das Projekt *KleurRijk Almelo* sicher einen positiven Beitrag zu einem Bewusstwerdungsprozess geliefert hat. Einige Abteilungen haben nach dieser Denkübung konkret damit begonnen, an entsprechenden Möglichkeiten zu arbeiten (SEZ und Gesellschaft), andere hatten Schwierigkeiten, inhaltliche Anknüpfungspunkte zu dem Projekt zu finden (Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum). Wieder andere Abteilungen (B&V, ROM) wollen zwar konkrete Anpassungen vornehmen, haben aber das Gefühl, dass sie mehr Unterstützung und Steuerung bräuchten, um dies in der Praxis umsetzen zu können.

Schauen wir nach dem Verhältnis zwischen der Frequenz von Kontakten zu den Almeloern und den durchgeführten Initiativen mit Fokus auf Interkulturalität, dann sehen wir ein gemischtes Ergebnis. Viele Kontakte zu Bürgern mit Migrationshintergrund zu haben, bedeutet noch nicht zwangsläufig, dass viele Anpassungen vorgenommen wurden oder dass bei diesen Abteilungen mehr über Integration nachgedacht würde. Auch bei Abteilungen, die weniger Kontakte zu Bürgern (mit Migrationshintergrund) haben, ist ein entsprechendes Bewusstsein entstanden, und Abteilungen mit sehr viel Kontakten (PBZ) hatten nicht immer eine angepasste Vorgehensweise. Wohl aber ist es so, dass die Abteilungen, die wenig Kontakte haben, Schwierigkeiten haben, konkrete Anknüpfungspunkte zu dem Projekt *KleurRijk Almelo* zu finden. Ein möglicher Grund hierfür liegt darin, dass sie durch die weniger frequenten Kontakte auch in geringerem Maße mit möglichen Problemen und speziellen Bedürfnissen von Migranten konfrontiert werden und daher weniger die Notwendigkeit sehen, ihre Vorgehensweise anzupassen. Trotzdem ist es nicht nur das Maß, in dem man Kontakte hat, das ausschlaggebend dafür ist, welche Priorität das Nachdenken über Integration genießt. Auch die Aufgaben und Inhalte einer Abteilung scheinen eine wichtige Rolle zu spielen. So ist es für das Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum schwierig, das Angebot anzupassen, da die Instandhaltung von Straßen oder der Kanalisation sowohl für Einheimische als auch für Migranten gemacht wird. Auch die Abteilung Steuern und Immobilien hat es bei den geographischen Informationen schwierig, Anknüpfungspunkte zur Interkulturalität zu finden.

Auch das Vorhandensein eines multi-ethnischen Personalbestands ist ein Charakteristikum einer Organisation, die eine Interkulturalitätspolitik führt. Diese Zielsetzung kommt in dem Integrationsleitbild der Gemeinde Almelo ebenfalls deutlich zum Ausdruck. 2007 wurde bereits die Diversitätspolitik festgelegt, und das Team Personal und Organisation (P&O) hat

den Auftrag bekommen, dies zusammen mit allen Abteilungen durchzuführen. Die Zielsetzungen dieser Vorgabe wurden leider noch nicht erreicht und durch die Einsparungen sieht es nun noch schlechter aus bezüglich der Arbeit an einer repräsentativen Widerspiegelung. Bei den meisten Abteilungen stand man der Rolle, die P&O in diesem Zusammenhang spielt, positiv gegenüber. Die Abteilungen überlegen sich ihre Bedürfnisse gemeinsam mit P&O.

Wenn wir die Abteilungen betrachten, dann sehen wir, dass das Arbeiten mit und Anwerben von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund als Thema präsenter ist und dass zudem mehr Initiativen ergriffen werden. Bei allen Abteilungen arbeiten sicher einige Mitarbeiter mit Migrationshintergrund und die Erfahrungen mit diesen sind überwiegend positiv. Die negativen Erfahrungen hingen meist weniger mit Kulturunterschieden, sondern mit Motivations- und Einstellungsproblemen zusammen. Positiv ist auch, dass selbst wenn negative Erfahrungen gemacht worden sind, diese wenig oder keine negativen Folgen auf die Anwerbung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund hatten. Auch die einheimischen Mitarbeiter scheinen wenig Probleme mit der Anwesenheit von Migranten als Kollegen zu haben und passen einige ihrer Aktivitäten den anderen Bedürfnissen der Kollegen mit Migrationshintergrund an (zum Beispiel Betriebsausflüge der Abteilung).

Es ist nicht deutlich, inwieweit die Rücksichtnahme auf andere Gewohnheiten von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund auch auf Organisationsebene stattfindet (zum Beispiel angepasstes Mittagessen in der Kantine, Berücksichtigung anderer Feiertage usw.).

Trotz der Aufmerksamkeit für Diversität bei den Abteilungen gibt es noch verschiedene Problempunkte. Einige Abteilungen haben Schwierigkeiten, den Zustrom von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Sie sehen sich für bestimmte Funktionen mit einer begrenzten Response von Migranten konfrontiert. Sie haben ein Bedürfnis nach mehr Wissen über die Ursachen dessen. (Ist es der Status oder der spezialistische Charakter der Funktion? Erreichen wir die Zielgruppe überhaupt?) Auch über die Instrumente, die sie einsetzen können, um die Zielgruppe besser zu erreichen, und den Zustrom von Migranten zu erweitern, möchten Sie gerne mehr erfahren. Momentan sind alle Abteilungen von einem Einstellungsstopp betroffen, wodurch die Anwerbung normaler Mitarbeiter mit Migrationshintergrund unmöglich ist. Wir sehen allerdings wohl, dass viele Abteilungen immer noch Praktikanten mit farbenfrohem Hintergrund anwerben.

Interkulturalität als Prozess

Die Umsetzung der Ziele des Almeloer Integrationsleitbildes ist ein Prozess. Im Interkulturalitätsprozess unterscheidet Bellaart (2001) vier Phasen, wobei sowohl die Politik als auch die Aktivitäten aufeinander abgestimmt werden müssen:

1. Die Anfangsphase (vorbereiten)
2. Die Transformationsphase (verändern)
3. Die Stabilisierungsphase (verankern)
4. Die Schlussphase (folgen)

Im Folgenden werden wir diese vier Phasen kurz besprechen. Anschließend werden wir anhand der Daten aus unseren Interviews ermitteln, in welcher dieser Phasen Almelo sich befindet.

Anfangsphase

In der Anfangsphase liegt der Schwerpunkt auf das *Vorbereiten* der Organisation auf die Einführung eines Integrationsleitbildes. Diese Phase geht gepaart mit der Erstellung eines Leitbildes, der Inventarisierung dessen, was innerhalb der Organisation an Instrumenten vorhanden ist, und der Inventarisierung innerhalb der Abteilungen, wo die Probleme in Bezug auf die Dienstleistung für Migranten liegen. In dieser Phase muss auch die Verwaltungsspitze der Organisation deutlich aufzeigen, dass sie an dem Integrationsleitbild arbeiten will, dies kann über verschiedene Kanäle geschehen. In Almelo wurde das im Integrationsleitbild festgelegt.

Transformationsphase

Die zweite Phase, die Transformationsphase, konzentriert sich auf das *Verändern*. In dieser Phase wird der Stufenplan zur Interkulturalität pro Abteilung durchgeführt und es wird darauf geachtet, die Akzeptanz für das Projekt innerhalb der Organisation weiter zu stärken. Konkret bedeutet dies, dass die Abteilungen eine Reihe von Veränderungen durchführen, um ihre Tätigkeiten an die multikulturelle Kundengruppe anzupassen und den Zustrom von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund in Angriff zu nehmen. Für letzteren Aspekt spielt auch die Abteilung Personal und Organisation eine wichtige Rolle, insbesondere im Hinblick auf die Optimierung der Anwerbungs- und Auswahlverfahren und bzgl. der Formulierung einer Karrierebegleitung, die nicht nur auf die Einstellung, sondern auch auf die spätere Beförderung in höhere Positionen von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund innerhalb der Organisation ausgerichtet ist.

Stabilisierungsphase

Die dritte Phase, die Stabilisierungsphase, konzentriert sich auf das *Verankern*. In dieser Phase setzt Bellaart auch die Einbettung der Interkulturalitätspolitik in eine breitere Diversitätspolitik, die dann Teil einer allgemeinen Politik werden soll. In dieser Phase sollen

die angepassten Arbeitsweisen und Praktiken verankert werden, und es soll geprüft werden, wie dieser Prozess verläuft (Monitoring). In dieser Phase werden auch Fertigkeiten im Hinblick auf den Umgang mit möglichen Konflikten, die durch interkulturelles Arbeiten entstehen können, gebraucht.

Schlussphase

Schließlich richtet sich die Schlussphase auf das *Folgen*. In dieser Phase wird die Organisation verfolgt, inwieweit die Interkulturalitätspolitik von den Mitarbeitern und Klienten wertgeschätzt wird. Dies kann durch eine Evaluierung bei beiden Gruppen geschehen. Auf der Ebene der Organisation und der Abteilungen ist es wichtig, die Verfahren und Arbeitsweisen zu geregelten Zeitpunkten zu evaluieren und zu korrigieren. Dies kann anhand vorab festgelegter Indikatoren vorgenommen werden, die allerdings auch ihrerseits geregelt und aktualisiert werden müssen.

Ein mögliches Problem kann entstehen, wenn man zu einer politischen Absicht kommt, diese aber nicht in tatsächliches Handeln umgesetzt wird. Bellaart (2001) spricht dann von einer Situation der *Intention*. Das Projekt bleibt dann größtenteils eine Initiative auf dem Papier, die einen gewissen Bekanntheitsgrad hat, wobei aber unklar ist, wer die Verantwortung trägt. Eine andere Situation, die entstehen kann, sieht so aus, dass zwar von Abteilungen oder Akteuren einige Initiativen ergriffen werden, diese aber nicht zu Initiativen auf Organisationsebene führen. Mit anderen Worten: Die Initiativen finden in der Isolierung statt. Nur wenn es zwischen den Aktivitäten und der Verwaltung einen Zusammenhang gibt und jeder hinter dem Vorhaben steht, kann ein Kulturumschlag realisiert und Interkulturalität erreicht werden.

Wo befindet sich die Stadt Almelo momentan in diesem Prozess?

Mit der Verabschiedung des Integrationsleitbildes durch den Rat im März 2011 hat die Verwaltungsspitze der Arbeit an Integration deutliche Konturen verliehen. Sie gibt damit auch deutlich zu verstehen, dass dies ein wichtiges Thema ist für die Kommune. Wir können also konstatieren, dass Almelo ein eindeutiges Mission Statement formuliert hat, das angibt, dass man der Interkulturalität sowohl intern als auch extern eine hohe Priorität beimisst. Dies ist ein Schritt, der in der Anfangsphase eines Interkulturalitätsprozesses genommen wird. Die Verabschiedung des Leitbildes kann als Endpunkt dieser Phase betrachtet werden.

In der nächsten Phase ist es wichtig, dass Politik und Handeln aufeinander abgestimmt werden. Wenn wir unsere verschiedenen Erkenntnisse aus den Abteilungen nebeneinander legen, sehen wir, dass die meisten Abteilungen noch nicht sehr weit mit der Implementierung des Integrationsleitbildes sind. Insbesondere in Bezug auf Initiativen und Aktivitäten zur Anpassung der Dienstleistung an Almeloer mit Migrationshintergrund sehen wir wenig Bewegung während der Laufzeit des Projekts. Ein konkreter Stufenplan zur Anpassung der Aktivitäten fehlt in fast allen Abteilungen. Integration ist bei keiner einzigen Abteilung konkreter Bestandteil ihrer Arbeitspläne, sondern beschränkt sich auf eine Anzahl (meist) unverbindlicher Denkübungen. Nur eine begrenzte Anzahl an Abteilungen (SEZ,

Gesellschaft) hat eine Reihe bestimmter Initiativen ergriffen, bei denen das Angebot tatsächlich angepasst worden ist. Dies ist also im Hinblick auf das Erreichen der zweiten Phase (der Transformationsphase) sicher näher zu betrachten. Sollte das nicht geschehen, besteht schließlich die Gefahr des Stillstands. Der Interkulturalisierungsprozess würde sich reduzieren auf seine Intention.

Der wichtigste Grund für das Ausbleiben von Anpassungen und Initiativen, der von den Abteilungen vorgeschoben wird, ist: der unverbindliche Charakter des Projektes und die jüngsten Einsparungen, aufgrund derer die Prioritäten woanders lägen. Einige Abteilungen sehen auch wenige inhaltliche Anknüpfungspunkte zum Integrationsleitbild (ROM, Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum, B&V).

Mit der Verabschiedung des Leitbildes durch den Rat ist der unverbindliche Charakter inzwischen teilweise behoben. Diese Akzeptanz in der Verwaltung wirkt als positiver Faktor und komplementär zur bestehenden Akzeptanz bei den Teamleitern und Abteilungsleitern.

Bezüglich der Führung einer diversen Personalpolitik waren mit der politischen Absichtserklärung zur Diversität vor Beginn des Projektes *KleurRijk Almelo* bereits einige klare Ziele formuliert. Diese sind leider nicht erreicht worden. Es hat aber wohl einen Anstieg des Prozentsatzes von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund von 5.7 % auf 7 % gegeben, und der Zustrom von Praktikanten mit Migrationshintergrund verläuft ebenfalls gut. Bei den meisten Abteilungen stellen wir fest, dass sie bei der Diversität in ihrem Personalbestand besser abschneiden als bei der Anpassung ihre Aktivitäten an den Bedürfnissen der multikulturellen Almeloer Bevölkerung.

Auf der Basis unserer Erkenntnisse können wir die Schlussfolgerung ziehen, dass das Integrationsleitbildprojekt die erste Phase (Anfangsphase) größtenteils abgerundet hat und sich nun in die Transformationsphase begibt. Bezüglich der auf Migranten ausgerichteten Aktivitäten und der Anpassung der Dienstleistung sehen wir die Gemeinde eher am Beginn dieser Transformationsphase.

Faktoren, die Interkulturalität fördern

Wir werden nun eine Reihe von Faktoren diskutieren, die u.a. von Belllaart (2001) als Faktoren identifiziert wurden, die stimulierend auf den Interkulturalitätsprozess wirken, und die wir für wichtig für die Weiterentwicklung in den nächsten Phasen (Stabilisierungs- und Schlussphase) in dem Prozess halten.

In diesem Zusammenhang wird zwischen Faktoren innerhalb der Organisation selbst und Faktoren außerhalb der Organisation unterschieden. Wir sind insbesondere an den Faktoren innerhalb der Organisation selbst interessiert und vor allem an den Faktoren, die für die Abteilung von Bedeutung sind oder auf die sie Einfluss ausüben kann.

Diese Faktoren innerhalb der Abteilungen sind:

- Akzeptanz bei Führungskräften und Mitarbeitern,
- Geld und Zeit für Fortbildung,
- keine negativen Erfahrungen mit Mitarbeitern mit Migrationshintergrund,
- multikulturelle Politik schwarz auf weiß in Jahresberichten und Arbeitsplänen,
- mittleres Management als Vermittler, gibt die Notwendigkeit der Interkulturalität für die auszuführenden Tätigkeiten weiter.

Die Faktoren auf Organisationsebene seien der Vollständigkeit halber ebenfalls genannt, da sie möglicherweise auch helfen können, die festgestellten Probleme zu erklären und Empfehlungen zu geben. Die Faktoren innerhalb der Organisation sind:

- Unterstützung und Motivation von der Verwaltung und der Verwaltungsspitze für den Interkulturalitätsprozess,
- die Verwaltungsspitze ist intrinsisch motiviert und trägt die positive Sicht auf Interkulturalität nach außen,
- das Vorhandensein eines Prozessbeauftragten,
- Mitarbeiter mit Migrationshintergrund auf allen Ebenen,
- eine gute Registrierung der Klienten und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund,
- die multikulturelle Politik wird regelmäßig und seriös evaluiert,
- das mittlere Management als Vermittler gibt die Notwendigkeit der Interkulturalität an die praktische Arbeitsebene weiter.

Quelle: Bellaart (2001: 8, eigene Ausgabe).

Im nächsten Kapitel werden wir untersuchen, in welchem Maße die von Bellaart (2001) unterschiedenen Erfolgsfaktoren in Almelo vorhanden sind. Soweit sie fehlen oder unzureichend entwickelt sind, werden wir Empfehlungen aussprechen, damit diese in Zukunft realisiert werden können.

Akzeptanz und Initiativen in Bezug auf Interkulturalität

Bei den Führungskräften ist genug Akzeptanz und Begeisterung vorhanden, um an Interkulturalität zu arbeiten und diese in die Tätigkeiten der Abteilung zu verankern. Dies geht mit dem Bewusstsein gepaart, dass die heterogene Zusammensetzung der Bevölkerung eine Anpassung der Dienstleistung erfordert. Darüber hinaus sind sich alle Führungskräfte einig, dass das Farnefrohe der Stadt sich auch im Personalbestand widerspiegeln müsse. Trotz der Unterstützung für die Idee der Interkulturalität sehen wir, dass fast alle Abteilungen mit konkreten Initiativen und Anpassungen im Hintertreffen bleiben. Dies war nicht nur zu Beginn des Projektes so, sondern auch nach zwei Jahren Laufzeit konnte lediglich eine begrenzte Anzahl an Initiativen in Bezug auf Interkulturalität oder Anpassung der Dienstleistung an die Almeloer mit Migrationshintergrund notiert werden.

Das Ausbleiben von Aktivitäten oder einer spezifischen Politik kann eine Reihe von Ursachen haben:

Verschiedene Abteilungen finden es schwierig, Integration inhaltlich an deren Dienstleistung zu koppeln. Dies ist sicher der Fall bei Abteilungen, die wenig oder keine Kontakte zu Bürgern haben, da sie keine konkrete Nachfrage aus der Gesellschaft empfangen, um ihre Dienstleistung anzupassen (Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum, Immobilien und Steuern und ROM). Im Zuge dessen sagen einige Abteilungen auch, dass sie unzureichende Kenntnisse über die Ursachen hätten, warum sie bestimmte Gruppen nicht erreichten, oder dass sie nicht wüssten, wie die Migranten ihre Dienstleistung erfahren. Eine gute Einsicht in die Bedürfnisse der Migrantengruppe ist aber ein erster Schritt, um zu einer Dienstleistung, die gut angepasst ist, zu kommen. Sie suggerieren, dass sie nicht über die erforderlichen Anleitungen und Instrumente verfügten. Dies ist ein Punkt, dem in Zukunft sicher mehr Beachtung geschenkt werden sollte: Wie können den unterschiedlichen Abteilungen Instrumente zur Verfügung gestellt werden?

Empfehlung: Bei verschiedenen Abteilungen herrscht Bedarf an der Förderung von Fachwissen. Es gibt einige blinde Flecken über mögliche Mängel der eigenen Dienstleistung in Bezug auf Almeloer mit Migrationshintergrund. Dadurch sehen sie keine Anknüpfungspunkte für die Arbeit an Integration. Diese Abteilungen sollten unterstützt werden, um zu dieser Einsicht zu gelangen.

Mittlere Ebene als Vermittler

Das Nachdenken über Integration hat sich überwiegend auf dem Niveau der Führungskräfte abgespielt. Die mittlere Ebene gibt an, dass sie wenig Druck verspüre, konkret etwas mit *KleurRijk Almelo* zu tun. Der Faktor der mittleren Ebene als Vermittler, der als Erfolgsfaktor zu betrachten ist, scheint nur teilweise realisiert zu sein.

Empfehlung: Erteilen Sie der mittleren Verwaltungsebene den konkreten Auftrag, das ausführende Personal an dem Denkprozess über Integration zu beteiligen. Mitarbeiter und ausführendes Personal haben vielleicht mehr Kontakte zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund und verfügen über mehr Kenntnisse von der Problematik. Deren Erfahrungen könnte man auch nutzen, um Lücken in der Politik und der Dienstleistung aufzuzeigen und Anpassungen zu realisieren.

Erfahrungen mit Mitarbeitern mit Migrationshintergrund

Positive Erfahrungen mit Mitarbeitern mit Migrationshintergrund können für den Interkulturalitätsprozess als stimulierender Faktor wirken. Beide Interviewrunden haben gezeigt, dass alle Abteilungen einige Mitarbeiter mit Migrationshintergrund beschäftigen, dass diese Anzahl aber sehr stark variiert zwischen den Abteilungen und dass Migranten in einigen Funktionen unterrepräsentiert sind. Die Erfahrungen mit Mitarbeitern mit Migrationshintergrund sind überwiegend positiv. Den Interviews ist auch zu entnehmen, dass Nachdenken über Integration oftmals gleichgestellt wird mit Diversität und dass diesem Thema oft mehr Priorität beigemessen wird als der Anpassung der Dienstleistung oder

anderer Tätigkeiten. Auch bei den Abteilungen, die vereinzelte negative Erfahrungen mit Mitarbeitern mit Migrationshintergrund gemacht haben, haben diese nicht zu einer Verweigerungshaltung gegenüber zukünftiger Anwerbung von Migranten geführt. Die negativen Erfahrungen wurden auch nicht dem anderen Hintergrund des Mitarbeiters oder den kulturellen Unterschieden zugeschrieben. Wohl aber kam es vor, dass Mitarbeitern mit Migrationshintergrund sich diskriminiert gefühlt haben, wenn gegen sie Maßnahmen ergriffen wurden. In einem konkreten Fall ging es um disziplinarische Maßnahmen gegen einen Mitarbeiter mit Migrationshintergrund. Der Mitarbeiter hielt diese für Diskriminierung, der Vorgesetzte meinte, dass er sich dies einbilde. Das erfordert ein sehr behutsames Vorgehen. Trotz der positiven Erfahrungen, stoßen viele Abteilungen auf Probleme, wenn es darum geht, Mitarbeiter mit Migrationshintergrund anzuwerben. Dies gilt insbesondere für höhere Funktionen, die spezifische Kompetenzen erfordern, aber auch für eine Anzahl eher ausführender Funktionen (Feuerwehrmann, Mitarbeiter Grünflächenamt). Trotz Initiativen, hieran etwas zu tun, hielt sich der Zustrom sehr in Grenzen. Für den schwierigen Zustrom nennen einige Abteilungen zwar eine Reihe möglicher Ursachen, aber den Interviews ist auch zu entnehmen, dass man noch sehr wenig über die Gründe, warum so wenige Migranten sich für bestimmte Funktionen bewerben, weiß.

Empfehlungen

Es kann interessant sein, in Zukunft mehr Wissen über die Ursachen des begrenzten Zustroms zu sammeln. Bei dieser Analyse ist es vielleicht auch nützlich, (eventuell in Zusammenarbeit mit P&O) das Anwerbungs- und Auswahlverfahren näher zu analysieren: Über welche Kanäle werben wir an? Erreichen wir mit diesen Kanälen die Zielgruppe der Migranten? In welcher Phase des Prozesses fallen die Migranten raus? Welche Testinstrumente benutzen wir, wie schneiden die Migranten ab, sind die Testinstrumente neutral? Ein nächster Schritt könnte darin bestehen, in der Stellenanzeige darauf hinzuweisen, dass Almelo eine farbenfrohe Stadt ist, die ein interkulturelles Arbeitsklima bietet. Daneben kann man auch auf andere als die üblichen Anwerbungs Kanäle setzen. Bei Praktikanten sehen wir, dass bei einigen Abteilungen positive Erfahrungen mit dem ROC und den Fachhochschulen gemacht worden sind. Dies könnte man ausweiten auf Migrantenorganisationen und auf die Organisation von Stellenbörsen an Orten, die von Almeloern mit Migrationshintergrund besucht werden.

Auch über die Beschäftigung als Durchgangsstation in der Karriere und über das Ausscheiden von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund weiß man sehr wenig. Auch hierauf sollte man in Zukunft mehr achten. Das könnte man, indem man Kündigungsgespräche unter Berücksichtigung multikultureller Aspekte führt. Zur Vorbereitung der Beförderung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund könnte über einen Schulungsplan nachgedacht werden. Es ist auch wichtig, dass das Management und P&O fortfahren, an der Akzeptanz für die Diversitätspolitik zu arbeiten. Obwohl in den Interviews nicht unmittelbar ein Bedürfnis nach Fortbildung in Bezug auf Interkulturalität bei den Mitarbeitern zum Ausdruck kam, ist es vielleicht trotzdem eine gute Idee zu prüfen, ob dieses Bedürfnis oder die Notwendigkeit

besteht. Schließlich reflektieren unsere Interviews die Auffassung der mittleren Ebene und nicht die des ausführenden Personals.

Trotzdem bleibt es wichtig zu betonen, dass Diversität nur ein Teil des Interkulturalitätsprozesses ist. Mitarbeiter mit Migrationshintergrund können sicher einen Mehrwert für die Dienstleistung an Almeloer mit Migrationshintergrund darstellen, aber wenn die Vorgehensweise beziehungsweise die Dienstleistung nicht an die anderen Bedürfnisse der Migrantengruppe angepasst wird, wird auch ein Mitarbeiter mit Migrationshintergrund diese Situation nicht ausgleichen können und es wird ein Mangel an angepasster Dienstleistung in Bezug auf diese Gruppe bestehen bleiben.

Die meisten Abteilungen hatten das Gefühl, dass Integration und Interkulturalität Themen seien, denen von der Verwaltungsspitze keine Priorität beigemessen würde, und sie haben wenig Druck von oben gespürt, sich damit zu beschäftigen. Dies hat wahrscheinlich auch das Ergreifen von Initiativen bei den Abteilungen beeinflusst und zu einer gewissen passiven Haltung geführt. Obwohl die meisten Abteilungen meinen, dass Interkulturalität ein spontaner und natürlicher Prozess ist, berichten einige Abteilungen, dass sie ein größeres Bedürfnis nach Steuerung und Anleitung hätten. Sie erfahren das Projekt wie es bis jetzt läuft als unverbindliches Projekt mit wenig konkreten Zielsetzungen. Viele Abteilungen sehen konkretere Zielsetzungen, basierend auf einer guten Analyse des Problems, dann auch als eine mögliche Route in die Zukunft.

Mit der Verabschiedung des Integrationsleitbildes durch den Rat wurde nun allerdings ein klares Signal gegeben, wodurch das Projekt einen weniger unverbindlichen Charakter bekommt. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Abteilungen auch zusätzliche Mittel bekämen, um an Interkulturalität zu arbeiten. Diese muss also mit der jetzigen personellen Besetzung und dem normalen Budget, das jetzt schon ziemlich knapp ist (siehe nächsten Punkt) realisiert werden. Dies wurde im Rahmen des Projektes auch immer kommuniziert: Arbeiten an Integration bedeutet nicht mehr Arbeit, sondern andere Arbeit.

Empfehlung: Mehr amtliche Steuerung und Anleitung der Abteilungen in diesem Punkt mit konkreten Zielsetzungen. So wird den Abteilungen mehr das Gefühl vermittelt, dass das Thema Interkulturalität ein Thema ist, dem von Seiten der Verwaltungsspitze Priorität eingeräumt wird.

Die Einsparungen, die ungefähr zur selben Zeit in Kraft getreten sind wie das Projekt *KleurRijk Almelo* betreffen alle Abteilungen. Fast jede Abteilung nennt dies als wichtigen Grund, warum das Nachdenken über Integration auf Sparflamme gesetzt sei. Die Prioritäten lägen in anderen Bereichen, bei der Festlegung, welches die Kernaufgaben sind und wie finanziell möglichst effizient gearbeitet werden könne. Diese Abteilungen sehen Interkulturalität also als extra Aufgabe anstatt sie als andere Gestaltung ihrer regulären Arbeit zu betrachten. Einige Abteilungen (Öffentliche Angelegenheiten, Verwaltungsunterstützung und Politische Koordination) sehen es allerdings gerade als Chance, in der jetzigen Situation den Mehrwert der Diversität zu nutzen und als Kommune

neue Wege zu gehen. Einsparungen müssen also kein Grund sein, die Arbeit an Interkulturalität einzustellen.

Empfehlung: Die Wirtschaftskrise ist ein Faktor, der vielleicht noch einige Jahre andauern wird. Da keine zusätzlichen Mittel für z. B. Fortbildung zur Verfügung gestellt werden, ist es wichtig, dass die Abteilungen Erfahrungen untereinander austauschen können. Auch wenn es Unterschiede zwischen den Abteilungen gibt, haben sie doch eine Anzahl an Erfahrungen und Probleme gemein. So müssen nicht von jeder einzelnen Abteilung Mittel (Zeit, Manpower) eingesetzt werden. Der Informationsfluss muss dann allerdings auf Organisationsebene koordiniert werden. Die Anwerbung von Praktikanten mit Migrationshintergrund ist eine gute Alternative, die trotz Einsparungen und Einstellungsstopp möglich bleibt.

Mit dem Integrationsleitbild verfügt Almelo über ein hervorragendes politisches Dokument, es muss aber auch in die Tat umgesetzt werden. Laut Bellaart (2001) wird der Interkulturalitätsprozess stagnieren, wenn es sich in erster Linie um einen Zusammenhang auf dem Papier handelt, wenn die Initiative latent ist, mögliche Anpassungen zu wenig bekannt und die Zuständigkeiten unklar sind.

Den Interviews ist zu entnehmen, dass dieses Risiko in Almelo besteht. Keine der Abteilungen sah es als ihre Pflicht, an *KleurRijk Almelo* zu arbeiten. Es gibt nur wenige konkrete Zielsetzungen oder Mittel und die Abteilungen werden diesbezüglich auch nicht zur Rechenschaft gezogen. Der Prozess wird stagnieren, wenn sich nur Einzelne verantwortlich fühlen. (Bellaart, 2001: 7) Mit der Verabschiedung des Leitbildes wurde die Umsetzung dessen zum Auftrag an alle Abteilungen, wobei die Projektleiter noch speziell am Monitoring arbeiten.

Wir haben allerdings gesehen, dass viele Abteilungen noch abwartend reagieren, wobei ein Erfolgsfaktor gerade darin besteht, dass von Seiten des Managements sichtbar auf Akzeptanz, Anleitung und Steuerung gesetzt wird. Soll der Prozess auch in Zukunft erfolgreich sein, muss bei den Abteilungsleitern und Teamleitern, aber auch auf der höheren Managementebene, mehr Verantwortungsgefühl und Initiative wachsen. Die Tatsache, dass das Integrationsleitbild jetzt verabschiedet ist, wird hoffentlich zu einer aktiveren Haltung innerhalb aller Abteilungen beitragen. In dem Zusammenhang kann auch die Tatsache, dass der Rat bei der Verabschiedung des Leitbildes explizit darauf hingewiesen hat, dass alle Verwaltungssektoren diesbezüglich jährlich Rechenschaft abzulegen hätten, helfen. Damit werden die Abteilungen formal mit dem Auftrag konfrontiert, an Integration zu arbeiten.

5.d Schlussfolgerung

In diesem Kapitel haben wir untersucht, inwieweit die Almeloer Abteilungen es relevant erachten, bei ihrer Dienstleistung Rücksicht auf die Bedürfnisse der multikulturellen Almeloer zu nehmen und ob sie ihre Dienstleistung auch tatsächlich angepasst haben. Von der

Almeloer Bevölkerung haben immerhin 25 % einen anderen als den niederländischen Hintergrund.

Mit dem Integrationsleitbild *'Thuis en actief in KleurRijk Almelo'* hat die Gemeinde einen bedeutenden Schritt im Interkulturalitätsprozess getan. Die Botschaft ist in allen Abteilungen angekommen. Anlässlich des Projektes *KleurRijk Almelo* haben die Abteilungen über die Bedeutung einer angepassten Dienstleistung und damit zusammenhängend über mögliche Mängel in der Dienstleistung in Bezug auf die Migranten in der Bevölkerung nachgedacht. Abteilungen mit mehr Kontakt zu Almeloern mit Migrationshintergrund haben diese Analyse in einigen Fällen in der Vergangenheit schon durchgeführt, und bei diesen sehen wir dann auch häufiger eine konkrete Anpassung des Angebots. Bei den Abteilungen mit weniger Kontakt zu Almeloern mit Migrationshintergrund oder die eher Dienstleistungen technischer Art ausführen, wurden bislang nur wenige Anpassungen verwirklicht. Bezüglich der Diversität des Personals ist bei allen Abteilungen festzustellen, dass sie hier weiter sind und die meisten von ihnen in diesem Bereich auch schon Initiativen ergriffen haben. Es bleibt allerdings wichtig, auch andere Aspekte (Anpassung der Dienstleistung) der Interkulturalität kontinuierlich im Auge zu behalten. Schlussfolgernd kann konstatiert werden, dass bestimmte Faktoren, die einen positiven Beitrag zum erfolgreichen Interkulturalitätsprozess leisten (Akzeptanz, positive Erfahrungen mit Mitarbeitern mit Migrationshintergrund, Unterstützung durch die mittlere Managementebene), realisiert wurden. Dennoch wird ein anhaltendes Engagement nötig sein, um den nächsten Schritt hin zur Stabilisierungs- und Schlussphase zu unternehmen.

Wir hoffen, dass die Empfehlungen aus dem obigen Kapitel helfen werden, dies zu verwirklichen.

5.e Abschließende Betrachtung

Einer der Gründe, warum das Projekt *KleurRijk Almelo* ins Leben gerufen wurde, bestand darin, dass man in Almelo zu folgender Erkenntnis gelangt war: Unsere Bevölkerung hat sich in Bezug auf ihre ethnische Zusammensetzung drastisch verändert, wir sehen uns jetzt mit anderen gesellschaftlichen Problemen konfrontiert und unsere Kommunalverwaltung sollte darauf abgestimmt werden. Vielleicht müssen wir unsere inhaltliche Orientierung, unsere Arbeitsweise und unseren Personalbestand anpassen, um allen Almeloern, ungeachtet ihrer Herkunft, die gleiche Dienstleistungsqualität bieten zu können. Somit geht es um die Interkulturalität der Organisation.

1. Ausgangspunkt: eine strukturelle und integrale Umgestaltung unserer Politik

Das Augenfälligste an dem Integrationsleitbild von *KleurRijk Almelo* ist die Tatsache, dass nicht von einer temporären Maßnahme oder einer separaten Einrichtung für Migranten ausgegangen wird. Mit anderen Worten: Der Ausgangspunkt ist, dass aufgrund der geänderten Bevölkerungszusammensetzung *permanente* Unterschiede bei den Wünschen

und Bedürfnissen zwischen den Bürgern unterschiedlicher Herkunft bestehen bleiben werden, und daher auch eine permanente Umgestaltung der *gesamten* Kommunalverwaltung (und eigentlich von *jedem* in Almelo) erforderlich sein wird. Dem Leitbild liegen zwei prinzipielle politische Entscheidungen zugrunde. Erstens ist es nicht selbstverständlich, dass es sich um bleibende Unterschiede und eine permanente politische Umgestaltung handelt. In Frankreich gibt es z.B. Integrationskurse für gerade angekommene Migranten als vorübergehende Maßnahme bei der Ankunft, um die Integration zu beschleunigen. Danach gibt es jedoch keine weiteren separaten Maßnahmen mehr für Migranten. In Frankreich herrscht die Prämisse ‚gleiche Bürgerschaft aller unserer Bürger‘. Daher wird kein Unterschied zwischen Kategorien von Bürgern gemacht und gibt es folglich keine separaten Maßnahmen für Migranten. In Almelo hat man sich jedoch für eine permanente Umgestaltung der Politik entschieden. Zweitens gilt diese politische Umgestaltung für die *gesamte* Kommunalverwaltung. Man hat sich nicht dazu entschlossen, beispielsweise eine separate Abteilung für Migrantenangelegenheiten einzurichten. Das wäre auch möglich gewesen. Im kanadischen Vancouver hat man zum Beispiel in einem Krankenhaus einen speziellen chinesischen Flügel eingerichtet, mit chinesischem Personal, in dem nach traditionellen chinesischen Heilmethoden, wie Heilkräuter und Akupunktur, gearbeitet wird. Die Anpassung des Krankenhauses besteht also darin, dass die Chinesen ihre eigene kategoriale Einrichtung bekommen und der Rest des Krankenhauses wie vorher weiter arbeitet. Auch in den Niederlanden sind solche Initiativen zu finden, so gibt es zum Beispiel eine Klinik für Migranten. In Almelo hat man sich aber für eine strukturelle und integrale Anpassung der Politik entschieden.

2. Inhaltliche Problemverlagerung

Ein zweiter Aspekt, der sich aus den politischen Dokumenten und den Gesprächen mit den kommunalen Abteilungen ergab, besteht darin, dass offenbar die Erkenntnis herrscht, dass der gesellschaftliche Kontext, mit dem wir als Kommunalverwaltung umgehen müssen, sich verändert hat. Wir sehen uns mit neuen Problemen, neuen Herausforderungen und neuen Aufgaben konfrontiert. Der veränderte gesellschaftliche Kontext zwingt uns zu einer inhaltlichen Reflektion in Bezug auf das eigene Arbeitsfeld. In einigen Bereichen lässt sich die Veränderung zudem schwierig ignorieren, wie zum Beispiel im Bildungswesen: Anderssprachige Kinder kommen in die Klassen, dem kann man sich nicht entziehen. Die schulischen Leistungen von Kindern mit Migrationshintergrund bleiben hinter denen anderer zurück. Darüber macht man sich als Schule Sorgen. Reichen die normalen Maßnahmen für Kinder, die schlecht mitkommen, aus oder müssen spezifische Maßnahmen ergriffen werden? In einigen Schulen ist eine Verfärbung der Schulpopulation zu beobachten. Es entstehen Schulen, an denen kaum noch Kinder niederländischer Herkunft sind, so genannte Konzentrationsschulen. Auch dieser Umstand erfordert ein Umdenken: Empfinden wir dies als eine erwünschte oder unerwünschte Entwicklung? Und: mit welchen Maßnahmen können wir darauf am besten reagieren? Indem man die Anmeldungen reguliert und zum Beispiel an weißen Schulen, bei denen es meist mehr Anmeldungen als Plätze gibt, Duo-Anmeldungen von einem einheimischen und einem Migrantenkind Vorrang gibt? Oder durch zusätzliche Investitionen in schwarze Schulen, sodass diese zu Topschulen werden, zu denen dann

auch Einheimische gerne ihre Kinder schicken? Der veränderte gesellschaftliche Kontext zwingt zur inhaltlichen Reflektion in Bezug auf das eigene Arbeitsgebiet. Ein anderes Beispiel einer Abteilung, die eine Anpassung für notwendig erachtete, stellt die Abteilung Soziales und Wirtschaft dar. Diese muss Menschen in den Arbeitsprozess reintegrieren. Menschen mit Migrationshintergrund sind in dieser Zielgruppe überrepräsentiert. Nun wird mit Jobcoaches mit Migrationshintergrund experimentiert, da diese die zu reintegrierenden Migranten offenbar besser erreichen. Das wirft die Frage auf: Können das Fachwissen und/oder die Methodik auch Jobcoaches mit Migrationshintergrund vermittelt werden? Das würde eine Erweiterung der interkulturellen Kompetenzen bedeuten. Es ist bemerkenswert, dass in Almelo auch in Bereichen, in denen dies weniger naheliegend ist, Verwaltungsbeamte sich der Veränderungen, die die geänderte Bevölkerungszusammensetzung für ihren Arbeitsbereich mit sich bringt, bewusst sind. Ein Beispiel stellt das Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum dar. Diese ist für den kompletten ‚öffentlichen Raum‘ verantwortlich. Almelo hat kürzlich für die Gestaltung zweier Parks einen Preis erhalten. In diesen Parks gibt es momentan keine Grillplätze. Wenn man jedoch Rücksicht auf die Parknutzung von Migranten nehmen will, müssen diese wohl noch eingerichtet werden. Diese Abteilung sah sich auch in einer weniger positiven Art und Weise mit Unterschieden konfrontiert. Migranten scheinen anders mit ihren Schrebergärten umzugehen. In den Augen der einheimischen Bevölkerung pflegen sie ihre Gärten nicht gut, ein Umstand der zu Irritationen führt. Die Abteilung hat daher mit den Schrebergartenverwaltungen gesprochen. Hier zeigte sich wieder: Integration ist nicht nur eine Angelegenheit der Gemeinde, sondern auch ein Auftrag für alle in Almelo.

Die Abteilungen erkennen auch, dass Integrationsprobleme und die Interkulturalität der Herangehensweisen manchmal über die Grenzen der Abteilungen hinausgehen und dass zudem ein Erfahrungsaustausch zwischen den Abteilungen wünschenswert ist. Wenn es um Wohnsegregation geht, sprechen wir über soziale Rückstände bestimmter Ethnizitäten. Dies betrifft dann auch die Abteilung Raumordnung, die über Zuteilungsverfahren von Wohnraum oder über die Erhöhung der Lebensqualität in bestimmten Stadtvierteln nachdenken muss. Diese Frage wiederum betrifft auch die Abteilung Immobilien und Steuern. Die Lebensqualität der Viertel kann verbessert werden, indem sich mehr Unternehmer in den Gebieten niederlassen. Das fällt dann in den Zuständigkeitsbereich der Abteilung Soziales und Wirtschaft, wohingegen das Amt für Grünflächen und öffentlichen Raum mit den physischen Folgen der sozial Schwachen und der Rückständigen konfrontiert wird: Vandalismus, wilde Müllkippen und verdreckte Ortsteile. Die Probleme umfassen mehrere Abteilungen. Darum kann sich Interkulturalität nicht auf eine Abteilung beschränken, sondern ist als Auftrag für die gesamte Kommunalverwaltung zu betrachten.

3. Personalpolitik: Diversität muss sein, Diversität ist gut?

Vom Gesichtspunkt der Interkulturalität aus werden regelmäßige Empfehlungen ausgesprochen, mehr Bürger mit Migrationshintergrund einzustellen. Alle Abteilungen müssten ein Spiegelbild der Gesellschaft darstellen. Wozu ist das eigentlich gut? Welche

Gründe liegen dem Bestreben nach einer vielfältigen Zusammenstellung des Personals zugrunde?

Wir führen das Beispiel der Polizei an. Es handelt sich dabei einstweilen um eine weiße Organisation. Die Polizei will darum landesweit mehr Bürger mit Migrationshintergrund einstellen, da diese in erheblichem Maße unterrepräsentiert sind. Warum stellt das ein Problem dar?

- Das *Rechtfertigungsargument*: Gleiche Chancen müssen in proportionale Repräsentanz übersetzt werden. Die Unterrepräsentanz verweist auf einen Rückstand. Es gibt unglaublich wenige Polizisten mit Migrationshintergrund, nicht aus freiem Willen, sondern weil Auswahlverfahren stattfinden, die dazu führen, dass sie die Bewerbungsverfahren nicht durchstehen. Hier liegt eine Ungleichheit vor, die behoben werden muss. Wenn tatsächlich jeder gleiche Chancen hätte, müsste sich dies in den zahlenmäßigen Verhältnissen widerspiegeln. In dem Fall könnte man tatsächlich von einer verhältnismäßigen Spiegelung sprechen.

Aber die Unterrepräsentanz wird noch aus anderen Gründen als Problem betrachtet:

- Die Polizei ist das Gesicht des Staates. Es ist wichtig, dass die Migranten die Polizei nicht als einen repressiven Apparat ihnen gegenüber erfahren, sondern denken ‚die Polizei, die gibt es auch für mich‘. Eine komplett weißer Polizeiapparat hilft nicht wirklich, dieses Gefühl zu vermitteln. Dies legt den Vergleich zu den USA mit den dortigen Spannungen zwischen der Polizei und der schwarzen Bevölkerung nahe. Eine größere Diversität bei der Polizei erhöht die Legitimation derselben in der Bevölkerung.
- Mehr Diversität führt zu besserer *Qualität*

Untersuchungen haben gezeigt: Mehr Diversität schafft mehr Kreativität in der Organisation. Mehr Frauen, mehr Migranten, mehr Alt und Jung, mehr Homo und Hetero. Nicht etwa, weil jeder türkische Almeloe oder jede Frau über spezifische Eigenschaften verfügte, die eine solche Bereicherung für die Organisation wäre. Der Grundgedanke ist viel mehr, dass in einer diversen Organisation allerlei Erfahrungen, Denkstile und verschiedene Problemlösungsansätze auf einem aggregierten Niveau zusammengeführt werden, und die Organisation daraus schlussendlich Vorteile ziehen kann. Dieses aggregierte Niveau ist eine wichtige Voraussetzung für einen Kulturumschwung innerhalb der Organisation, jedoch auch, weil auf diese Weise das Risiko minimiert wird, dass Menschen auf ihre Herkunft reduziert werden. Ein jeder möchte gerne auf Grund seiner individuellen Qualitäten beurteilt werden. Aus diesen Gründen sind Migranten längst nicht immer Befürworter einer Bevorzugungspolitik. Es geht also darum, ein bestimmtes Schwellenniveau an Diversität in der Organisation zu erreichen.

Eine größere Diversität in der Organisation kann sich daher aus verschiedenen Gründen positiv auswirken. Welche Gründe man anführt, hat Einfluss auf die Umsetzung der Diversitätspolitik. Wer aus einer Rechtfertigungsperspektive heraus argumentiert, strebt nach

Proportionalität, wohingegen derjenige, der nach Qualität strebt, ein bestimmtes Schwellenniveau als ausreichend empfindet. Für Almelo bedeutet das, dass man, wenn man eine Diversitätspolitik führen will, zunächst bestimmen muss, aus welchem der oben genannten Gründe man diese Politik führt, um dies dann im nächsten Schritt deutlich innerhalb der eigenen Organisation und nach außen zu kommunizieren. Eine eindeutige Kommunikation ist hierfür von großer Bedeutung, da Diversitätspolitik schnell auf Widerstände stoßen kann. Die Leute können das Gefühl bekommen, dass Diversitätspolitik einen Unterschied zwischen Menschen macht, während sie gerade jeden gleich behandeln wollen (siehe hierzu auch die Reaktionen der gesellschaftlichen Mitte im nächsten Kapitel). Man muss ihnen dann erklären, dass die Diversitätspolitik gerade eine größere Rechtfertigung anstrebe (zumindest wenn dies das tatsächliche Ziel ist). Auch bei Mitgliedern der vorgesehenen Zielgruppe kann die Politik auf Widerstand stoßen, da man sich als Träger einer spezifischen Identität stigmatisiert und reduziert fühlt. Aber auch wenn man eine bestimmte Abstammung besitzt, fühlt sich nicht jeder mit dieser verbunden, weshalb die Freiheit garantiert sein muss, von dieser Abstand zu nehmen. Für Mitglieder der vorgesehenen Zielgruppe ist es wichtig zu wissen, dass es um Diversität auf aggregiertem Niveau geht, und niemand erwartet, dass sie ‚die Migranten‘ in der Organisation repräsentieren oder sich typisch ‚migranten-mäßig‘ verhalten. Diversitätspolitik darf niemals auf Kosten der Individualität des Menschen gehen.

Anhang

Anlage 1 Übersicht Interviewpartner

(1 = Interview in der ersten Runde, 2 = Interview in der zweiten Runde)

F. Kroes, Abteilung *Bestuursondersteuning*, Team *Bestuursondersteuning*, Teamleiter (1,2).

H. Nijkamp, Abteilung *stadsbeheer*, Abteilungsleiter (1,2)

H. Scholtens, Abteilung *Sociale en Economische zaken*, Abteilungsleiter (2)

A. Schotman, Abteilung *Interne Dienstverlening*, Kontaktperson (1)

G. Sterkenburg, Abteilung *Sociale en Economische zaken*, Kontaktperson (1)

H. Kleintjens, Abteilung *Veiligheid en Hulpverlening*, Abteilungsleiter (1)

G. Peterman, Abteilung *Veiligheid en Hulpverlening*, Team *Veiligheid en Paraatheid*,
Teamleiter (2)

P. ten Hoopen, Abteilung *Publiekszaken*, Team *Bouwen, Vergunningen en WMO*, Teamleiter
(1,2)

F. van der Laan, Abteilung *Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu*, Teamleiter Team *Ruimtelijke
Ordering en Verkeer* (1,2)

M. Hilberts, Abteilung *Samenleving*, Team *Beleid*, Teamleiter (2).

D. Kraan & E. Houpst, Abteilung *Samenleving*, Projektleiterinnen *Kleurrijk Almelo*,
Projektleiterinnen *Kleurrijk Almelo* (1).

R. de Ceuninck van Cappelle, Abteilung *Vastgoed en Belasting*, Team *Geografische
informatie & Belastingen*, Teamleiter.(2)

R. Bootsma, Abteilung *Vastgoed en Belasting*, Team *Wonen en Grondzaken*, Kontaktperson
(1)

Anlage 2 Fragebögen

Erstes Interview

Allgemeine/einleitende Fragen

- Beschreiben Sie kurz die Kernaufgaben Ihrer Abteilung. Besteht bei diesen Aufgaben viel oder wenig Kontakt zu Almeloern? Kommt Ihre Abteilung bei der Ausführung ihrer Aufgaben oft in Kontakt mit Migranten?
- Falls dem so ist, welche Erfahrungen haben Sie dabei bisher gesammelt? Haben Sie bestimmte Bedürfnisse?
- Für wie wichtig halten Sie die Themen: Migration, Integration und kulturelle Offenheit für die Gemeinde Almelo?
- Welchen Abteilungen kommt in Bezug auf diese Themen eine wichtige Rolle zu?

Abteilungsspezifische Fragen

- Welche Funktion hat Ihre Abteilung in Bezug auf das Thema Integration, Migration und kulturelle Offenheit?
- Hat die Finanz- und Wirtschaftskrise Ihre Einstellung diesbezüglich verändert?
- Sind Integration und kulturelle Offenheit auf irgendeine Art und Weise Bestandteil Ihrer Tätigkeiten? Beschreiben Sie kurz, welche Aktivitäten werden ausgeführt um Integration zu fördern? Beschreiben Sie zukünftige Aktivitäten.
- Haben Sie bereits Erfahrungen mit Maßnahmen gesammelt, die eingeführt wurden und als erfolgreich betrachtet wurden, und mit Maßnahmen, die - im Gegenteil - gescheitert und auf Widerstand gestoßen sind (bei Mitarbeitern, bei anderen Abteilungen, bei Bürgern)?
- Wurden die Ergebnisse dieser Anstrengungen verarbeitet? Falls ja, sind diesbezügliche Ergebnisse vorhanden?
- Welche finanziellen und personellen Mittel setzen Sie im Hinblick auf die Förderung des Integrationsleitbildes ein?
- Welche Engpässe sehen Sie bei der Umsetzung des Integrationsleitbildes? Falls Sie welche sehen, wie könnten diese angegangen werden?

Sektorspezifische Aspekte

Personalverwaltung

- Arbeiten in Ihrer Abteilung Personen mit Migrationshintergrund?
- Können Sie sich vorstellen, in Zukunft möglicherweise Auszubildende mit Migrationshintergrund und/oder Migranten anzuwerben?
- Falls ja, für welche konkreten Funktionen?

- Werden spezifische Weiterbildungen für Mitarbeiter angeboten, um deren interkulturelle Kompetenzen zu fördern?
- Falls ja, nehmen die Mitarbeiter Ihrer Abteilung diese wahr?
- Nutzen Sie die vorhandenen interkulturellen Kompetenzen Ihrer Mitarbeiter (z. B. Fremdsprachenkenntnisse)?

PR-Aspekte

- Behandeln Sie in Veröffentlichungen oder der Webseite der Gemeinde die Themen Integration/interkulturelle Offenheit?
- Richten Sie sich mit speziellen Mitteln (z. B. anderssprachige Prospekte, Videos) direkt an Migranten?

Zweites Interview

Fragen zur Bekanntheit des Projekts *Kleurrijk Almelo*

- Beschreiben Sie kurz, was sie über das Projekt *KleurRijk Almelo* wissen?
- Über wen/welche Kanäle wurden Sie über dieses Projekt informiert?

Fragen zur Akzeptanz des Projekts und zum Thema Integration

- Welche Einstellung haben Sie zu diesem Projekt?
- Lebt dieses Thema (Integration und ein Integrationsleitbild, mit dem man sich identifizieren kann) in Ihrer Abteilung (und bei Ihren Mitarbeitern)?
- Warum, warum nicht? Weiter fragen nach Erfahrungen und Engpässen?

Fragen zu konkreten Initiativen und Erfahrungen

- Haben Sie (oder jemand anderes) innerhalb Ihrer Abteilung spezifische Aktionen/Initiativen anlässlich des Projekts *KleurRijk Almelo* (in den letzten anderthalb Jahren) ergriffen?
- Wenn ja, welche?
- Falls nein, warum nicht?
- Welche Erfahrungen haben Sie mit diesen Aktionen/Initiativen gemacht?
- Wurden diese Aktionen/Initiativen in Ihren Arbeitsplan; Jahresplan aufgenommen? Falls nicht, warum nicht?

Diversität im Personalbestand

- Haben Sie Erfahrungen mit dem Einsatz von Personen mit einem anderen Hintergrund innerhalb Ihrer Abteilung? Welche Erfahrungen haben Sie gemacht?

- Im Falle negativer Erfahrungen, wie wurden diese gelöst? Können Sie hierüber mehr berichten?
- Im Falle negativer Erfahrungen, welche Faktoren haben hierzu beigetragen? Haben interkulturelle Kompetenzen zur Lösung beigetragen?
- Wurde diesen Aspekten in den letzten anderthalb Jahren besondere Aufmerksamkeit gewidmet?
- Was ist Ihrer Meinung nach für eine erfolgreiche Weiterführung des Projekts *KleurRijk Almelo* notwendig?

6 Untersuchung der Interkulturalität in gesellschaftlichen Organisationen

Frederiek Hermsen und Sawitri Saharso

Im September 2010 wurde eine Untersuchung unter gesellschaftlichen Organisationen nach dem Maß, in dem deren Politik, Personal und Aktivitäten sich an die multikulturelle Bevölkerung angepasst haben, durchgeführt. Es wurde auch untersucht, wie groß die Bereitschaft ist, einen Beitrag zur Integration und Interkulturalität zu leisten. Diese Untersuchung wurde von einer unabhängigen Wissenschaftlerin unter Anleitung der UT (Universität Twente) durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Untersuchung, die in Form einer Umfrage durchgeführt wurde, sind in dem Bericht "Integration, eine fortwährende Suche" gebündelt (siehe Website <http://www.almelo.nl/kleurrijk/>) Im Folgenden wird dieser kurz beschrieben.

In Münster wurde eine solche Umfrage unter der gesellschaftlichen Mitte nicht durchgeführt. Das hängt mit den Unterschieden in den Kommunalverwaltungen in Deutschland und den Niederlanden zusammen. Aufgaben, die in Münster von kommunalen Ämtern übernommen werden, werden in Almelo von gesellschaftlichen Organisationen ausgeführt. Aus diesem Grunde wurde die Umfrage in Almelo wohl und in Münster nicht durchgeführt.

Von den 192 Almeloer Organisationen, die einen Fragebogen bekommen haben, haben 59 diesen ausgefüllt zurückgesendet, was einer Response von 31 % entspricht. Es waren insbesondere Sportvereine, die reagiert haben, gefolgt von Pflegeeinrichtungen und Hilfsorganisationen (10 Organisationen) und Organisationen für Kunst und Kultur (8 Organisationen).

Die meisten Almeloer gesellschaftlichen Organisationen halten Integration für wichtig, auch für deren eigene Organisation, aber viele Organisationen sind momentan noch untätig und sehen in diesem Zusammenhang auch noch keine Rolle für sich selbst.

Zweidrittel der gesellschaftlichen Organisationen will einen Beitrag zum Projekt *KleurRijk Almelo* leisten und hält Integration für wichtig, die Basis ist also groß. Trotzdem zeigt die Untersuchung, dass nur einige wenige Organisationen ihre Politik, ihr Personal oder ihre Aktivitäten auf die multikulturelle Bevölkerung Almelos abgestimmt haben. Auch sieht nur die Hälfte der Organisationen eine Rolle für die eigene Organisation, wenn es um Integration geht. Mit anderen Worten: Arbeit an Integration ist etwas für "andere". Und das, obwohl 40 % der Organisationen viel Kontakt zu multikulturellen Almeloer Einwohnern haben. Sowohl die Anzahl Ehrenamtlicher mit Migrationshintergrund als auch die Anzahl von Arbeitnehmern mit Migrationshintergrund ist niedriger als man aufgrund der multikulturellen Almeloer Bevölkerungszusammensetzung erwarten könnte. Aber eine kleine Anzahl an Organisationen unternimmt zusätzliche Anstrengungen, um multikulturelle Ehrenamtliche oder Arbeitnehmer anzuwerben. Es sind allerdings nur wenige Organisationen, die Trainings anbieten, um die Kenntnisse von der farbenfrohen Gesellschaft auszuweiten. Nicht nur der

Personalbestand, sondern auch der Bestand an Ehrenamtlichen ist nicht oder kaum gefärbt. Auch das Angebot an Aktivitäten hat wenig Veränderung erfahren. Weniger als ein Drittel der Organisationen hat sein Aktivitätenangebot an die multikulturelle Bevölkerung angepasst. Der Großteil der Organisationen hat dies nicht getan, häufig trotz der Tatsache, dass sie sehr wohl viel Kontakt zu multikulturellen Almeloern haben. Auch hier scheinen die Organisationen zu sagen: ‚Das hat keine Priorität, dafür sind wir nicht zuständig oder das geht von selbst‘. Wohl aber gibt ein Teil der Organisationen zu, dass man gerne Unterstützung bei der Entwicklung multikultureller Aktivitäten hätte.

Schließlich berücksichtigt nur ein kleiner Teil der Organisationen in seiner Kommunikation die farbenfrohe Zusammenstellung Almelos.

‘Die Bedeutung der Integration ist so sicher wie das Amen in der Kirche’, sagen die Organisationen. In der Praxis bedeutet dies aber nicht immer, dass ihre Organisationen sich an die farbenfrohe Almeloer Gesellschaft anpassen. Es gibt zwar eine gewisse Akzeptanz, aber die Organisationen erkennen nicht immer ihre eigene Rolle in dem Zusammenhang.

Dass die eigene Organisation nicht “mit gefärbt” ist mit der Gesellschaft, so sagen die Organisationen, habe verschiedene Ursachen. Einige sagen, dass die Prioritäten in anderen Bereichen lägen und/oder dass die Mittel fehlten. Es gibt allerdings auch einige Organisationen, die sagen, dass sie aus prinzipiellen Erwägungen keinen Unterschied zwischen Almeloern mit niederländischen Wurzeln und Einwohnern mit ausländischen Wurzeln machten. Sie wollen jeden gleich behandeln. Diese Organisationen sehen für sich in erster Linie eine Rolle darin, die Vereinbarungen zu vernetzen und zu verbreiten.

Was haben diese Erkenntnisse zu bedeuten?

Die Umfrage hat sehr viele interessante Erkenntnisse geliefert. In dieser Nachbetrachtung wollen wir uns auf bestimmte Aspekte konzentrieren, da wir uns mit folgendem Ergebnis konfrontiert sahen:

90 % der Organisationen unterschreiben die Definition von ‘Integration’ der Stadt Almelo:

Integration geschieht, wenn Menschen sich auf der Straße, in der Schule, in Unternehmen und Vereinen begegnen, wenn Menschen sich kennenlernen und versuchen, Rücksicht auf die gegenseitigen Unterschiede zu nehmen.

Die meisten Organisationen (47) erachten Integration auch als bedeutendes Thema für ihre eigene Organisation. Fast zwei Drittel (31) der Organisationen wollen einen Beitrag zum Projekt *KleurRijk Almelo* leisten. Trotzdem gibt lediglich ein Drittel der Organisationen an, dass die farbenfrohe Zusammensetzung Almelos Einfluss auf die eigene Organisation gehabt habe, und ebenfalls etwa ein Drittel der Organisationen führt momentan Aktivitäten, die sich auf Integration richten, durch. Darüber hinaus sind in den Organisationen weniger Migranten aktiv als man aufgrund der demografischen Daten annehmen könnte. Zudem ist nur ein kleiner Teil der Organisationen zusätzlich bemüht, Migranten als Arbeitnehmer oder Ehrenamtliche zu werben.

Die meisten Organisationen sagen demnach: Ja, wir finden Integration wichtig, auch für unsere Organisation, aber sie tun im Moment nichts und sehen für sich selbst auch keine Rolle im Bereich der Integration. Das ist eigentlich befremdlich, oder schlichtweg besorgniserregend, angesichts der Tatsache, dass es sich hierbei um Organisationen handelt, die eine gesellschaftlich relevante Aufgabe oder Zielsetzung verfolgen.

Analyse: Wie wird Integration gesehen

Wir wollen zwar, aber wir tun nichts. Was ist hier los? Wir haben genauer unter die Lupe genommen, was in den Fragebögen eingetragen wurde, und sind zu folgenden Erkenntnissen gelangt:

1. Was denken Organisationen, die sagen: *Ja, Integration ist wichtig, aber unsere Organisation spielt in dem Zusammenhang keine Rolle.* Die Organisationen, die dies sagen, scheinen zu denken, dass sich eine Organisation nur dann mit Integration beschäftige, wenn das in ihrer Aufgabenstellung verankert ist. 'Wir sind eine Theater' oder 'Wir sind ein Museum', also was haben wir bitte schön mit Integration zu tun? Sehr viel. Ein Museum in Almelo hat z.B. eine Ausstellung über verschiedene Hochzeitsbräuche organisiert: *Heiraten in Twente*. Hier werden kulturelle Unterschiede betrachtet, ohne dass 'die Migranten' separat geführt werden. Der Verweis auf Twente schafft eine gemeinsame Identität: *Wir Twentenaren*. Zugleich wird Twente in *Heiraten in Twente* völlig natürlich als das dargestellt, was es ist: ein farbenfrohes Twente. Andere Organisationen haben ebenfalls mit Integration zu tun, nur müssen sie das noch entdecken. Hier liegt also eine bedeutende Aufgabe.
2. Dann gibt es Organisationen, die sagen: *Ja, Integration ist wichtig, auch für unsere Organisation, aber wir tun nichts.* Heißt das: fromme Sprüche, aber sein Verhalten nicht danach auszurichten? Das kann sein, aber das Nicht-Handeln scheint für einen Teil der Organisationen einen eher prinzipiellen Hintergrund zu haben. Eine Organisation sagt:

'Wir gehen von Ebenbürtigkeit, eigener Regie und Respekt vor unserer Umgebung aus. Fußend auf dieser Grundhaltung ist es für uns der Mensch, der zählt, und nicht seine Herkunft.'

Ein Fußballverein sagt:

'(Wir sind) ein Verein, der für jeden, der Fußball spielen möchte und sich nach den geltenden Normen und Werten in unserem Verein richtet, offen steht. Es gibt keine unterschiedliche Behandlung zwischen Einheimischen und Migranten. Somit trägt der Fußball automatisch zur Integration von Individuen und durch die Vielfalt an Kontakten zu Mitspielern und Eltern der Jugendspieler untereinander sogar von ganzen Familien bei.'

Diese Organisationen wollen Menschen nicht in Schubladen stecken, sondern als Individuen sehen und gleich behandeln. Die Ungleichbehandlung von Migranten wird in deren Augen schnell als unrechtmäßige Unterscheidung, also Diskriminierung, betrachtet. Es ist durchaus

wichtig, Menschen als Individuen zu betrachten und gleich zu behandeln, aber manchmal ist es dennoch erforderlich, einen Unterschied zu machen, gerade um Gleichheit zu erreichen. Verläuft die Integration wirklich so selbstverständlich auf dem Fußballplatz? Von Sportvereinen kennt man auch die Klage, dass Migranteneltern ihre Kinder zwar im Verein anmelden, sie aber nicht wissen, dass der Verein nur bestehen kann, wenn Eltern sich auch engagieren, zum Beispiel um die Mannschaft zu den Auswärtsspielen zu fahren, dass man Eltern als Betreuer, Trainer oder für Thekendienste braucht, und dass der Vorstand auch aus Eltern besteht. Offenbar hat dieser Fußballverein dieses Problem nicht und Migranten sind hier aktiv beteiligt. Ging das von selbst? Einheimischen Eltern muss man das nicht erklären, die wissen das, aber Migranteneltern muss man das mitunter sehr wohl erklären. Dies ist ein Beispiel einer Ungleichbehandlung mit dem Ziel der Partizipation. Es ist ein kleiner Unterschied, so klein gar, dass dieser Fußballverein ihn nicht mal als eine Aktivität wahrgenommen hat, aber mit großen Folgen. Schließlich scheitern Vereine nicht selten daran, dass es keine aktiven Mitglieder gibt, auf die man zurückgreifen kann. Die Moral dieser Geschichte: prinzipiell keinen Unterschied machen zu wollen, ist nicht immer gerecht. Gleichbehandlung bedeutet auch, Rücksicht zu nehmen auf relevante Unterschiede. Wenn die Pfadfinder klagen:

‘Wir halten Vorträge in Schulen und haben daraus gelernt, dass bei den Migranten wenig Interesse herrscht.’

Dann würden wir diesen Pfadfindern raten: Sprecht mal mit anderen Organisationen, wie zum Beispiel mit dem Fußballverein. Die Anwerbung und dauerhafte Mitgliedschaft von Migranten ist ein reales Problem. Es hilft aber nichts, wenn man nur sagt: Wir wollen zwar, aber sie kommen nicht, sie bleiben nicht. Analysiert: Woran könnte das liegen? Andere Organisationen haben auch gemerkt, dass die normale Art, Mitglieder zu werben, nicht funktioniert hat, und sie sind zu einer mehr persönlichen Herangehensweise übergegangen.

Abschließend sei uns noch eine Anmerkung über *Identität* und *Integration* gestattet. Organisationen behaupten von sich selbst vor allem eine Rolle darin zu sehen, die Gemeinsamkeiten zu verbinden und hervorzuheben und nicht auf die Unterschiede zu schauen. Diese Sichtweise auf Integration ist dafür verantwortlich, dass sie keine separaten Aktivitäten oder gar eine separate Herangehensweise für Migranten entfalten. Wenn man aber inklusiv sein will – wenn man für die gesamte Twenter oder Almeloer Gesellschaft da sein will – dann muss man als Organisation auch ein kulturell allumfassendes Selbstbild haben und ausstrahlen. Dann ist es unumgänglich, sich die Frage zu stellen: ‘Was brauchen wir an Herangehensweisen und Aktivitäten, um wirklich inklusiv zu sein?’ Das wird wahrscheinlich keine farbenblinde Herangehensweise sein, die manchmal mit den besten Absichten Unterschiede negiert. Um wirklich zu verbinden, muss man den Weg der farbenfrohen Herangehensweise gehen. Dies ist ein Ansatz, der relevante Unterschiede berücksichtigt, der aber auch ein Gespür dafür hat, was Menschen über die Kultur hinaus verbindet. Einstweilen scheinen die eigenen Gleichheitsideale einiger Organisationen einem derart farbenfrohen Ansatz noch im Wege zu stehen.

Wie kann die Stadt auf diese Ergebnisse reagieren?

Einige Organisationen bringen zum Ausdruck, dass sie in unzureichendem Maße über Kenntnisse und praktische Instrumente verfügten, um mit Integration und Interkulturalität einen Anfang zu wagen. Darüber hinaus erscheint eine Steuerung von Seiten der Behörden erforderlich zu sein, um sie auf die eigene Verantwortlichkeit und auf die eigenen Möglichkeiten hinzuweisen. (siehe auch Abteilungen!) Die Stadt Almelo kann insbesondere dort anfangen, wo ausreichende Akzeptanz herrscht. Erfolge, die dann verbucht werden, werden hoffentlich eine positive Ausstrahlung auf andere Organisationen haben. Außerdem wird die Gemeinde Almelo bei ihren Förderbedingungen auf eine Anpassung der Organisationen an die multikulturelle Bevölkerung dringen. Darüber hinaus wird die Gemeinde erfolgreiche Projekte ins Schaufenster stellen und den Wissensaustausch zwischen den Organisationen über das Netzwerk und die Website stimulieren.

7 Das Münsteraner Migrationsleitbild - Werdegang, Entwicklung und Umsetzung

Jochen Köhnke und Stephan Nover

In der Westfalen-Metropole Münster leben etwa 280.000 Menschen. Etwa jeder Fünfte von uns (21 %) hat eine Migrationsvorgeschichte.

Migration ist ein Thema, das in den letzten Jahrzehnten durchgängig das Handeln der Stadt mitbestimmt hat. Im politischen Bereich sind die wesentlichen Entscheidungen konsensual getroffen worden. Die Umsetzung der Integrationsarbeit erfolgte - auch vor der Erarbeitung des Migrationsleitbildes - in Verwaltung und Stadtgesellschaft in vielen verschiedenen Handlungsfeldern.

Die Bedeutung des Integrationsthemas wurde immer deutlicher. Deshalb initiierte der Oberbürgermeister im Jahr 2004 in diesem Kontext eine Projektkonferenz. Er erteilte der heutigen Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten den Auftrag, ein Gesamtkonzept für die Stadt Münster zu realisieren. Die Ausrichtung sollte interkulturell, zukunftsorientiert und nachhaltig sein. Das Ziel: Die Erhaltung des sozialen Friedens und die Bewahrung des offenen Charakters der Stadt Münster. Dies war der Beginn der Entwicklung des Migrationsleitbildes für die Stadt Münster.

Auch im Bund gab es in diesem Zeitraum entsprechende Entscheidungen. Beispielsweise wurde mit der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes im Januar 2005 begonnen. Damit war politisch bundesweit anerkannt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist und dass der Staat Verantwortung für die Integration der Zugewanderten übernimmt. In diesem Sinne wurde die Entwicklung auf Bundesebene fortgesetzt, beispielsweise mit der Vorstellung des nationalen Integrationsplanes im Jahr 2007, später mit der Einrichtung eines großen runden Tisches zu Integrationsfragen auf Bundesebene.

Wie ging es in Münster weiter? Das zu entwickelnde Leitbild würde ein Teil des bereits bestehenden "integrierten Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzepts" (ISM) werden. Es würde die Integrationsaufgabe als Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche, generell auch der Stadtgesellschaft, darlegen. Erfahrungen in der Entwicklung und Umsetzung lagen vor: Flüchtlingskonzept, fortlaufende Ämterarbeit, weitere Projektarbeiten (INTERREG-, BAMF-, NRW-Projekte ...) waren wichtige Elemente in diesem Bereich.

Der Ausländerbeirat mit seinem Vorsitzenden Spyros Marinos stellte sich mit Information, Beratung und verschiedenen Veranstaltungen begleitend und unterstützend für die Entwicklung und die spätere Umsetzung eines Migrationsleitbildes engagiert und mit hoher Kompetenz zur Verfügung.

Die erste Phase: Nach vielen vorbereitenden und sondierenden Gesprächen begann sie gegen Mitte 2006. Es ging um die Vorbereitung und Koordinierung eines

Migrationsleitbildentwurfes durch die Koordinierungsstelle in enger Kooperation mit dem Ausländerbeirat. Alle Ämter der Stadtverwaltung wurden einbezogen und um die Darstellung ihrer Praxis bezogen auf die Integrationspraxis gebeten.

Ein erster Entwurf wurde bis zum Sommer 2007 erarbeitet. Er spiegelte die Aktivitäten und spezifischen Arbeitsweisen aller Ämter der Stadtverwaltung wider, in Teilbereichen auch die Hinweise der kommunalen Ämter, dass sie für sich im Feld Migration und Integration noch keinen Auftrag identifizierten.

In einer zweiten Phase (09/2007 – 02/2008) wurde unter Federführung von Herrn Professor Reuber und den Diplom-Geographinnen Frau Husseini und Frau Jörg, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, ein moderierter Mediationsprozess durchgeführt. Beteiligt waren Vertretungen von

- Kirchen und Glaubensgemeinschaften,
- Wohnungsunternehmen,
- Kammern,
- Wohlfahrtsverbänden,
- Polizei,
- Vereinen,
- Bürgerinnen und Bürgern,
- Ausländerbeirat,
- Migrantenselbstorganisationen,
- Flüchtlingsorganisationen,
- Stadt Münster mit Politik, Ämtern, Koordinierungsstelle.

Der vorgelegte Entwurf wurde diskutiert und weiter entwickelt mit verschiedenen Sitzungen einer Vorbereitungsgruppe, vier Plenumsitzungen und begleitender Arbeit durch Arbeitsgemeinschaften zu verschiedenen spezifischen Fragen in verschiedenen Handlungsfeldern.

Das Ergebnis war ein weiter formuliertes Migrationsleitbild. Neu darin war der Potentialansatz. Migration und Migratinnen und Migranten wurden als Bereicherung für die Stadt gesehen. Es wurde gefordert, dass in allen Bereichen von Verwaltung und Stadtgesellschaft gegebenenfalls eine spezifische, differenzierte und interkulturelle Ausrichtung entstehen solle. Gefordert wird nicht additives Handeln, sondern der Blick auf die spezifischen Bedürfnisse, die eine Migrationsvorgeschichte mit sich bringt - und dies ist bei etwa jedem Fünften in Münster der Fall.

Entwickelt wurde das Leitbild mit

- Präambel,
- Begriffserklärung Zuwanderer, Migrantinnen und Migranten, Migrationsvorgeschichte,
- Integrationsverständnis,

- Grundsätzen,
- Erfolgsfaktoren von Integrationsmanagement,
- Integration als kommunale Querschnitts- und Gesamtsteuerungsaufgabe mit Identifikation der politischen Spitze,
- Strategische Steuerung,
- Bestandsaufnahme und Monitoring,
- Interkulturelle Öffnung der Verwaltung,
- Vernetzung nach innen und außen,
- Bürgerengagement,
- Politische Partizipation,
- Sozialräumliches Arbeiten,
- Allgemeinen Leitzielen und
- Teilleitzielen für die Handlungsfelder (s. Kapitel 2.b)

Das Ergebnis des Leitbildprozesses wurde einstimmig verabschiedet und unterzeichnet von 115 Prozessbeteiligten aus allen beteiligten Bereichen.

In der dritten Phase (03/2008 – 06/2008) wurde das entwickelte Leitbildkonzept dem Ausländerbeirat, den Ratsgremien, den Bezirksvertretungen und abschließend dem Rat der Stadt Münster vorgelegt. Es wurde ergänzend erläutert mit einer Beschreibung der neun im Leitbild genannten Handlungsfelder. Im Juni 2008 wurde es im Rat der Stadt Münster, wie auch zuvor in allen anderen genannten Gremien, einstimmig angenommen. Es ist im Internet eingestellt unter http://www.muenster.de/stadt/zuwanderung/pdf/Migrationsleitbild_Muenster_DE_barrierefrei.pdf.

In der vierten Phase (ab 07/2008) begann die Umsetzung des ratifizierten Migrationsleitbildes in der Verwaltung mit allen Ämtern und Tochtergesellschaften und auch in der Stadtgesellschaft und in allen Stadtteilen. Ziel war die Umsetzung des Migrationsleitbildes auf allen Ebenen. Ziel sollte es ab jetzt sein, dass der entwickelte Migrationsleitbildgedanke in der ganzen Stadt auf allen Ebenen eine Selbstverständlichkeit werden soll. Die definierten Postulate sollen Verbindlichkeit garantieren. Das Migrationsleitbild soll die Funktion eines Orientierungsrahmens in der Stadtgesellschaft übernehmen.

Am Ende des Umsetzungsprozesses soll die Wirkung des Handelns im Sinne des Migrationsleitbildes dargestellt werden durch messbare und harte Indikatoren, die zu einem Integrationsmonitoring zusammen zu stellen sind. Die Effekte und Veränderungen des Migrationsleitbildprozesses sollen auf diese Weise messbar gemacht werden. So erhalten die Postulate Steuerungspotential und -relevanz.

Die weitere Umsetzungsarbeit des Leitbildes sei hier nur skizzenhaft beschrieben. Auf wesentliche Teile werden unsere wissenschaftlichen Begleiterinnen und Begleiter in den nachfolgenden Beiträgen eingehen.

Entwickelt wurde noch im Jahr 2008 ein "Masterplan zur Umsetzung des Migrationsleitbildes" mit neun Schritten (vgl. Abschnitt 9.b in diesem Handbuch). Dieser Masterplan wurde mit allen städtischen Ämtern und Tochtergesellschaften durch eine Mitarbeiterin der Koordinierungsstelle kommuniziert.

Etwa zu diesem Zeitpunkt startete das INTERREG-Projekt "Migrationsleitbild" mit der Aufgabe, die Umsetzungsarbeit in Münster zu begleiten und in Teilbereichen zu unterstützen. Weiterhin ging es um die Sicherstellung des Transfers nach und von Almelo, außerdem um die Bereitstellung und Organisation der wissenschaftlichen Begleitarbeit.

Im Projektkontext wurde die Studie "Stadtverwaltung und Integration" bei Herrn Professor Reuber und Frau Dr. Klöpfer vom Institut für Geographie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster in Auftrag gegeben (siehe www.muenster.de/stadt/zuwanderung/pdf/stadtverwaltung_integration2010.pdf). Entsprechend dem Masterplan ging es im ersten Schritt (Analyse der Ausgangssituation) darum, bei allen kommunalen Ämtern und Tochtergesellschaften die Positionierung gegenüber dem Integrationsthema, die Selbsteinschätzung bezogen auf verschiedene Ebenen, konkrete bereits bestehende Umsetzungsfaktoren und einen Ausblick darzulegen. Ziel der Studie war es, die Grundlage für die geplante Umsetzung des Migrationsleitbildes zu legen. Wenig erstaunlich ist zunächst einmal, dass die Studie zeigen konnte, dass jedes Amt aus seinem spezifischen Blickwinkel auf die Frage der Integration von Zuwanderern schaut. So spricht etwa das Amt für Finanzen und Beteiligungen die Kosten der Integration von Zuwanderern, aber auch die mit diesen Kosten getätigten Investitionen für die Zukunft an, während das Kulturamt zu bedenken gibt, dass soziale Unterschiede zwischen Zugewanderten und Einheimischen in Münster größer als etwa im Ruhrgebiet sind, da Münster als Universitäts- und Verwaltungssitz über eine vergleichsweise gut gebildete und wohl situierte Bevölkerung verfügt. Das zentrale Justizariat hingegen erinnert daran, dass die freiheitliche Grundordnung zwar jedem Bürger das Recht auf Selbstbestimmung zusichert, der Staat gleichwohl befähigt ist, steuernd in die Integration von Zuwanderern einzugreifen (Reuber & Klöpfer, 2009: 159 - 161).

Die Unterschiede zwischen den Ämtern beinhalten auch, dass dem Thema der Integration von Personen mit Migrationsvorgeschichte je nach Amt eine unterschiedliche Relevanz beigemessen wird. Einige Ämter nehmen sich selbst als Hauptakteure der Integration wahr und werden auch von anderen Ämtern als solche wahrgenommen. Wiederum andere drängen darauf, dass die Integrationsarbeit ihre eigentlichen Aufgaben nicht überdecken dürfe. Als Akteure mit einer herausgehobenen Position gelten das Amt für Schule und Weiterbildung, das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien, das Sozialamt sowie - mit einigem Abstand - die Ämter für Wohnungswesen und Ausländerangelegenheiten (Reuber & Klöpfer, 2009: 163 - 164).

Um der Vielfalt der Ämter gerecht zu werden, empfahlen die Autoren der Studie, auf jedes Amt konkret zugeschnittene Zielvereinbarungen sowie ein Set allgemeiner Ziele etwa in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit oder Personalwesen zu formulieren (2009: 165). Zwar waren im Jahr 2009 Integrationsthemen nur selten unter den konkreten Zielen der verschiedenen Ämter verankert (Reuber & Klöpfer, 2009: 168 - 169), doch boten einige Ämter bereits eine integrationspezifische Öffentlichkeitsarbeit an, indem sie unter anderem besonderen Wert auf die Verständlichkeit amtlicher Mitteilungen legten (Reuber & Klöpfer, 2009: 171 - 173). Von den Autoren der Studie befragt, formulierten die Ämter selbst auch eine Reihe möglicher Maßnahmen zur Verbesserung der eigenen Integrationsarbeit. Sie zeigten sich jedoch auch skeptisch, dass in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten ausreichende Mittel zur Erreichung dieser Ziele bereitgestellt werden könnten.

Sparvorgaben wurden auch als Grund dafür genannt, dass die Stadt Münster selten Personen mit Migrationsvorgeschichte einstellt, kommt es doch insgesamt zu wenigen Stellenneubesetzungen. Allerdings scheinen Personen mit Migrationsvorgeschichte selbst die Verwaltung nicht als potenziellen Arbeitgeber wahrzunehmen. Auch aus diesem Grund wird eine Quotenregelung weitgehend abgelehnt (Reuber & Klöpfer, 2009: 165 - 166). Ähnlich zurückhaltend zeigten sich die Ämter gegenüber der im Leitbild geplanten Einführung quantitativ messbarer Indikatoren der Integration der in Münster lebenden Personen mit Migrationsvorgeschichte. Zum einen sei die Entwicklung „harter“ Indikatoren bei einem „weichen“ Thema wie dem der Integration schwer möglich, zum anderen sei die Arbeit mit Zuwanderinnen und Zuwanderern integraler Bestandteil der Arbeit des jeweiligen Amtes und könne kaum separat gemessen werden (Reuber & Klöpfer, 2009: 168). Gewünscht wurden von den Ämtern einerseits die Abstimmung des Migrationsleitbildes mit anderen in der Stadt existierenden Leitbildern sowie die Koordination von Integrationsmaßnahmen zur Verhinderung von Doppelungen. Darüber hinaus wünschten sich viele Ämter, dass einerseits Personen mit Migrationsvorgeschichte besser über vorhandene Angebote informiert würden und die Stadtverwaltung andererseits ein zentrales Informations- und Koordinierungsportal einrichten möge, das Informationen zu spezifischen Problemen und Fragestellungen, mit denen Personen mit Migrationsvorgeschichte konfrontiert sein können, liefert (Reuber & Klöpfer, 2009: 170 - 171).

Auf der Basis der genannten Analyse der Ausgangssituation fanden seit Herbst 2009 Gespräche statt mit allen Ämtern und Tochtergesellschaften. Geleistet und koordiniert wurde die konkrete Umsetzungsarbeit in Kooperation mit den städtischen Ämtern und Tochtergesellschaften im Wesentlichen durch drei Kolleginnen der Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten, bei einigen Ämtern durch den Mitarbeiter des INTERREG-Projektes, geleitet wurde die Arbeit durch Herrn Dezernenten Köhnke.

Aufgabe der Gesprächsreihen war es, messbare Ziele im Bereich der Integrationsarbeit zu erarbeiten, die die Indikatoren der Arbeit eines jeden Amtes spezifisch ausweisen. Bei weichen Indikatoren sollte gegebenenfalls versucht werden, sie zu harten und messbaren Indikatoren umzuformen. Durch die Fertigstellung eines solchen verwaltungsweiten Indikatorensets würde ein Integrationsmonitoring entstehen, dass die Integrationsarbeit der

Gesamtverwaltung darstellt und messbar und damit steuerbar macht. Die entwickelten Indikatoren - so das Ziel - sollen smart messbar sein (spezifisch, messbar, akzeptabel, realistisch, termingebunden) und damit SROI-kompatibel sein.

Für diese Phase wurde ab Anfang 2010 im Projektkontext die wissenschaftliche Begleitarbeit durch Herrn Professor Bonato von der Fachhochschule Münster gesichert. Er begleitete die Arbeit durch Schulungen, Einzelberatungen, Coaching und Indikatoren- und Monitoringentwicklung. Es ging sehr stark um die Erarbeitung von Zielen, die Herausarbeitung von Indikatoren und die Formung der Indikatoren zu "harten", also messbaren Indikatoren – auch im Sinne einer SROI-Kompatibilität.

Der Prozess der Indikatorenbildung ist seitdem bis heute (Spätsommer 2011) weiterhin im Gange, aber noch nicht abgeschlossen, das Konzept für die weitere Arbeit ist aufgebaut. Insoweit kann noch kein komplettes Integrationsmonitoring vorgestellt werden. In den weiteren Beiträgen, die unter Mitarbeit von Herrn Dr. Kortmann, Frau Waibel und Frau Dr. Michalowski sowie Herrn Professor Bonato entstanden sind, wird darauf im Detail eingegangen. Der Integrationsrat der Stadt Münster konstituierte sich im März 2010. Er war das Nachfolgeorgan des Ausländerbeirates, der durch dieses neue kommunale Organ abgelöst wurde. Den Vorsitz übernahm Herr Marinos, der auch eine weitere Unterstützung der Umsetzungsarbeit des Migrationsleitbildes durch den Integrationsrat zusagte.

Im Sommer 2010 wurde als Zwischenstand der "Bericht zur Umsetzung des Migrationsleitbildes" an den Rat der Stadt Münster fertig gestellt. Er ist zu finden unter www.stadt-muenster.de/ratsinfo/00001/pdf/00296461.pdf.

Voraussichtlich im Sommer 2012 wird ein Folgebericht fertig gestellt mit der Vorstellung der Ergebnisse der oben genannten Indikatorenarbeit und mit dem dann aktuellen Stand zum Integrationsmonitoring.

Während der Umsetzungsarbeit des Migrationsleitbildes fand fortlaufend die „Brückenarbeit“ im Projekt statt. Sie brachte in verschiedenen Feldern gesellschaftlichen und kommunalen Arbeitens Partner beidseits der Grenze zusammen, realisierte gegenseitigen Austausch und trug damit zur Reflexion und Weiterführung der jeweiligen Arbeit bei. Verwiesen sei hier insbesondere auf die Ausführungen in Kapitel 11.

Parallel zur Arbeit in den Ämtern und Tochtergesellschaften der Verwaltung der Kommune wurde die Ebene der Stadtgesellschaft angesprochen. Dabei zeigte sich, dass es Sinn machen würde, zunächst die Prozesse innerhalb der Verwaltung laufen zu lassen und die Ergebnisse abzuwarten, bevor im gleichen Feld in der Stadtgesellschaft ähnliche Prozesse in Gang gebracht würden. Erforderlich ist in diesem Feld eine Stabilität, die - zumindest im Kontext einer deutschen Gemeinde - erst einmal in der Verwaltung aufzubauen ist und dann Basis sein würde für die weitere Arbeit im stadtweiten Zusammenhang. Und: Schneller geht es eigentlich nicht. Einerseits gibt es nicht mehr Personalressourcen für die Umsetzungsarbeit mit 42 Unterorganisationen, andererseits muss der angestrebte Prozess wachsen und benötigt dafür Zeit.

Gleichwohl ist der Umsetzungsprozess der Verwaltung fortlaufend kommuniziert worden auf der Ebene von Politik, Leitung und Praktikern, auf verschiedenen Netzwerkebenen mit einer Bedeutung für das ganze Stadtgebiet. Das Thema ist in Fachkreisen in aller Munde. In Teilbereichen wird es bereits aufgenommen, diskutiert und umgesetzt, beispielsweise im "Bürgerhaus Bennohaus" mit interkultureller Arbeit im Stadtteil mit verschiedenen Angeboten.

Die Umsetzungsarbeit ist noch nicht fertig. Sie ist auf dem Weg und im Prozess. Das ist das Wichtigste. Wenn sie sich bewegt, dann wird es Ergebnisse geben und das Thema wird präsent sein und bearbeitet werden. In diesem Sinne ist das Handbuch "Integration für europäische Kommunen" eine Prozessabbildung. Und eigentlich darum geht es: Um die fortlaufende Steuerung und Belebung des Prozesses mit fortlaufenden Impulsen und daraus entstehenden Prozessvereinbarungen, die selber auch immer wieder überprüft, ergänzt und überarbeitet werden. Dadurch kann das Migrationsleitbild leben und gelebt werden.

8 Aktive kommunale Integrationspolitik in Deutschland – Münster im interstädtischen Vergleich

Stine Waibel

Die deutschen Kommunen übernehmen zunehmend Verantwortung für eine klare und verbindliche Integrationsarbeit, welche als Querschnittsaufgabe gesamtstädtisch und ressortübergreifend sein soll. Diese Aufgabe füllen sie im Kontext aktueller Reformtrends, Haushaltszwänge sowie sozialstruktureller und demographischer Veränderungen aus. Erschwerend kommt hinzu, dass die theoretischen und empirischen Zusammenhänge individueller und gesellschaftlicher Integrationsprozesse komplex und alles andere als leicht identifizierbar sind. Wenn es im Folgenden um die kommunalpolitische Steuerung von Integration geht, ist es gut, im Auge zu behalten, dass Integration immer innerhalb eines breiteren ökonomischen, politischen, sozialen und historischen Kontextes stattfindet. Integrationsprozesse werden sicherlich vor Ort sichtbar, Integrationsprobleme und -chancen sind jedoch nicht allein auf kommunaler Ebene beeinflussbar. Integration in Anbetracht geringer Handlungsspielräume politisch zu steuern, ist daher eine herausforderungsvolle Aufgabe für die Kommunen als „Moderatoren vor Ort“ (oder auch: Prozessbegleiter, Sinnstifter, Organisatoren, Planer, etc.).¹⁴ Dieser Abschnitt dient dazu, die Handlungsspielräume der Stadt Münster mit den Steuerungsbemühungen anderer deutscher Städte und Gemeinden in Verbindung zu bringen. Im Vordergrund stehen dabei die Modernisierung der Verwaltung, das Konzept „lokaler Governance“ und der wachsende Konsens über die Grundprinzipien kommunaler Integrationspolitik.

Anfänge und Grundlagen kommunaler Integrationspolitik

Die nationalen Rahmenbedingungen für eine kommunale Integrationspolitik haben sich spätestens seit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes 2005 und des Nationalen Integrationsplans (2007) verändert. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde Integration explizit als bundespolitisches Ziel definiert. Dieses Ziel findet auch in der Verabschiedung von Integrations- und Migrationsleitbildern auf kommunaler Ebene seinen Ausdruck. In diesen Strategiekonzepten wie auch in nationalen Dokumenten (Nationaler Integrationsplan, Nationales Integrationsprogramm) wird versucht, ein weniger normatives und dafür pragmatisches Integrationsverständnis zu etablieren, Potenziale statt Defizite zu sehen sowie interaktive und kooperative Elemente zu betonen. Bund, Länder und Kommunen haben also ihre Integrationsbemühungen deutlich verstärkt und sie auf eine strategische Basis gestellt.

¹⁴ Laut Michael Bommers, der sich intensiv mit Reaktionsformen von Gemeinden auf Migration beschäftigte, kommt den Kommunen eine „Moderatorenrolle“ aufgrund der Neudefinition ihrer integrationspolitischen Stellung nach dem Zuwanderungsgesetz zu (vgl. z.B. Bommers 2010). Diese Rolle zeichnet sich dadurch aus, dass die Gemeinden „Prozesse durch lokalspezifisch zugeschnittene Wirtschaftsförderungspolitik, kommunales (Aus)Bildungsmanagement, adressatenspezifische Wohn- und Stadtteilpolitik sowie durch ihre Einwohner engagierende Formen der politischen Beteiligung vermitteln und fördern können“ (ibid.).

Die neue integrationspolitische Dynamik sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass schon viel früher auf kommunaler Ebene eine Reihe fortschrittlicher integrationspolitischer Ansätze entwickelt und erprobt wurden (vgl. Beiträge in Gesemann & Roth 2010), wobei Kommunen sich in ihren sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen deutlich voneinander unterscheiden. Die gering ausgeprägte vertikale Arbeitsteilung im föderalistischen System der Bundesrepublik (vgl. dazu Mayntz 1978) ermöglicht es den Kommunen, sozialpolitische Aufgaben eigenständig, wenn auch primär ausführend zu übernehmen. Die kommunale Integrationspolitik ist daher geprägt von den langjährigen praktischen Erfahrungen zahlreicher korporativer Akteure (s. Tabelle 1) und ist das Resultat kommunaler Struktur- und Traditionsbildung. So haben sich verschiedene Pfade kommunaler Integrationspolitik herausgebildet, abhängig von Faktoren wie den Ressourcen und dem Organisationsgrad der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, politischen Mehrheiten oder den ökonomischen und sozialen Bedingungen vor Ort. Eine ortsgebundene Integrationspolitik gab es also z.B. in Form von Sozial- und Rechtsberatung, Sprachkursen, Förderung von Migrantenselbstorganisationen (MSO) und kulturellen Aktivitäten, Wohnraumversorgung, Kinder- und Jugendarbeit oder der politischen Mitbestimmung von Zuwanderern (vgl. Gesemann & Roth 2009: 13). Diese Strukturen sind Ausdruck der *Integrationskraft* von Kommunen, welche sich durch eine flexible und pragmatische Einbindung körperschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure auszeichnet (ibid., s. auch Häußermann 2006).¹⁵ Es gibt eine enge, wenn auch selektive, Kooperation zwischen Staat, Unternehmen, Verbänden, freien Trägern und Gewerkschaften.

¹⁵ Eine Zurückdrängung dieses „Integrationsregimes“ wird jedoch von einigen Autoren im Rahmen einer sozialen und räumlichen Spaltung der Stadt beobachtet (vgl. Gestring 2011: 271 oder Dangschat 2000: 156f).

Tabelle 1 Kommunale Akteure in der Integrationspolitik

Politikakteure ¹⁶	Kommunalverwaltung	Verwaltungsexterne Akteure	
- Stadt- oder Gemeinderäte	Verwaltungsressorts, die direkt oder indirekt mit dem Thema Integration betraut sind, v. a.:	- Polizei, örtliche	
- Bezirksvertretungen		- Arbeitsämter (Jobcenter), Schulen, BAMF-Regionalstellen (verwaltend)	
- Ausländerbeiräte bzw. Integrationsräte,		- Ausländer- und Bürgerämter (Ordnungsfunktion)	- Wohlfahrtsverbände und Kirchen (sozial)
- Ggfs. Integrationsausschüsse		- kommunale Jugendhilfe-, Sozial-, Kultur-, Schulämter (Integrationsfunktion)	- Örtliche Industrie- und Handwerkskammern, Wohnungsgesellschaften, Gewerkschaften (wirtschaftsnah)
	- Stadtentwicklungs-, Wirtschafts-, Bauordnungs- und Wohnungsämter (Querschnittsfunktion)	- Bürger- und Sportvereine aller Art, Bürger-Initiativen, Migrantenselbstorganisationen (bürgernah)	

Quelle: Krummacher 2011

Großstädte wie Berlin¹⁷, Frankfurt, München – alle drei Städte gelten als „Pioniere“ in der deutschen kommunalen Integrationsarbeit – zeigen, wie sich die Akzente und institutionellen Settings in den Anfängen kommunaler Integrationspolitik voneinander unterscheiden.¹⁸ Dies verwundert nicht, bedenkt man die unterschiedlichen Problemlagen sowie strukturellen und institutionellen Voraussetzungen. Die kommunalen Ansätze ähneln sich jedoch in ihrer interkulturellen Ausrichtung – trotz der fehlenden Rahmensetzung auf Bundesebene – und stellen nicht zuletzt eine Grundlage für die aktuellen Integrationskonzepte der Kommunen dar.

In Berlin prägte Barbara John (CDU) als Ausländerbeauftragte die Berliner Integrationspolitik über mehr als zwanzig Jahre (1981-2003). Sie orientierte sich an europäischen und internationalen Diskursen und war starke Befürworterin einer liberalen Staatsbürgerschaftspolitik, wie man sie in benachbarten Staaten antraf. Gleichzeitig hatte sie sich auch immer gegen Innensenatoren mit anderen Zielsetzungen durchzusetzen. Kern ihrer Politik war die Herausbildung von kompetenten Ansprechpartnern in der Migrationsbevölkerung. Mit der Förderung von Kooperationen zwischen etablierten Institutionen der Mehrheitsgesellschaft und Migrantenorganisationen nahm Berlin damit eine Vorreiterrolle ein (Hunger & Thränhardt 2001; Hunger et al. 2011). Darüber hinaus prägte

¹⁶ In Abhängigkeit von der jeweiligen Kommunalverfassung

¹⁷ Im Stadtstaat Berlin (genauso wie Hamburg) repräsentieren eigentlich die Bezirke die kommunale Ebene.

¹⁸ Auch wenn die Vorbildrolle dieser Städte häufig betont wird, sollte nicht vergessen werden, dass viele Städte in Deutschland früh eine erfolgreiche und dem Defizitansatz abgewandte Integrationspolitik verfolgten (z.B. Stuttgart und Essen).

Barbara John wichtige politische Grundlinien in den Bereichen Einbürgerung, Antidiskriminierungspolitik und interkulturelle Öffnung der Verwaltung, die über den regionalen Kontext hinaus reichten (vgl. Gesemann 2006).¹⁹ Heute sind die Berliner Bezirke und der Senat bestrebt, ihre integrationspolitischen Maßnahmen zu koordinieren (vgl. Berliner Integrationskonzept). Die Aufwertung des Politikfeldes spiegelt sich in der neu geschaffenen Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales *und Integration* wider, welche u.a. die Koordinierung der Maßnahmen zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern übernimmt.

In München war – unter den Rahmenbedingungen relativer Prosperität – das „Münchner Ausländerprogramm“ aus dem Jahr 1974 (basierend auf einer differenzierten Problemstudie) Auslöser für bedeutende Eigeninitiativen und Innovationen in einzelnen Fachreferaten der Verwaltung. Insbesondere das Engagement des Jugendamts im Sozialreferat setzte Maßstäbe für eine zukunftsweisende interkulturelle Orientierung und Öffnung in der Regelversorgung. Mitte der 1990er Jahre wurde ein Konzept für die interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste verabschiedet – ein moderner Mainstreaming Ansatz. Dieser Ansatz bekam im weiteren Verlauf der Integrationspolitik immer mehr Gewicht und spielt auch heute die zentrale Rolle im Integrationskonzept der Stadt (vgl. Landeshauptstadt München 2008). Ende der 1990er Jahre wurde im Wohnungsamt des Sozialreferats die „Stelle für interkulturelle Arbeit“ geschaffen, von der trotz ihrer untergeordneten Stellung Impulse – insbesondere durch Diskussionen, Expertisen, Konferenzen – für die gesamte Stadtverwaltung ausgingen. Die Verortung der Stelle im heutigen „Amt für Wohnen und Migration“ zeigt darüber hinaus deutlich eine Lebenslagen- und Sozialraumorientierung (s.u.) der Stadt.

Schließlich diente das „Frankfurter Modell“ mit dem 1989 von der neuen Kommunalregierung aus Sozialdemokraten und Grünen gegründeten Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) vielen Kommunen als Vorbild. Mit diesem bundesweit einmaligen Amt mit eigenem Budget und eigener Agenda konnte Frankfurt sich weltweit mit multikulturellen Städten wie Toronto messen. So begreift sich Frankfurt auch heute als kulturelle Weltstadt, die weniger mit anderen deutschen als mit europäischen „Global Cities“ und deren integrationspolitischen Herausforderungen vergleichbar ist (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2010). AmkA hat zwar keine eigenständige Entscheidungsmacht, kann jedoch wichtige Impulse setzen. In den Anfangsjahren wirkte das Amt zum Beispiel auf die kulturelle Sensibilisierung der Fachämter und sozialen Regeldienste hin, in denen Mitarbeiter mit Migrationsvorgeschichte noch eine Ausnahme darstellten. Darüber hinaus gilt AmkA als Vordenker und „kluger Kopf“ hinter einer Reihe innovativer Integrationsmaßnahmen, die in anderen Kommunen in Deutschland und Europa sowie auf Bundesebene Anklang finden. Prominentes Beispiel sind integrierte Sprach- und Orientierungskurse, welche in Frankfurt in den 1990er Jahren von AmkA

¹⁹ Am Rande sei auf die unterschiedlichen integrationspolitischen Diskurse der Berliner Bezirke hingewiesen, welche im Stadtstaat Berlin noch heute miteinander kontrastieren. Während man im Bezirk Kreuzberg-Friedrichshain die einwanderungsbedingte Vielfalt als städtische Ressource betont, bewegen sich politische Debatten im Bezirk Neukölln um ein urbanes Katastrophenszenario und die Gefahr der Parallelgesellschaftsbildung und sind damit noch mehr in der fürsorglichen Vorstellung eines erzieherischen Staates verhaftet (vgl. Lanz 2007).

entwickelt und implementiert und dann als Prototyp für die verpflichtenden Integrationskurse im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes genutzt wurden (Kunz 2006: 177).²⁰ Von Anfang an hatte der Bund aufgrund der im Zuwanderungsgesetz vorgesehenen Integrationsmaßnahmen Interesse an Programmierungen in Frankfurt (ibid.). Man kann davon ausgehen, dass AmKA mit dem „Frankfurter Modell“ absichtlich eine bundesweit integrationspolitische Signalwirkung erzeugen und theoretisch-konzeptionell an vorderster Front mitwirken will (vgl. Kunz 2010).

Vor dem Hintergrund heterogener aber vielseitiger Fortschritte schafft der jüngste Trend zur Verabschiedung von Integrationsleitbildern nun auf kommunaler Ebene eine konzeptionelle und strategische Grundlage für eine koordinierte Integrationspolitik sowie den Rahmen für eine möglicherweise fehlende Orientierung (Gesemann 2010: 22). Integrationsleitbilder können an die Erfahrungen anknüpfen und darüber hinaus zur Verständigung über grundlegende Wert- und Zielvorstellungen beitragen. Auf diese Weise findet eine spürbare Aufwertung der Integrationspolitik in vielen deutschen Kommunen als Teil einer (recht späten) institutionellen Normalisierung von Migration in Deutschland statt (vgl. Bommes 2006). Alle deutschen Großstädte haben mittlerweile begonnen, Integrationsmanagement als eigenständiges Politikfeld zu etablieren (vgl. Gesemann & Roth 2009), was der Schlüsselrolle der kommunalen Ebene in der Integrationspolitik gerecht wird.

Das neue Steuerungsmodell und Local Governance

Neben der rechtlich-institutionellen Normalisierung von Migration und Integration in Deutschland haben auch die Maßnahmen zur Modernisierung der Verwaltung maßgeblich zur Aufwertung der kommunalen Integrationspolitik beigetragen (Stock Gissendanner 2011). Tatsächlich hat die deutschen Kommunen in den letzten Jahren wenig so sehr beschäftigt wie die umfassenden Bemühungen zur Verwaltungsmodernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) im Rahmen der New-Public-Management-Reformen.²¹ Organisatorisch wird im NSM die klare Trennung zwischen Politik („was“) und Verwaltung („wie“) angestrebt, durch eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns (vgl. z.B. Kuhlmann 2004). Trotz Umsetzungsschwierigkeiten hat sich die Organisationskultur in der Kommunalverwaltung nachhaltig verändert.²²

Das lokale Integrationsmanagement ist vom NSM ebenso bestimmt wie andere Bereiche kommunaler Verwaltungszuständigkeit (vgl. Baraulina & Friedrich 2009, Bommes 2009, Gesemann 2010, Krummacher 2011). In Münster äußert sich dies in der Einrichtung der

²⁰ Auch die EU-Kommission hat 2004 in ihrem „Handbook on integration for policy-makers and practitioners“ die Frankfurter Sprach- und Orientierungskurse als best practice-Beispiel ausgezeichnet (vgl. European Commission 2004: 18).

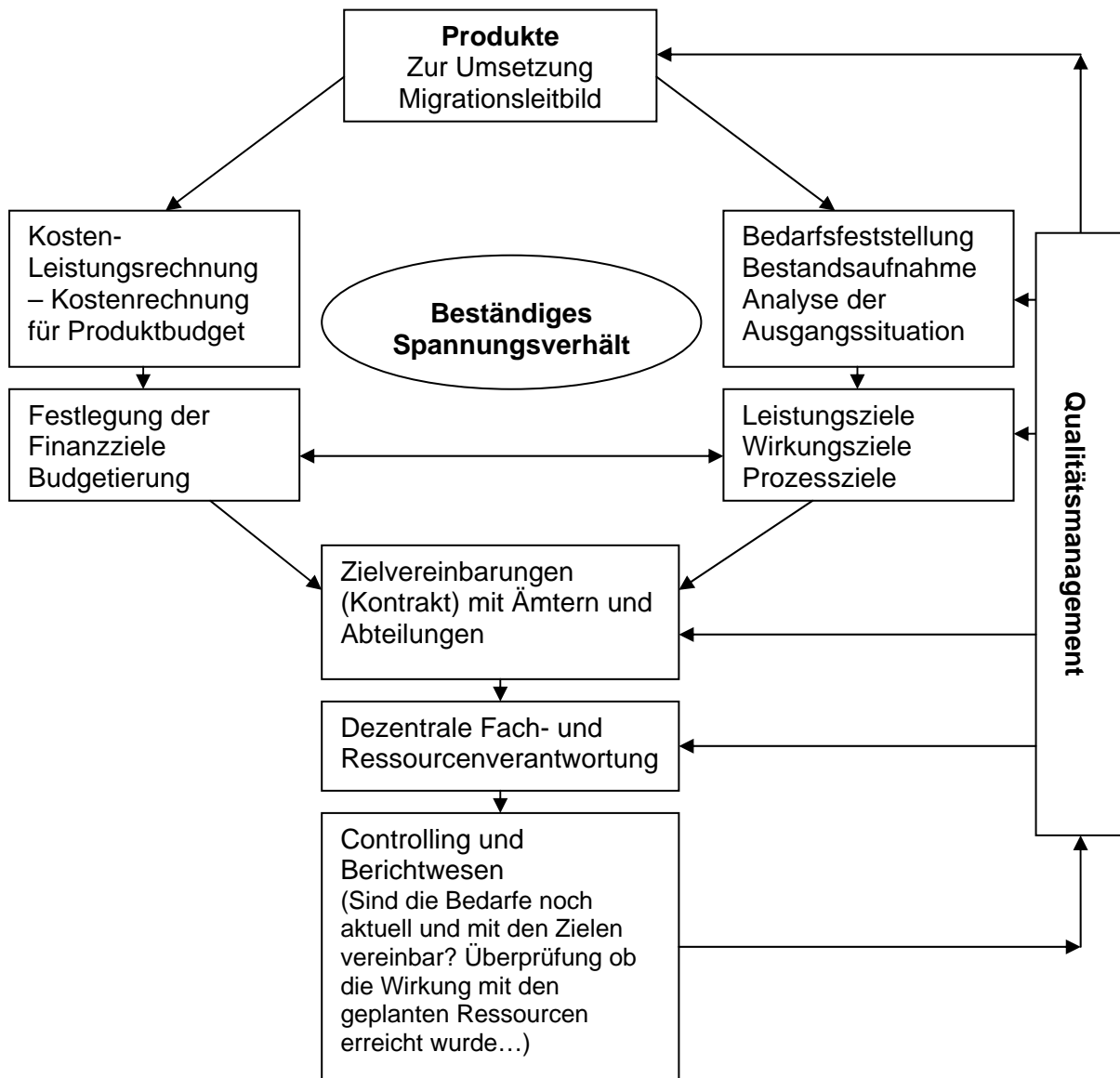
²¹ Während Kernbestandteil des NPM vor allem ein vermehrter *Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern* ist, wurde dieser Bereich in den deutschen Kommunen weitestgehend ausgeklammert. Im Unterscheid zum NPM bezieht sich das (von der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelte) NSM lediglich auf eine *Binnenmodernisierung* der Verwaltung (vgl. Holtkamp 2007: 370).

²² Jenseits der Analyse instrumenteller und institutioneller Veränderungen sind die tatsächlichen Ergebnisse und Wirkungen der Verwaltungsmodernisierung wenig erforscht und die bisher in der Praxis selbst gezogene Bilanz ernüchternd bzw. zwiespältig (vgl. Bogumil et al. 2007; Kuhlmann 2008, 2009 (in Widmer), Holtkamp 2008).

Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (V/MIA), im Masterplan zur Umsetzung der Ziele des Migrationsleitbildes oder der Einführung (bzw. dem Vorhaben zur Einführung) von Instrumenten wie Zielvereinbarungen, Produktbeschreibungen, Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen sowie Controlling (s. Abbildung 1).²³ Integrationsprozesse sollen in der Zukunft zudem in allen gesellschaftlichen Bereichen durch Indikatorenbildung und Monitoring messbar gemacht werden, um wirkungsorientierte und steuerungsrelevante Daten zu produzieren. Das Berliner Integrationskonzept „Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken“ ist ein Beispiel dafür, wie man von der Bestandsaufnahme zur strategischen Steuerung gekommen ist. Das Konzept zeigt die zentrale Handlungsstrategien auf und verbindet diese mit einer hierarchischen Zielstruktur, spezifischen Handlungsfeldern, Leitprojekten und Indikatoren. Ein regelmäßiger Bericht basierend auf den Indikatoren soll gewährleisten, dass Programme und Maßnahmen überprüft und weiterentwickelt werden (vgl. Gesemann 2009).

²³ Zuvor hatte man sich in Münster vor allem mit Konzeptentwicklung und Koordination im Bereich Aussiedler-, Flüchtlinge- und Asylbewerberangelegenheiten befasst und entsprechend eine Stabstelle im Sozialdezernat geründet – ein Vorläufer von V/MIA.

Abbildung 1 Steuerungskreislauf in Münsters Migrations- und Integrationsmanagement



Quelle: Stadt Münster

In Verbindung mit dem NSM streben Kommunen zudem in Richtung einer stärkeren Außen- und Sozialraumorientierung. Der „Sozialraum“ wurde in den 1990er Jahren zum Leitbegriff in der Kinder- und Jugendhilfe und hat sich dann zu einem Instrument der lokalen Sozial- und Integrationspolitik weiterentwickelt. Das Konstrukt des Sozialraums dient dem NSM dahingehend, dass es eine effizientere und effektivere Leistungserbringung in den alltäglichen Lebensbereichen der Menschen sowie eine vorausschauende und aktive Gesellschaftsplanung ermöglicht (vgl. Schubert 2005). Das NSM nähert sich damit immer mehr einem differenzierten Governance-Konzept (vgl. Holtkamp 2010). In diesem werden

Elemente der gesellschaftlichen Selbstregulierung mit Elementen der staatlichen Steuerung zu einem neuen „Steuerungsmix“ verbunden (vgl. z.B. Keim et al. 2002). In der Konzeption von Integration als *gesamstädtischer Aufgabe* zeigt sich deutlich die Verbindung gesellschaftlicher und staatlicher Elemente anhand der auf externer Vernetzung und Koordination beruhenden Ausrichtung. Die Leitidee einer solchen ganzheitlichen Steuerung von Integrationspolitik manifestiert sich in den Migrationsleitbildern und ihrer beachtlichen Verbreitung in Deutschland (vgl. Tabelle 2). Ihre unterschiedlichen Titel sowie ihr unterschiedlicher Aufbau deuten auf unterschiedliche Akzentsetzungen hin, wobei die meisten Konzepte versuchen, die Arbeit der Fachressorts (in den Bereichen Bildung, Arbeit, Wohnen, Soziales und Gesundheit) in einem Gesamtkonzept zu bündeln. Darüber hinaus beinhalten die Leitbilder zum großen Teil folgende Grundprinzipien kommunaler Integrationspolitik:

- Zentralität von Koordination, Zusammenarbeit und Vernetzung (Institutionalisierung des Integrationsdialogs),
- Sozialraumorientierung,
- Abkehr vom Defizitansatz, Förderung der Potenziale von kultureller Vielfalt
- Ausbau von Partizipationsmöglichkeiten von Menschen mit MVG
- interkulturelle Öffnung der Verwaltung und
- Nachvollziehbarkeit und Steuerung von Maßnahmen durch Monitoring und Controlling

(vgl. Gestring 2010: 263f)

Die zum Teil große Ähnlichkeit der Leitbilder ist nicht verwunderlich. Erhebliche Vorarbeiten werden zum Beispiel durch Berichte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) zur strategischen Steuerung sowie das gesamte KGSt Know-how geleistet. Weiterhin haben sich Kommunen zu einem Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen sowie der Wissenschaft zusammengetan, um integrationspolitische Erfolge zu verbreiten. Strategien und Einzelfragen kommunaler Integrationspolitik stehen auch in der 2008 ins Leben gerufenen Arbeitsgruppe „Integration“ des Deutschen Städtetages im Mittelpunkt. Europaweit ist die Verbesserung der Nachhaltigkeit von Integrationsarbeit das Ziel des europäischen Städtenetzwerk „Cities for Local Integration Policy of Migrants (CLIP)“.

Vor dem Hintergrund der kommunalpolitischen Governance-Ausrichtung gewinnt neben der konzeptionellen Lösung (Integrationsleitbilder) die organisatorische Lösung einer städtischen Koordinierungsstelle für Integration – entsprechend des Frankfurter Modells – an Bedeutung. Mittlerweile haben so gut wie alle größeren Städte in Deutschland entsprechende Organisationen geschaffen. Obwohl die Ressortverantwortung unterschiedlich geregelt ist, ist sie jedoch meist entweder „Chefsache“ oder dem Sozialdezernat untergeordnet (vgl. Tabelle 2). Die Stellen sollen Konzeptentwicklung und -umsetzung aktiv steuern sowie einen Beitrag zur internen und externen Vernetzung der kommunalen Integrationsarbeit leisten. Zudem entsprechen diese organisatorischen Strukturen der Logik des NSM, da sie die

Dokumentation von Zielerreichung und Fehlentwicklung sowie politisches Monitoring und Controlling in einem Amt bündeln (vgl. z.B. Haushaltplan 2010 der Stadt Münster: 533).

Zusammenfassend kann man sagen, dass mittlerweile beachtliche Initiativen und Projekte ins Leben gerufen wurden, welche die herkömmlichen Grenzen kommunaler Sozial- und Integrationspolitik überwinden und auf den Integrationsleitbildern beruhen (vgl. Roth 2010). Diese sind häufig weniger kompensatorisch bzw. defizitorientiert verglichen mit den meisten Bundes- und Länderförderprogramme wie den Integrationskursen oder den Programmen zur Verbesserung der Bildungsbeteiligung von Zuwandererkindern (Baraulina 2007). Kommunen bemühen sich gemäß einer „aktivierenden“ und potenzialorientierten Integrationspolitik um die Motivation von Migrantinnen und Migranten zur aktiven Teilnahme an der Gesellschaft. Obwohl diese kommunalen Vorhaben sehr innovativ und erfolgreich sind, fehlt jedoch zum Teil eine Strategie, diese auszuweiten und zu verankern. In strategisch wichtigen Bereichen versuchen Kommunen daher zunehmend, sich einen Gesamtüberblick über die zahlreichen Angebote und Maßnahmen zu verschaffen. Ein gutes Beispiel solcher Bemühungen bietet die Bildungsoffensive für Migrantinnen und Migranten der Stadt Nürnberg, welche bei der Erleichterung des Zugangs zur Bildung beim Start und bei Übergängen ansetzt.²⁴ Um entsprechende Maßnahmen am Bedarf orientiert und flächendeckend zu gestalten, sollen Finanzierungsrichtlinien für Einzelprojekte konzipiert, die Qualität der Angebote überprüft und den Akteuren im Handlungsfeld (z.B. Erzieher, Lehrkräfte, Berater) das passende Angebot gezeigt werden. Angesichts der heute vielschichtigen Finanzierungsstrukturen und demographischer Veränderungen ist jedoch auch klar, dass eine gesicherte Bedarfsplanung nicht immer zu leisten ist.

Im Folgenden wollen wir uns nun mit der Umsetzung des Migrationsleitbildes der Stadt Münster befassen und genauer die Integrationsarbeit in den vier Handlungsfeldern Bildung und Sprache, Wohnen, Gesundheit und Personal betrachten. Im Anschluss daran folgt ein Ausblick auf die weitere Entwicklung der integrationspolitischen Steuerung in Deutschland.

²⁴ Vgl. <http://www.nuernberg.de/internet/integration/integrationsprogramm.html>.

Tabelle 2 Koordinierungsstellen für Migration und Integration in deutschen Großstädten

Stadt	Einwohner (2009)	Zuständig	Ressortverortung	Konzept
Berlin	3.442.675	Beauftragte des Senats für Integration und Migration	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales	x (Vielfalt fördern - Zusammenhalt stärken)
Hamburg	1.774.224	Integrationsbeauftragte	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) (seit 2011)	x (Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern)
München	1.330.440	Stelle für interkulturelle Arbeit der Landeshauptstadt München	Sozialreferat	x (Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik der Landeshauptstadt München (Interkulturelles Integrationskonzept))
Köln	998.105	Interkulturelles Referat (Geschäftsführung) und Beauftragte aus anderen Dezernaten	federführend: Dezernat für Soziales, Integration und Umwelt	x (Kölner Konzept zur Stärkung der integrativen Stadtgesellschaft)
Frankfurt am Main	671.927	Amt für Multikulturelle Angelegenheiten	Integration (Dezernat XI)	x (Vielfalt bewegt Frankfurt. Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung)
Stuttgart	601.646	Abteilung Integration	Stabstelle des Oberbürgermeisters	x (Stuttgarter Bündnis für Integration)
Düsseldorf	586.217	Fachstelle Integration	Amt für soziale Sicherung und Integration	x (Gesamtstädtisches Integrationskonzept)
Dortmund	581.308	Migrations- und Integrationsagentur Dortmund	Amt für Angelegenheiten des Oberbürgermeister	-

s				
Essen	576.259	RAA (Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien) /Büro für interkulturelle Arbeit	Geschäftsbereich Kultur, Integration und Sport	x (Konzept für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen)
Bremen	547.685	Referat Zuwandererangelegenheiten und Integrationspolitik, Migrations- und Integrationsbeauftragter	Abteilung Soziales bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales	x (Grundsätze, Leitbilder und Handlungsziele für die bremische Integrationspolitik)
Hannover	520.966	Sachgebiet Integration, Politik und Verbände	Oberbürgermeister	x (Lokaler Integrationsplan (LIP))
Leipzig	518.862	Referat für Migration und Integration	Dezernat I – Allgemeine Verwaltung (nicht im Bereich OB)	x (Die Integration der Migranten in Leipzig als Querschnittsaufgabe)
Dresden	517.052			x (Konzept zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Dresden)
Nürnberg	503.673	Kommission für Integration (Politikebene) und verwaltungsinterne Koordinierungsgruppe (Verwaltungsebene)	Oberbürgermeister	x (Integrationsprogramm der Stadt Nürnberg)
Duisburg	491.931	Referat für Integration	Oberbürgermeister	x (Das Duisburger Integrationskonzept)
Bochum	376.319	Integrationsbüro	Oberbürgermeisterin	x (Integrationskonzept der Stadt Bochum. Grundlagen für die Integrationsarbeit)
Wuppertal	351.050	Ressort Zuwanderung und	Dezernat für Soziales und	-

		Integration	Gesellschaft	
Bielefeld	323.084	Amt für Integration und interkulturelle Angelegenheiten	Oberbürgermeister	x (Wir fördern Integration – Integrationskonzept für Bielefeld)
Bonn	319.841	Stabstelle Integration	Oberbürgermeister	x (Integrationskonzept der Bundesstadt Bonn)
Mannheim	311.969	Stabstelle: Beauftragter für Integration und Migration	Außerhalb der Linienstruktur	- (bisher nur (vorläufige) Grundsätze der Mannheimer Integrationspolitik)
Karlsruhe	291.959	Büro für Integration	Dezernat 3 zuständig für: Jugend und Eltern, Soziales, Bäder, Schulen, Sport	x (Karlsruher Leitlinien zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern)
Wiesbaden	277.493	Amt für Zuwanderung und Integration (Abteilung für Integration)	Dezernat VII – Bürgerangelegenheiten und Integration	x (Integrationskonzept für die Landeshauptstadt Wiesbaden)
Münster	275.543	Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten	Dezernat für Soziales, Integration, Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz	x (Leitbild Migration und Integration Münster)
Augsburg	263.646	Fachstelle Integration und Interkulturelle Arbeit	Oberbürgermeister	x (Das Weißbuch „Eine Stadt für alle“. Augsburger Integrationskonzepte)
Gelsenkirchen	259.744	Stabsstelle Integrationsbeauftragter	Vorstandsbereich Kultur, Bildung, Jugend und Sport	x (Integrationskonzept Gelsenkirchen. „Gelsenkirchen ist DIALOG-orientiert“)
Aachen	258.380	Stabstelle Integration: Integrationsbeauftragte	Fachbereich Soziales und Integration	x (Integrationskonzept der Stadt Aachen)

Mönchengladbach	258.251	Integrationsbeauftragter	Dezernat Bildung, Kultur, Sport	-
Braunschweig	247.400	Büro für Migrationsfragen	Sozialreferat	x (Interkulturelles Leitbild für die Stadt Braunschweig & Integration durch Konsens – ein Handlungskonzept für Braunschweig)
Chemnitz	243.089	Ausländerbeauftragte	Dezernat für Soziales und Gesundheit	-
Kiel	238.281	Referat für Migration	Amt für Familie und Soziales	x (Handlungsempfehlungen für die Integration von Migrantinnen und Migranten in der Landeshauptstadt Kiel)
Krefeld	235.414	Arbeitskreis für Zuwanderung und Integration	Außerhalb der Linienstruktur	x (Kommunales Integrationskonzept für Krefeld)
Halle (Saale)	232.323	Integrationsbeauftragte	Dezernat für Jugend, Schule, Soziales und kulturelle Bildung	x (Integrationsleitbild für kulturelle Vielfalt in der Stadt Halle (Saale))
Magdeburg	230.456	Koordinator für Integration und Zuwanderung	Dezernat für Soziales, Jugend und Gesundheit	x (Integrationspolitik der Landeshauptstadt Magdeburg. Rahmenkonzept)
Freiburg (Breisgau)	221.924	Büro für Migration und Integration	Dezernat für Kultur, Bibliothek, Soziales, Wohnsicherung und Unterkünfte und Integration	x (Leitbild Migration und Integration der Stadt Freiburg)
Oberhausen	214.024	(RAA)	Dezernat für Familie, Bildung, Soziales	x (Das Kommunale Integrationskonzept für Oberhausen. Erster Bericht zur Integration von Zugewanderten,

				Neuzuwanderern und Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund)
Lübeck	209.818	(Internetportal der aktuellen Beratungsstellen, Bildungsträger, Ämter, Behörden, Verbände und Einrichtungen)	?	(in der Verabschiedung)
Erfurt	203.830	Ausländerbeauftragte	Außerhalb der Linienstruktur	x (Integrationskonzept der Stadt Erfurt. Integration fördern – Zukunft gestalten. Grundlagen zur Integration von Migranten in der Landeshauptstadt Erfurt)
Rostock	201.442	?	?	(in Arbeit)

Quelle: eigene Recherche

9 Entwicklung und Umsetzung eines Migrationsleitbildes in der Stadt Münster

Autoren soweit nicht anders vermerkt Matthias Kortmann und Stine Waibel

9.a Eine kurze Beschreibung der Integrationsarbeit

Verwaltung und Politik in der Stadt Münster zeigen auf vielfältige Weise ihre Bereitschaft, Integrationspolitik pragmatisch und dynamisch im Sinne des Migrationsleitbildes weiterzuentwickeln. In allen kommunalen Handlungsfeldern wird an der Umsetzung des Migrationsleitbildes gearbeitet. Die vorliegende Analyse soll verdeutlichen, wie die Umsetzung des Migrationsleitbildes in ausgewählten Handlungsfeldern innerhalb der Kommunalverwaltung der Stadt Münster erfolgt. Lösungsansätze und Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines anspruchsvollen Politikvorhabens sollen gleichermaßen Beachtung finden.²⁵

Langfristig haben zielgerichtete Integrationsmaßnahmen oftmals eine positive Auswirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Integration (vgl. Bertelsmann Stiftung 2009). Soziale und ethnisch-kulturelle Desintegrationsprozesse dürften ohne die aktive Steuerung in einer Vielzahl von Politikbereichen ansteigen. Trotzdem können Politik oder Verwaltung Integration nicht einfach „beschließen“. Integration wird als „interaktiver Prozess zwischen Aufnahmegesellschaft und Zugewanderten“ verstanden und ist daher eine „komplexe, querschnittsorientierte und alle Aspekte kommunaler Politik berührende Aufgabe“ (Reichwein & Vogel 2004). Es geht also um Sensibilisieren, um Argumentieren in Netzwerken, um das „Bohren dicker Bretter“. Vor diesem Hintergrund tragen in Münster die einzelnen Fachämter sowie die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (V/MIA) die Verantwortung für ein kooperatives Miteinander von Staat und Gesellschaft bei der Steuerung von Integration.²⁶ Eine strategisch gesteuerte Umsetzung des Migrationsleitbildes setzt allerdings einen sehr hohen Koordinationsaufwand voraus – nicht zuletzt innerhalb der Verwaltung selbst. Als „Fahrplan“ bzw. Orientierung dient V/MIA daher ein Masterplan (siehe auch Kapitel 9.b), der langfristig dazu beitragen soll, Integrationsarbeit zielgerichtet und kohärent durchzuführen.

Bevor wir nun zur Darstellung der organisatorischen Umsetzung des Leitbildes in den vier Handlungsfeldern kommen, sollen die folgenden Ausführungen die Analysekategorien vorstellen. Als Informationsbasis dienten die in Gesprächen mit Fachämtern geäußerten Erfahrungen sowie die Untersuchung der Ausgangssituation der städtischen Integrationsarbeit im Rahmen des Masterplans (vgl. Reuber & Klöpffer 2009).

²⁵ Grenzen dieser Analyse stellen die empirischen und methodischen Grundlagen dar. Fundiertere Aussagen können nur durch Adressatenbefragungen, Dokumentation interner Organisationsabläufe und Evaluationsdesigns getroffen werden. Aus Ressourcengründen konnte dies hier nicht geleistet werden.

²⁶ Die Koordinierungsstelle V/MIA ist aus der Koordinierungsstelle für Aussiedler, Flüchtlings- und Asylbewerberangelegenheiten hervorgegangen.

a) Steuerung und Koordination

Die Erarbeitung und Umsetzung des Münsteraner Integrationsleitbildes erfolgt in mehreren Schritten, wobei die hier federführende Koordinierungsstelle (V/MIA) besonderen Wert darauf legt, dass dies immer in Rücksprache mit den unterschiedlichen Akteuren innerhalb der Stadt geschieht. Konkret bedeutet dies, dass V/MIA nach der Verabschiedung des Leitbildes durch den Stadtrat das Gespräch mit den unterschiedlichen Verwaltungsämtern gesucht hat, um schon im Vorfeld der Leitbildumsetzung das Feedback der Fachstellen einzubeziehen. Durch die Institutionalisierung von Verhandlungen und Dialogen soll die organisatorische Herausforderung, Integrationsarbeit als *Querschnittsaufgabe* zu etablieren, leichter erreicht werden.

Es gilt zu berücksichtigen, dass die Koordinierungsstelle (ähnlich wie entsprechende Einrichtungen in anderen Städten) zwar keine unmittelbare politische Steuerungsverantwortung hat. Sie kann aber aufgrund ihrer zentralen Stellung durch Rückmeldungen an die politische Führung Steuerungsprozesse beeinflussen. Neben dieser Sensibilisierungsarbeit ist V/MIA zudem an der Entwicklung fachübergreifender und fachspezifischer Projekte beteiligt. Der Projektansatz wird genutzt, um neue Herangehensweisen zu erproben oder einzuführen. Darüber hinaus arbeitet sie auf ein Controlling der Umsetzung des Migrationsleitbildes hin und wirkt bei der migrationsorientierten Weiterentwicklung des statistischen Datenbestandes, des Monitorings und der Erfolgskontrolle mit. Sie kooperiert mit Verbänden, Vereinen und sonstigen Einrichtungen und Leistungserbringern und kümmert sich um den Aufbau von strategischen und operativen Netzwerken (vgl. Beschlussvorlage V/0026/2008 des Rates der Stadt Münster zum Migrationsleitbild). Da das Integrations- und Migrationsmanagement eine neue Produktgruppe im Haushalt ist und als Querschnittsaufgabe zum Teil zu den standardmäßigen Pflichtaufgaben, zum Teil zu den freiwilligen Aufgaben im Sinne nachhaltiger und zukunftssichernder Investitionen gehört, ist es umso wichtiger, Zweck und Erfolg von Maßnahmen zu belegen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Gibt es auf der einen Seite hohe Anforderungen an eine zentral gesteuerte, kooperative Umsetzung des Migrationsleitbildes, bleiben auf der anderen Seite die Verantwortlichkeiten sowie originären Zuständigkeiten der Fachressorts in vollem Umfang erhalten (vgl. Beschlussvorlage des Rates V/0026/2008). Es besteht zum einen die Schwierigkeit für ressortübergreifende Koordinations- und Vernetzungsakteure wie V/MIA, sich eigens Spezialwissen für die Lösung komplexer Aufgaben und Produktentwicklungen in verschiedenen Handlungsfeldern anzueignen. Zum anderen sehen sich die Ämter, wie aus den Ämtergesprächen hervorgeht, für viele Ziele des Migrationsleitbildes gar nicht in der Zuständigkeit oder weisen daraufhin, dass der Großteil ihrer Arbeit nicht autonom getätigt wird, sondern auf Veranlassung von anderen Ämtern und Dezernaten hin geschieht. Von manchen Ämtern wird erwartet, dass bei fehlenden Anknüpfungspunkten zum Leitbild der Prozess der Einbindung nicht weiter verfolgt wird. Aufgrund einer fehlenden Problemdefinition und der Antizipation eines zusätzlichen bürokratischen Aufwandes wird also oftmals keine Notwendigkeit für weiterführende Integrationsmaßnahmen gesehen. Dies

muss sicherlich bei einer strategischen Steuerung von Integration, bei der es darum geht, Koordination und Information zwischen den vielen involvierten Akteuren innerhalb und außerhalb der Verwaltung sicherzustellen, berücksichtigt werden. Es geht also darum, die jeweiligen Zuständigkeiten zu beachten und gleichzeitig auf neue Chancen aufmerksam zu machen. So kann ein Beitrag zu Kontinuität, Innovation und Nachhaltigkeit gemacht werden. Denn wie im Leitbild festgeschrieben stellt Integration eine *gesamtgemeinschaftliche Aufgabe* dar. Gelingt eine bessere Koordination der Integrationsmaßnahmen, können die Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit der Integrationspolitik erhöht und schließlich mehr finanzielle Ressourcen mobilisiert werden (vgl. dazu auch Wichmann & D'Amato 2010). Unterstützend wirkt dabei, dass unter den Fachämtern der Verwaltung der Stadt Münster die Bereitschaft zur Mitarbeit an der Umsetzung der Leitbildziele verbreitet ist. Wie sich diese Bereitschaft in der Praxis auswirkt, wird in den einzelnen Handlungsfeldanalysen genauer erörtert.

b) Vernetzung nach innen und nach außen

In den letzten Jahren wurde die Netzwerkbildung zur politischen Entscheidungsfindung unter Einbezug vielfältiger gesellschaftlicher Zielgruppen zu einem zentralen Ansatz für die Verbesserung von Politikergebnissen. Dass sich kommunale Akteure vernetzen, unterschiedliche Ressourcen einbringen und Beziehungen pflegen, ist dabei keine ganz neue Entwicklung. Soziale, ökonomische und politische Entwicklungen haben jedoch dazu beigetragen, dass der Austausch immer wichtiger wird und die Expertisen (und die Ressourcen) ganz unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure immer mehr gefragt sind. Netzwerke werden darüber hinaus als besonders geeignet eingeschätzt, die Teilhabe unterschiedlicher Akteure zu stärken und Demokratiedefizite zu mindern. Bei der Politikumsetzung wird daher heute weniger in hierarchischen und mehr in horizontalen Strukturen gedacht²⁷ – ein theoretisch vielversprechender Ansatz. Aufgrund der Wahrnehmung zunehmender sozialräumlicher Desintegration bzw. entsprechender Präventionsbestrebungen, setzen viele Städte heute auf die operative Vernetzung von Bewohnern, Organisationen und Institutionen in Stadtteilen, um die komplexen Probleme der Stadtquartiere zu lösen (vgl. Hanesch 2011). Die Einsicht wächst, dass eine integrierte Sozialraumentwicklung in Stadtteilen und Quartieren in eine strategisch orientierte kommunale Integrationspolitik eingebunden werden muss (vgl. Filsinger 2005: 37). Ein gutes Beispiel ist das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“, in welchem die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ein zentrales Handlungsfeld ist.²⁸ Auch die ersten Erfahrungen mit den durch den Bund geförderten „sozialen Frühwarnsystemen“ verbinden durch lokale Netzwerke von Schlüsselakteuren (Kindertageseinrichtungen, Schulen, die öffentliche Kinder- und

²⁷ Vertikale politische und administrative Abläufe existieren natürlich weiterhin. So wurde z.B. der Leitbildprozess von Oberbürgermeister Dr. Tillmann im November 2004 im Rahmen der Projektkonferenz „Zuwanderungsgesetz“ in Auftrag gegeben.

²⁸ In dem Programm geht es um die nachhaltige Entwicklung eines stabilen Gemeinwesens in Stadtteilen mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen. Es greift den Ansatz einer sozialräumlich orientierten Integrationspolitik auf, der bereits in einigen Stadtstaaten und Flächenstaaten entwickelt wurde. Bis einschließlich 2009 haben Bund, Länder und Kommunen rund 2,7 Milliarden Euro für rund 570 Programmgebiete in 355 Städten und Gemeinden bereitgestellt. Dabei finanziert der Bund ein Drittel des Gesamtprogramms. Länder und Kommunen tragen zusammen zwei Drittel. (<http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/index.phtml>)

Jugendhilfe, Einrichtungen des Gesundheitswesens, Polizei, Sportvereine, etc.) Integrationsmaßnahmen und Sozialraummanagement.²⁹

Auch in Münster ist die Bildung von Netzwerken eine zentrale Strategie in der Integrationsarbeit (vgl. Tabelle 3). Es existieren zahlreiche strategische Netzwerke, vor allem das stadtweite und handlungsfeldübergreifende Netzwerk „Integration für Menschen mit Migrationsvorgeschichte“ für die Professionellen in der stadtweiten Integrationsarbeit. Die Geschäftsführung hat das Sozialdezernat, geleitet wird es von einer Doppelspitze aus Stadtverwaltung sowie freien Trägern. 2006 gegründet, ist das Netzwerk ein Produkt des INTERREG-Projekts „Zuwanderer integrieren“.³⁰ V/MIA ist in diesem Netzwerk Mitglied. Im Koordinationskreis, welcher die Amtsleitungen sowie Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger aus allen Handlungsfeldern zusammenbringt, ist V/MIA geschäftsführend tätig.

Tabelle 3 Netzwerke in der Integrationsarbeit in Münster in vier Handlungsfeldern

	Personalentwicklung und Fortbildung	Sprache/ Bildung	Wohnen/ Stadtentwicklung	Gesundheit	Handlungsfeldübergreifend
Leitung durch V/MIA					Koordinationskreis AK Verwaltung Migration
Leitung durch ein anderes Amt oder Dezernat	AG Hamm, Bielefeld, Münster, KOMM IN NRW (nach Projektende aufgelöst)	AG Bildung & Sprache im stadtweiten Netzwerk AK BAMF (Sprachkursanbieter und V/MIA) Netzwerk Schule–Wirtschaft Beirat Schule–Beruf Übergang Kita–Schule	AK Wohnen in Münster	Facharbeitskreis „Gesund älter werden“ Stadtteil-AKs „Gesund aufwachsen in...Münster“	Stadtweites Netzwerk „Integration für Menschen mit Migrationsvorgeschichte“ (zwei AGs und gemeinsames Plenum) AG Demografischer Wandel

Quelle: V/MIA

²⁹ Eine Bestandsaufnahme zur kommunalen Praxis Früher Hilfen in Deutschland findet sich auf der Webseite www.fruehehilfen.de.

³⁰ Das Projekt ist ein Kooperationsprojekt mit der Gemeinde Enschede und dem ROC van Twente, welches Prinzipien für die erfolgreiche Integration von Neuzuwanderern entwickelte. Es fand von 2004 bis 2007 statt. Auch die vorliegende Studie zum Migrationsleitbild in Münster und der realisierten Umsetzungsarbeit ist Teil des Förderprogramms INTERREG.

Neben diesen Netzwerken sind auf lokaler Ebene viele Kontakte informeller Natur, d.h. unterschiedliche (private und öffentliche) Akteure üben politischen Einfluss aus (vgl. Helbling et al. 2005). Formale Netzwerke werden durch diese Einflusststrukturen und institutionalisierten Beziehungen ergänzt. Zudem versucht Münster in Zukunft, durch den strategischen und operativen Einbezug von Migrantenselbstorganisationen, Migrantinnen und Migranten an der politischen Entscheidungsfindung und der Umsetzung von Entscheidungen mitwirken zu lassen. Zwischen der Verwaltung und den Organisationen soll eine engere Zusammenarbeit stattfinden, welche die Wünsche letzterer mit einbezieht. In Münster wird dieser Ansatz mit sehr viel Einsatz verfolgt. 2009 und 2010 fand bereits ein „Tag der Migrantinnen- und Migrantenorganisationen“ statt, welcher die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Organisationen und der Stadtverwaltung im Hinblick auf die Umsetzung des Migrationsleitbildes initiieren sollte. Ziel ist es, durch Vernetzungen auf die Bedürfnisse der Zielgruppe besser eingehen zu können. Anhand einer umfangreichen Analyse des Bestands sowie der Abreitschwerpunkte, Ziele und Ressourcen von MSO in Münster wurde eine große gesellschaftliche Dynamik und Offenheit sichtbar (vgl. Krannich & Hunger 2009). Viele kleine und junge Vereine bestimmen die Organisationslandschaft und ihr gesellschaftliches Engagement, ihre Vernetzung und ihre explizite Kooperationsbereitschaft sind die ideale Voraussetzung für eine intensivere Zusammenarbeit mit den Fachämtern der Kommunalverwaltung und anderen öffentlichen Einrichtungen.

c) Interkulturelle Öffnung

Es gibt keine öffentlichen Diskussionen, keine schriftlichen Beiträge, keine Leitbilder zum Thema Migration und Integration, in denen der zweiseitige Charakter des Integrationsprozesses nicht zur Sprache käme. Erwartet man auf der einen Seite eine gewisse Anpassungsleistung von Menschen mit MVG, so nimmt interkulturelle Öffnung andererseits die Aufnahmegesellschaft in die Pflicht, Sensibilität für Besonderheiten von Migrantinnen und Migranten aufzubringen. Die Verhältnisse in der öffentlichen Verwaltung legen offen, dass eine entsprechende Öffnung der Verwaltung weder als trivial einzustufen noch frei von Ambiguitäten ist. Zum einen gibt es Zugangsbarrieren – Abschlüsse werden nicht anerkannt, es bestehen Qualifikations- und Informationsdefizite auf Seiten der Migrantinnen und Migranten, Einstellungsstopps verhindern Beschäftigungschancen oder es mangelt an einer (kultursensiblen) Kundenorientierung. Zum anderen werden Mitarbeiter mit MVG häufig als Verbindungsleute eingestellt, um so ihr „Potenzial“ eben als „Migranten“ für die Arbeit der Kommunen nutzbar zu machen. Das Amt für Schule und Weiterbildung ist zum Beispiel explizit auf der Suche nach Sozialpädagogen mit Migrationsvorgeschichte. Die Stadtwerke argumentieren, dass insgesamt eine Angestelltenquote mit MVG von gut 4,5% erreicht wird und insbesondere in der „Verkehrsservicegesellschaft Münster“ (= primär Busfahrer) die Quote bei 53% liegt. Der Migrationserfahrung gewinnt wieder eine spezifische Bedeutung, die sie im allgemeinen Integrationsverständnis eigentlich verlieren sollte (vgl. Gestring 2011).

Vor dem Hintergrund dieser komplizierten Ausgangslage möchte die Münsteraner Kommunalverwaltung eine „gelebte Vielfalt der Belegschaft der Stadtverwaltung“ etablieren

und betrachtet die individuelle Verschiedenheit von Beschäftigten als einen großen Vorteil. Im Rahmen des Beitritts zur „Charta der Vielfalt“ hat man sich dazu (selbst-)verpflichtet, entsprechende Personalprozesse zu überprüfen. Dazu zählen zwei Aspekte: erstens, die Förderung der Einstellung von Menschen mit Migrationsvorgeschichte und zweites, die Weiterbildung des Personals in seiner interkulturellen Kompetenz. Die interkulturelle Weiterbildung des Personals ist der Münsteraner Verwaltung ein wichtiges Anliegen. Einige Ämter bieten bereits permanente und obligatorische Fortbildungen in interkultureller Kompetenz an und wie in der Handlungsfeldanalyse erkennbar sein wird, bestehen interessante Ansätze, diese Arbeit weiterzuführen. Auch die Überarbeitung der Formulierung von Stellenausschreibungen ist Beispiel dieses Bekenntnisses zu mehr kultureller Vielfalt.

Im Folgenden sollen nun die Aktivitäten der Stadt Münster in den vier Handlungsfeldern Gesundheit, Sprache und Bildung, Personalentwicklung und Fortbildung sowie Wohnen anhand der drei Analysekatoren untersucht werden. Dabei wird auch der Aufbau und die Funktion eines Integrationsmonitorings genauer beleuchtet werden. Die anschließenden Schlussfolgerungen fassen die zukünftigen Herausforderungen der Münsteraner Integrationspolitik für diesen Teil noch einmal zusammen.

9.b Zur Systematik der Indikatoren- und Monitoringentwicklung

Marcellus Bonato

Am 18.06.2008 hat der Rat der Stadt Münster das „Migrationsleitbild der Stadt Münster“ verabschiedet. Die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (V/MIA) hat zur Umsetzung des Migrationsleitbildes folgenden Masterplan entwickelt, der am 25.08.2009 vom Verwaltungsvorstand der Stadt Münster beschlossen worden ist:

Tabelle 4 Masterplan der Stadt Münster zur Umsetzung des Migrationsleitbildes

Masterplan: Mit neun Schritten zur Optimierung der Integrationsarbeit

1	Analyse der Ausgangssituation
2	Netzwerke zur Kooperation der Umsetzung des Migrationsleitbildes
3	Berücksichtigung der Diversity Management Strategie und Charta der Vielfalt
4	Ziele identifizieren
5	Ziele gewichten
6	Abstimmung mit dem Integrationsrat, dem Rat und den Fachausschüssen der Stadt Münster und externen Partnerinnen und Partnern
7	Überprüfung des Aufgabenumfanges mit den festgelegten Zielen als Grundlage für die Einrichtung eines Integrationsmonitorings
8	Einrichtung eines Controllings
10	Kontinuierlicher Bericht zum aktuellen Stand der Umsetzung an den Integrationsrat, den Rat und Fachausschüsse der Stadt Münster und externe Partnerinnen und Partner

Quelle: Stadt Münster 2010a: 5

Ein wichtiger Bestandteil des Masterplans ist die Vorbereitung eines Integrationsmonitorings, welches auf Grundlage der in Schritt 4 identifizierten Ziele entwickelt werden soll. Teile dieser Arbeiten sind in Münster im Rahmen des INTERREG-Projekts "Migrationsleitbild/Integrationsvisie" erbracht worden.

Integrationsmonitoring

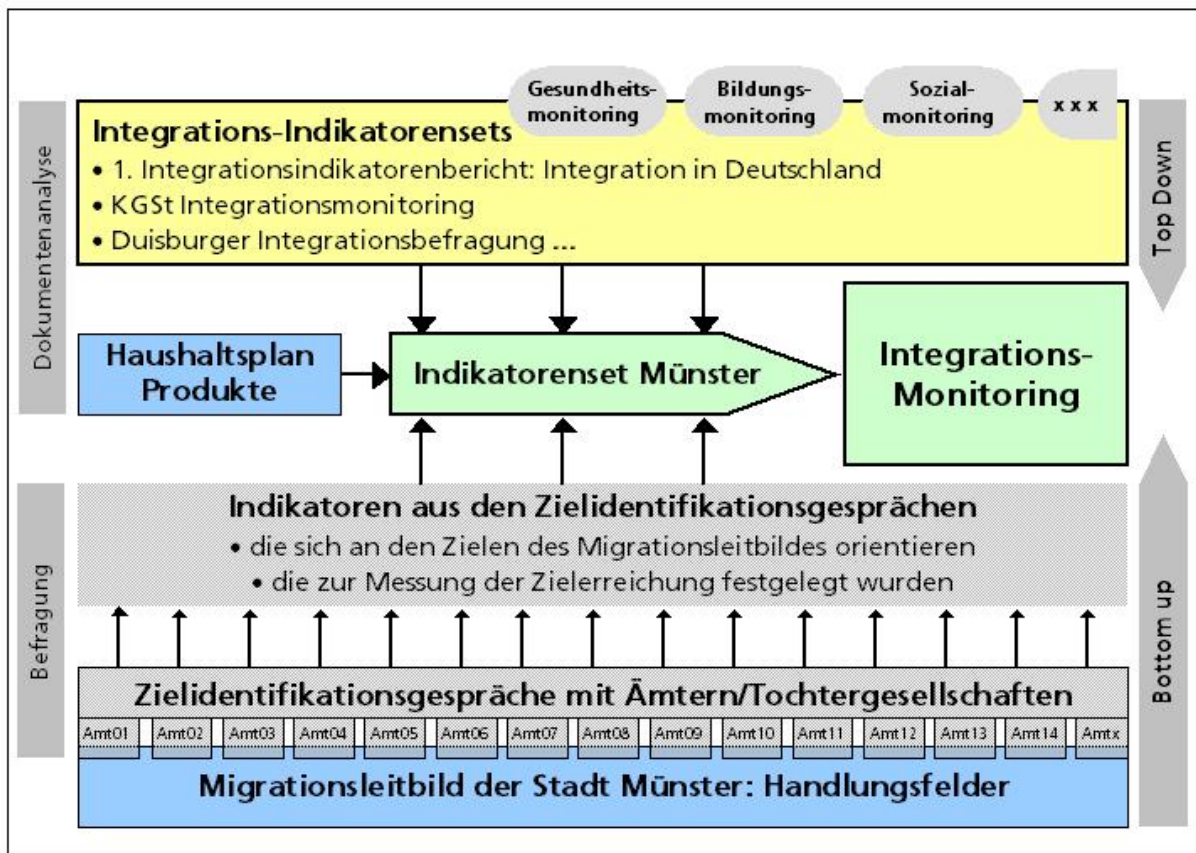
An dieser Stelle wird der Begriff und die Zielsetzung von Integrationsmonitorings kurz erläutert. Im Ersten Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2009:3) wird die Zielsetzung von Integrationsmonitorings deutlich:

„Unerlässlich für die erfolgreiche Gestaltung von Integrationspolitik ist Transparenz über den Stand und den Verlauf der Integration auf der Basis objektiver Daten. Nur wenn bekannt ist, wie sich Integration in den verschiedenen Handlungsfeldern entwickelt, wo Defizite auftreten und Fortschritte zu verzeichnen sind, kann zielgerichtet gehandelt werden. Erfolgreiche Integrationspolitik braucht daher klare Indikatoren.“ Es geht also um die Messung der Wirkung von Integrationsprozessen: Wo verlaufen Integrationsprozesse erfolgreich? In welchen Bereichen bestehen Verbesserungspotenziale? Zu ihrer Darstellung werden einheitliche Kennzahlen (sogenannte Indikatoren) entwickelt, mit deren Hilfe man die Entwicklung von Integrationsprozessen beobachten kann. Die in definierten regelmäßigen Intervallen durchgeführte, meist mehrere Bereiche umfassende Beobachtung nennt man Monitoring. Ein Monitoring besteht also meist aus einer überschaubaren Menge bzw. einem Set von Indikatoren. Ein Monitoring der Integrationsprozesse nennt man Integrationsmonitoring. Monitorings finden auch in anderen Handlungsfeldern statt: ein Monitoring der Bildungsprozesse nennt man z.B. Bildungsmonitoring und ein Monitoring der Entwicklung der „sozialen Lebensverhältnisse und Teilhabechancen“ Sozialmonitoring. (KGST 2009).

Vorgehensweise der Entwicklung des Integrationsmonitorings

Im Folgenden wird die im Rahmen des Projektes entwickelte Systematik zur Entwicklung bzw. Vorbereitung des Integrationsmonitorings in der Stadt Münster beschrieben. Im Masterplan war vorgesehen, für das Monitoring ein Set von Indikatoren festzulegen, welches aus den in den Zielidentifikationsgesprächen festgelegten Indikatoren zur Evaluation des Umsetzungserfolges von Maßnahmen zur Erreichung der identifizierten Ziele entwickelt wird. Es wurde im Laufe des Projektes aber eine allgemeinere Strategie gewählt, die in der folgenden Abbildung verdeutlicht und begründet wird:

Abbildung 2 Vorgehensweise der Entwicklung des Integrationsmonitorings



Eigene Darstellung

Die im Masterplan vorgesehene Strategie wird in Abbildung 2 im unteren Teil dargestellt: Ausgangspunkt ist das Migrationsleitbild, dessen Ziele in den Zielidentifikationsgesprächen mit jedem Amt bzw. jeder Tochtergesellschaft der Stadt Münster in Bezug auf ihre Umsetzung in dem jeweiligen Handlungsfeld des Amtes diskutiert werden; im Zielidentifikationsgespräch werden spezifische Ziele der Ämter herausgearbeitet und Vorschläge für Maßnahmen zur Zielerreichung sowie Ideen für mögliche Indikatoren zur Messung der Zielerreichung entwickelt. Als Methode für das Zielidentifikationsgespräch wird von Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten eine Befragung bzw. ein Interview mit Amtsvertretern durchgeführt. Dieses Vorgehen ist ein „Bottom-up-Vorgehen“, in welchem mit verantwortlichen Personen in den jeweiligen Ämtern Beiträge zu einem Set an Indikatoren für konkrete Maßnahmen beschrieben werden. Die entsprechenden Indikatoren sind folglich auch sehr spezifisch auf die Evaluation der jeweiligen Maßnahme bezogen.

Die im Masterplan vorgesehene Strategie zur Festlegung von Indikatoren für das Integrationsmonitoring wurde um ein Top-Down-Vorgehen erweitert: Im Rahmen von Dokumentenanalysen bzw. Literaturarbeit werden zum einen schon bestehende internationale, nationale und kommunale Integrationsindikatorensets in Augenschein genommen. Zum anderen wird nach schon bestehenden internationalen, nationalen und

kommunalen handlungsfeldspezifischen Monitorings recherchiert. So existieren etwa im Handlungsfeld „Sprache und Bildung“ die Bildungsmonitorings oder im Handlungsfeld Gesundheit die Gesundheitsberichterstattung, die gut entwickelte Indikatoren zum Monitoring des Handlungsfeldes enthalten, die aber kaum bzgl. der Migrationsvorgeschichte differenziert sind, also nicht migrationssensibel sind; auf diese wird im weiteren Verlauf des Kapitels 9 noch näher eingegangen.

Die dort berichteten handlungsfeldspezifischen Indikatoren werden für die Entwicklung des Integrationsmonitorings genutzt bzw. nutzbar gemacht, indem sie migrationssensibel ausgestaltet werden. Damit ist nicht unbedingt eine Neuentwicklung eines Indikators für das Integrationsmonitoring nötig, sondern eine migrationssensible Differenzierung. Ein Vorteil ist, dass diese Indikatoren dann zum einen für das Integrationsmonitoring, aber ebenso auch im jeweiligen Handlungsfeld für eine migrationssensible Berichterstattung und Steuerung genutzt werden können. Damit kann die Entwicklung des Integrationsmonitorings als WiN-WiN-Situation zwischen der Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (V/MIA) und den jeweiligen Fachämtern gestaltet werden.

Ebenfalls können im Rahmen des Top-Down-Vorgehens auf der kommunalen Ebene der Stadt Münster die Zielkennzahlen der Produktbeschreibungen der einzelnen Ämter für die Entwicklung des Integrationsmonitorings nutzbar gemacht werden, die in der ergebnisorientierten Herangehensweise des Neuen Steuerungsmodells (NSM) [vgl. Einleitung] entwickelt werden. Die Produktbeschreibungen sind jeweils im Haushaltsplan enthalten und wie folgt gegliedert:

Gliederung der Produktbeschreibung

1. Beschreibung
2. Besonderheiten im Planjahr
3. Ziele
4. Zielkennzahlen
5. Leistungsdaten

(vgl. Haushaltsplan der Stadt Münster (2010b))

Damit ist die erweiterte in Abbildung 2 visualisierte Vorgehensweise im Grundsatz beschrieben.

Bezug zum SROI (Social Return Of Investment)

In der beschriebenen Vorgehensweise der Indikatorenentwicklung ergeben sich deutliche Parallelen zur sogenannten SROI-Methodik: Mit SROI (Social Return on Investment) wird eine Messmethode bezeichnet, die zur Einschätzung oder Messung der Rendite sozialer Investitionen eingesetzt werden kann. Unter sozialer Investition wird dabei jeder Beitrag eines Subventionsgebers, einer Stiftung oder der öffentlichen Hand für ein soziales Projekt

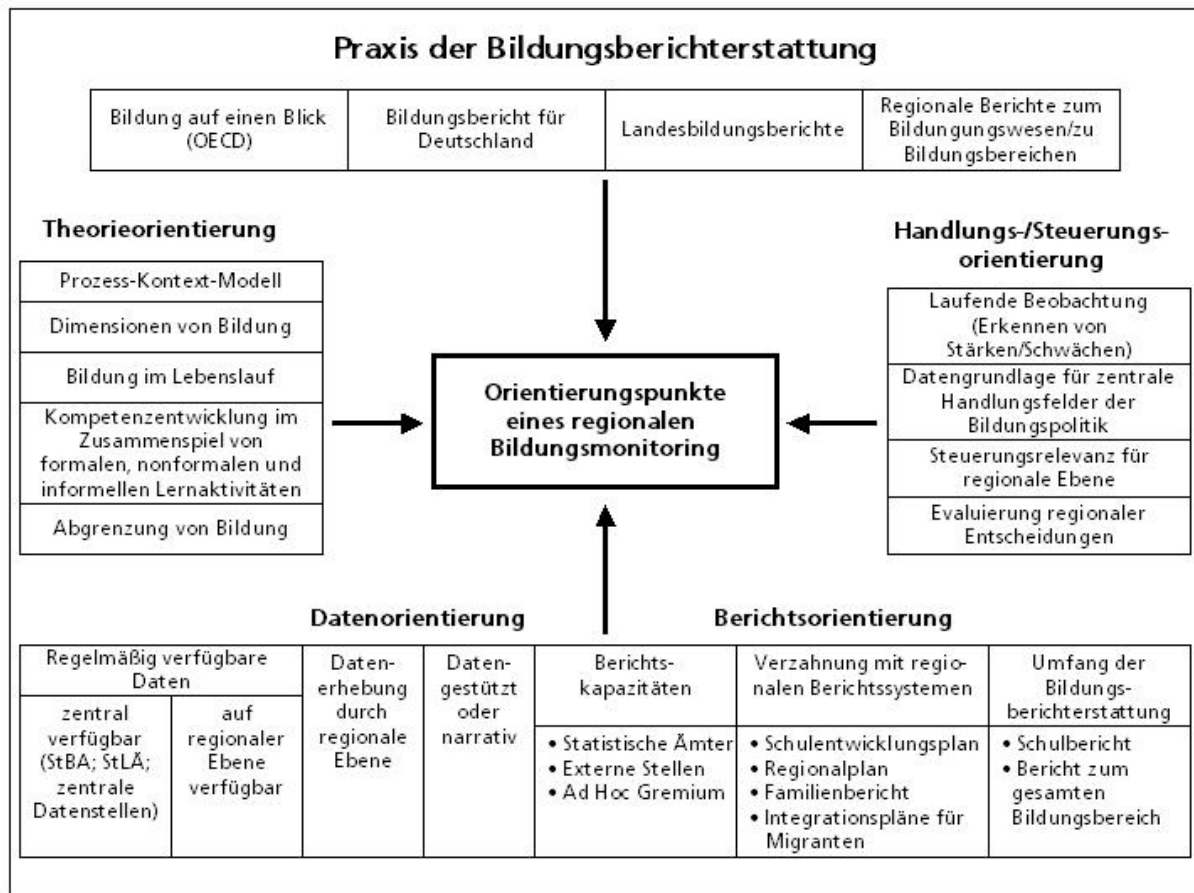
verstanden. Die SROI-Methodik fokussiert auf die (psycho-)sozialen/gesellschaftliche Erträge (Psycho-sozialer/gesellschaftlicher Mehrwert) neben den üblicherweise im Vordergrund stehenden rein betriebswirtschaftlichen Erträgen. Die (psycho-)sozialen/gesellschaftlichen Erträge werden dazu durch sogenannte Monetarisierungsmethoden in eine für die betriebswirtschaftlichen Erträge übliche „Währung“ überführt. (vgl. Bonato et al. 2008).

Auch im Rahmen der Indikatorenentwicklung für eine SROI-Analyse ist eine Entwicklung und Definition von Indikatoren ein entscheidender Bearbeitungsschritt: hier werden insbesondere auch für die psychosozialen/gesellschaftlichen Erträge (neben den betriebswirtschaftlichen Erträgen) Indikatoren entwickelt und gemeinsam einer Monetarisierung zugeführt. Diese Monetarisierung kann nur sinnvoll interpretiert werden, wenn die zugrundeliegenden Indikatoren belastbar sind; das gilt insbesondere für die Indikatoren der psychosozialen Erträge.

Um die Anschlussmöglichkeit einer SROI-Analyse im Rahmen der beschriebenen Vorgehensweise zur Indikatorenentwicklung zu eröffnen, ist es sehr sinnvoll und empfehlenswert, die SROI-Methodik parallel mit zu denken. Insbesondere in der Bottom-up-Vorgehensweise ist es wünschenswert, für die Evaluation von Maßnahmen der SROI-Methodik zu folgen, um die Wirkung von Maßnahmen zu messen. So wurde die SROI-Methodik in Münster z.B. angewandt zur Wirkungsmessung einer Maßnahme zur beruflichen Qualifikation von Migranten. (vgl. Köhnke & Nover, 2008).

Gnahs (2007) hat in einer Machbarkeitsstudie zur Entwicklung und Erprobung eines regionalen Bildungsmonitorings Orientierungspunkte, die er einbezogen hat, in einem Überblick zusammengestellt (vgl. Abbildung 3). Die Überblicksgrafik macht deutlich, wie die oben beschriebene Top-Down-Vorgehensweise in einem Handlungsfeld grundsätzlich strukturiert werden kann und welche Ausgangsfragestellungen zur Recherche genutzt werden können. In den jeweiligen Handlungsfeldern des Integrationsmonitorings wird dieser Idee ebenfalls gefolgt, um sich die handlungsspezifischen Monitorings zu erschließen. Dabei wird die Überblicksgrafik jedes Mal angepasst (vgl. dazu die Orientierungspunkte zum Gesundheitsmonitoring in Kapitel 9c.).

Abbildung 3 Orientierungspunkte eines regionalen Bildungsmonitoring



Quelle: Gnahs 2007

Die Entwicklung eines Integrationsmonitorings als Querschnittsaufgabe

An dieser Stelle wird deutlich: ebenso wie die Umsetzung des Migrationsleitbildes ist auch die Entwicklung eines Integrationsmonitorings eine Querschnittsaufgabe. Zur Erläuterung sei ein Zitat aus dem Exkurs: „Zwischen Gleichbehandlung und Sonderstatus – Grundgedanken zur Umsetzung einer Querschnittsaufgabe“ aus dem Bericht zur Umsetzung des Migrationsleitbildes (Stadt Münster 2010a: 6) wiedergegeben:

„Eine Querschnittsaufgabe tangiert eine Vielzahl kommunaler Handlungsfelder und ist von einer Vielzahl von Fachbereichen, Ämtern und Tochtergesellschaften zu leisten. Gleichzeitig macht es die Querschnittsaufgabe Integration aufgrund ihrer Komplexität, ihrer Vielschichtigkeit und Vielfältigkeit notwendig, gleich mehrere unterschiedliche Ziele zu verfolgen (Zielkatalog des Migrationsleitbildes). Dazu zählen – um nur einige zu nennen - die gleichberechtigte Teilhabe an den Angeboten und Ressourcen der Stadtgesellschaft, die interkulturelle Öffnung dieser Angebote und Ressourcen, einschließlich ihrer Strukturen und die Nichtdiskriminierung, d.h. Migrantinnen und Migranten nicht auf eine Gruppe zu reduzieren, sondern sie in ihrer Vielfalt und Unterschiedlichkeit zu erkennen und wertzuschätzen. Dies auch immer gekoppelt mit dem Appell, niemanden zurückzulassen und

alle Gruppen in diesem Prozess zu berücksichtigen: Kinder ebenso wie die Familien, die Mädchen und Jungen wie die Älteren, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.“ (vgl. Stadt Münster 2010a: 6)

Die Querschnittsaufgabe der Entwicklung eines Integrationsmonitorings muss gestaltet werden; es ist sinnvoll, dabei beteiligungs- und lernorientiert vorzugehen, d.h. diese Entwicklung im Sinne einer Organisationsentwicklung zu verstehen „als einen längerfristig angelegten, nachhaltigen Entwicklungs- und Veränderungsprozess von Organisationen und der in ihr tätigen Menschen. Die Wirkung dieses Prozesses beruht auf dem gemeinsamen Lernen aller beteiligten Personen durch direkte Mitwirkung bei der Bearbeitung und Lösung betrieblicher und unternehmerischer Probleme.“ Die Mitarbeiter als Stakeholder in die Entwicklung des Integrationsmonitorings einzubeziehen bedeutet dann etwa,

- sie über Sinn und Zweck des Integrationsmonitorings zu informieren (Sinnvermittlung)
- sie über den Mehrwert migrationssensibler Indikatoren in ihrem Handlungsfeld zu informieren (Win-Win-Situation schaffen)
- sie zu motivieren, sich an der Entwicklung von Indikatoren zu beteiligen
- sie mit methodischen Kompetenzen auszustatten, Indikatoren zu entwickeln
- den Zusatzaufwand möglichst gering zu halten, z.B. durch den Rückgriff auf schon bestehende Routinedaten im Handlungsfeld, die „migrationssensibel“ gemacht werden
- Befürchtungen, ihnen Aufgabengebiete bzw. Daten wegnehmen zu wollen, ernst zu nehmen; Datenhoheit zu respektieren
- Prozesse der Datengewinnung, Datenlieferung und Datenauswertung gemeinsam zu vereinbaren (Verfahren und Verantwortlichkeiten eindeutig festlegen).

Die Implementation des Integrationsmonitorings folgt einem adaptiv-evolutionärem Ansatz (Altrichter & Wiesinger, 2004). In Münster wird das Integrationsmonitoring bewusst mit einer überschaubaren Anzahl von Indikatoren in ausgesuchten Handlungsfeldern gestartet; eine Erweiterung um Indikatoren in diesen wie auch weiteren Handlungsfeldern folgt mit dem nächsten Zyklus der Berichterstattung. Es ist wenig sinnvoll, mit der Implementation eines Integrationsmonitorings zu warten, bis ein komplettes Indikatorenset entwickelt ist. Dies wird längere Zeit in Anspruch nehmen, wie die Beispiele in den später beschriebenen Handlungsfeldern zeigen werden. Mit dem Start in kleinerem Umfang besteht die Chance, aus Erfahrungen zu lernen und diese Erfahrungen in der weiteren Entwicklung nutzen zu können.

Integrationsmonitoring durch Sammlung verteilter Daten

Die oben beschriebene Entwicklung des Integrationsmonitorings als Querschnittsaufgabe und auch der beschriebene Respekt vor der Datenhoheit der einzelnen Akteure in den Handlungsfeldern macht deutlich, dass das Integrationsmonitoring und die damit verbundenen Daten nicht einer Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (V/MIA) o.ä. gehören. Diese Stelle hat vielmehr die Aufgabe bzw. trägt die

Verantwortung dafür, die migrationssensiblen Indikatoren mit den Ämtern zu entwickeln und zur Berichterstattung zusammenzuziehen. Die jeweiligen Akteure sind weiterhin Herr dieser Daten und können nun in ihrem Handlungsfeld auch migrationssensibel steuern.

Güte von Indikatoren

Bei der Entwicklung von Indikatoren ist eine Betrachtung der Güte der Indikatoren unerlässlich; nur methodisch gut entwickelte und transparent beschriebene Indikatoren sind in ihrer Nutzungsmöglichkeit und Aussagekraft hilfreich bei der Beantwortung der oben schon beschriebenen Fragen zur Wirkung von Integrationsprozessen: Wo verlaufen Integrationsprozesse erfolgreich? In welchen Bereichen bestehen Verbesserungspotenziale? In der empirischen Sozialforschung sind eine ganze Anzahl von Gütekriterien etabliert. Beispielsweise kann zurückgegriffen werden auf folgendes Set an Gütekriterien, die im Rahmen der externen Qualitätssicherung von Krankenhäusern als Qualitätsindikatoren genutzt werden und im sogenannten QUALIFY-Instrument übersichtlich zusammengestellt sind.

Tabelle 5 Das QUALIFY-Instrument

	Methodisches Gütekriterium
Relevanz	Bedeutung des mit dem Qualitätsindikator erfassten Qualitätsmerkmals für das Versorgungssystem Nutzen Berücksichtigung potenzieller Risiken / Nebenwirkungen
Wissenschaftlichkeit	Indikatorevidenz Klarheit der Definitionen (des Indikators und seiner Anwendung) Reliabilität Statistische Unterscheidungsfähigkeit Risikoadjustierung Sensitivität Spezifität Validität
Praktikabilität	Verständlichkeit und Interpretierbarkeit für Patienten und interessierte Öffentlichkeit Verständlichkeit für Ärzte und Pflegende Beeinflussbarkeit der Indikatorenausprägung Datenverfügbarkeit Erhebungsaufwand Implementierungsbarrieren berücksichtigt Die Richtigkeit der Daten kann überprüft werden

Die Vollständigkeit der Daten kann überprüft werden

Die Vollzähligkeit der Daten kann überprüft werden

Quelle: BQS 2007: 3

Die Gütekriterien sollen nicht im Einzelnen beschrieben werden. Neben den Kriterien der Wissenschaftlichkeit werden hier aber Relevanz- und Praktikabilitätskriterien kurz beschrieben, die im Kontext der Entwicklung von Indikatoren für ein Integrationsmonitoring eine hohe Bedeutung haben.

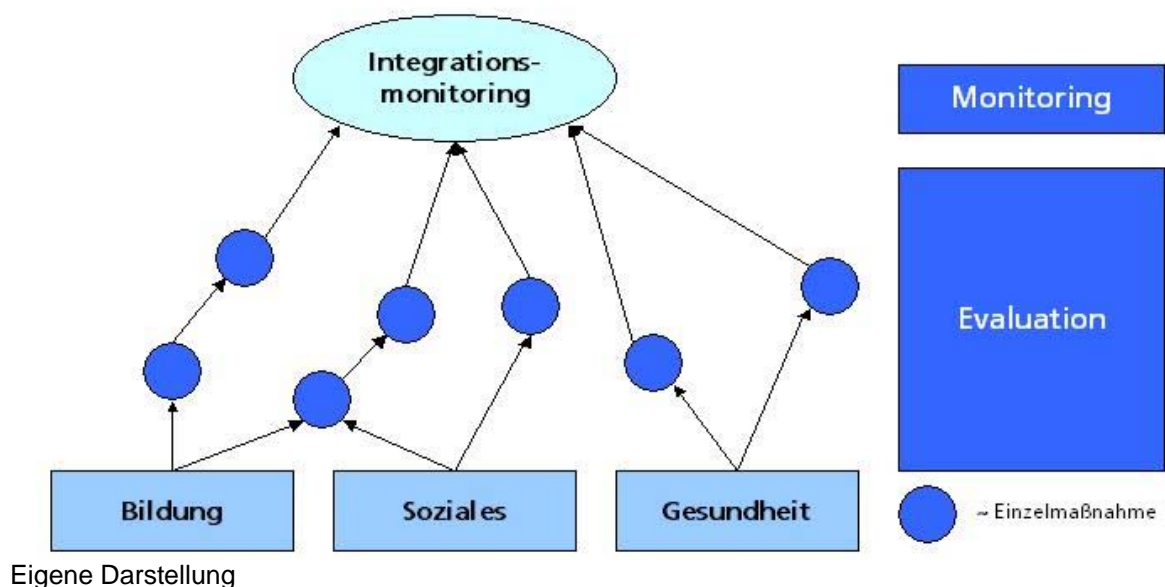
Interaktion der Top-Down-Ebene und der Bottom-up-Ebene

Bei der Entwicklung des Integrationsmonitorings ist darauf zu achten, dass die beiden beschriebenen Vorgehensweisen Bottom-up und Top-down sich aufeinander beziehen. Bei der Umsetzung des Migrationsleitbildes ist in den einzelnen Handlungsfeldern bzw. den entsprechenden agierenden Ämtern und Tochtergesellschaften der Stadt Münster vorrangig zunächst die bottom-up-Vorgehensweise zu erkennen. Hier werden konkrete Ziele und zugehörige konkrete Maßnahmen entwickelt und deren Zielerreichung im besten Falle mittels vorher festgelegter Evaluationskriterien bewertet. Die Evaluationskriterien oder auch Indikatoren sind auf einer sehr konkreten Ebene formuliert.

Bei der Top-Down-Herangehensweise wird die Abstraktionsebene der entwickelten Indikatoren notwendigerweise wesentlich abstrakter, wenn z.B. internationale oder nationale Indikatorensets als Ausgangspunkt genommen werden. Man kann hier auch von Generalindikatoren sprechen, die z.B. Vergleiche von Ländern möglich machen, wie etwa Inanspruchnahmeraten von Personen mit und ohne Migrationsvorgeschichte an Vorsorgeuntersuchungen im Gesundheitsbereich. Demgegenüber wäre z.B. eine Maßnahme aus der bottom-up-Ebene, welche zur Sensibilisierung für Vorsorgeuntersuchungen beiträgt mit diesem Indikator als Evaluationskriterium zu grob gemessen: In einem ersten Evaluationsschritt ist es schon ein Erfolg, wenn man zunächst nur eine Änderung der Einstellung gegenüber Vorsorgeuntersuchungen nachweisen könnte; auch wenn eine Erhöhung der Inanspruchnahmerate an Vorsorgeuntersuchungen noch nicht nachgewiesen werden kann. Dass Generalindikator und die genutzten Evaluationskriterien in Beziehung stehen, sollte aber sichergestellt werden. Nur so kann ein Beitrag der einzelnen Maßnahmen an der positiven Entwicklung des Generalindikators erwartet werden.

Das soll mit folgender Abbildung verdeutlicht werden:

Abbildung 4 Das Zusammenspiel von Evaluation der Einzelmaßnahmen und Monitoring



Abschließend wird in der folgenden Abbildung eine SWOT-Analyse zur Einführung eines Integrationsmonitoring zusammengestellt. SWOT steht für strengths, weaknesses, opportunities und threats:

Tabelle 6 SWOT-Analyse zur Einführung eines Integrationsmonitoring

	Stärken	Schwächen
Gegenwart	Bestehendes Leitbild Beschluss Masterplan Erkenntnisgewinn aus INTERREG-Projekten (inhaltlich und methodisch)	Keine/wenig Verfügbarkeit migrations-sensibler Daten Keine standardisierte Definition von Migrationsvorgeschichte über Handlungsfelder hinweg
	Chancen	Risiken*
Zukunft	Laufende Beobachtung des Integrationsprozesses (Erkennen von Stärken und Schwächen) Bewertungsmöglichkeit des Integrationsprozesses steuerungsrelevante Datenbasis	Datenfriedhöfe Stigmatisierung Menschen m. MVG vs. Menschen o. MVG Konzentration auf Probleme der Minderheiten, nicht der Mehrheit Gefahr von Scheinkorrelationen bei Fokussierung nur der Variablen Migrationsvorgeschichte

Eigene Darstellung

9.c Handlungsfeld Gesundheit

Bestandsaufnahme im Bereich Gesundheit

Als ein Kernbereich des deutschen Wohlfahrtsstaates spielt das Gesundheitssystem eine wichtige Rolle für den gesellschaftlichen Integrationsprozess. Nicht alle gesellschaftlichen Gruppen nutzen die vorhandenen gesundheitlichen Versorgungsleistungen jedoch gleichermaßen. Häufig führen mangelnde Sprachkenntnisse oder fehlendes Wissen über Zugangswege zum Gesundheitssystem dazu, dass Migrantinnen und Migranten Vorsorge- und Präventionsangebote in geringerem Maße in Anspruch nehmen. Tieferliegende Ursachen dieses Verhaltens können auch mit traditionellen und kulturellen Aspekte in Verbindung stehen. Aufgrund einer entsprechenden Datenverfügbarkeit³¹ gibt es darüber hinaus mittlerweile eine Reihe gesicherter Erkenntnisse über die gesundheitlichen Risiken verbunden mit Migrationsprozessen sowie diesbezügliche Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge.³² So können trotz heterogener Zusammensetzung der Migrantenbevölkerung Migrantinnen und Migranten in bestimmten Bereichen als eine „gesundheitlich vulnerable Gruppe“ betrachtet werden (z.B. Spallek & Razum 2007).³³ Dabei sind laut Gesundheitsberichterstattung des Bundes vier Gruppen besonderen Risiken ausgesetzt: Kinder und Jugendliche, Ältere, Frauen und Personen ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus. Doch nicht immer sind Zugewanderte gesundheitlich schlechter gestellt, auch ein so genannter „Healthy Migrant-Effekt“ (der gesunde-Zuwanderer-Effekt), insbesondere im Bereich der Herz-Kreislauf-Erkrankungen, ist nachweisbar (Razum 2006). Insgesamt entwickelt sich die gesundheitsbezogene Forschung zu Migranten in Deutschland zurzeit dynamisch weiter und wird dabei nicht zuletzt unter Gesichtspunkten der Ethik sowie der Stigmatisierungsgefahr betrachtet.

Der bundesweite Arbeitskreis „Migration und öffentliche Gesundheit“ hat sich das Ziel gesetzt, Chancengleichheit im öffentlichen Gesundheitsbereich voran zu treiben. Dieses Netzwerk trägt bereits seit 1994 dazu bei, Erfahrungen aus der Praxis und der Forschung in die Entwicklung von Politikkonzepten auf allen föderalen Ebenen einfließen zu lassen. Der AK lebt vom Engagement seiner Mitwirkenden insbesondere aus dem öffentlichen Gesundheitsdienst. In Übereinstimmung mit der Leitidee des Nationalen Integrationsplans spielt in den Aktivitäten des AKs die Vielfalt der Bevölkerung eine hervorgehobene Rolle, so dass gerade die Einbeziehung von Menschen mit MVG in alle Phasen eines Projekts zum

³¹ Etwa Mikrozensus oder der bundesweite Kinder- und Jugendgesundheitsurvey; vgl. auch Sonderbericht „Gesundheit von Zuwanderern in Nordrhein-Westfalen“.

³² Unter dem Titel „Gesundheit – grenzenlos“ hat der 53. Wissenschaftliche Kongress der Bundesverbände der Ärzte und Zahnärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes im Mai 2003 die Zusammenhänge zwischen Migration und Gesundheit zu einem der Hauptthemen gemacht (vgl. Grieger/Gardemann 2003)

³³ Diese Ursachen dafür können auf drei Aspekte zurück geführt werden: Bedingungen im Herkunftsland (z.B. andere Ernährung), Bedingungen während des Migrationsprozesses (z.B. psychosoziale Belastung), Bedingungen im Zielland (z.B. Fremdheitsgefühl (vor allem kurzfristig) oder schlechtere soziale Lage (vor allem langfristig)) (Spallek/Razum 2007: 451).

zentralen Lösungsansatz geworden ist. In den Teilzielen des Münsteraner Migrationsleitbildes spiegelt sich genau dieser Ansatz wieder.

Ein weiterer Ansatz, der entsprechend nationaler Zielsetzungen auch im kommunalen Handlungsfeld Gesundheit eine zunehmende Bedeutung genießt, ist der so genannte Setting-Ansatz (vgl. Informationen der Stadt Münster zum Handlungsfeld Gesundheit), welcher sich durch eine Sozialraumorientierung, also die Anknüpfung an Alltagswelt und konkrete Lebensbedingungen der Zielgruppen, auszeichnet. Im Rahmen des Projektes „Gesund aufwachsen“ (s.u.) kooperiert das Gesundheitsamt zum Beispiel mit freien Trägern, Schulen, Kindertagesstätten, etc. in Stadtteilen um möglichst günstige Bedingungen für eine gute Ernährung oder mehr Bewegung zu schaffen. Migrantinnen und Migranten können so unmittelbar vor Ort erreicht werden und die angestrebte Verbindung zu anderen Handlungsfeldern (Sprache, Bildung, Wohnen) sowie der Querschnittcharakter von Integration werden im Projektdesign sehr ernst genommen. Gerade im Bereich Gesundheit spielt die positive Beeinflussung von Settings bzw. Lebenswelten wie Schule, Kindergarten, Betrieb und Stadtteil eine wichtige Rolle (vgl. Bundesbeauftragte 2007).

Tabelle 7 Ziele, Maßnahme, Akteure und Netzwerke im Handlungsfeld Gesundheit:

Migrationsleitbild

Entsprechend des Verständnisses von Integration einer strukturellen (Platzierung) und kulturellen Sozialintegration (Kulturation)

...ist es das Leitziel, ...

einen gleichberechtigter Zugang zu Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen zu schaffen und ein entsprechendes Versorgungs-, Beratungs- und Betreuungsangebot zu garantieren.

...sind es die Teilziele, ...

1. eine kultursensible Gesundheitsfürsorge, Altenpflege und Sterbehilfe durchzuführen,
2. die Gesundheitsaufklärung und die Information zur Prävention verstärkt mehrsprachig, gezielt für Migranten und insbesondere Kinder und Jugendliche zu betreiben,
3. mehr aufsuchende Gesundheitshilfen zu etablieren,
4. die strukturen- und trägerübergreifende Arbeit, insbesondere in Stadtteilen, zu fördern sowie ihre Verbreitung in der Öffentlichkeit zu verbessern,
5. Migrantinnen und Migranten in Planung und Umsetzung von Gesundheitsprojekten einzubeziehen und
6. positiv evaluiertes Projekte weiter zu führen/ weiter zu finanzieren und Best Practice Projekte in alle Stadtteile zu übertragen.

Einzelmaßnahmen

- Gesundheitsamt ist Kooperationspartner des *bundesweiten Projektes* „MiMi – Migranten für Migranten“ (mehrsprachige und kultursensible Gesundheitsförderung und Prävention für Migrantinnen und Migranten; Ausbildung von hochqualifizierten Migrantinnen und Migranten als Gesundheitslotsen und Mediatoren; MiMis sollen in mehr Fachbereichen des Gesundheitsamtes tätig werden; Beispiele: aufsuchende Gesundheitshilfen – Stadtteil und MiMis führen Infoveranstaltungen gemeinsam durch, in zwei Moscheen wird mit MiMis zu gesundheitlichen Themen aufgeklärt; die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten unterstützt den Einsatz der MiMis in der Sozialpsychiatrischen Beratung für Migrantinnen und Migranten) (Teilziele 1, 2, 3, 4, 5)
- Modellprojekt „Gesund aufwachsen in ...“; zunächst in Berg Fidel (2007-2008), dann auf Coerde übertragen (2009) (Teilziel 4)
- Familienhebammen: Hebammen mit eigener Migrationsvorgeschichte und hohen Sprachkompetenzen betreut Schwangere während der Schwangerschaft und über die Geburt

hinaus (Teilziele 3,5)

- Gesundheitsaufklärung in Sprachkursen, die durch den Bund gefördert werden je nach Bedarf und Anfrage aus 2 kommunal angebotenen Sprachkursen für Flüchtlinge (teils Einsatz mehrsprachiger Infoblätter) (Teilziel 2)
- Die Informationsmappe „Gesund leben“ liegt in den sechs gängigsten Sprachen Arabisch, Türkisch, Serbokroatisch, Russisch, Englisch und Persisch vor; Informationsblätter „Hygienische Mindestanforderungen für Lebensmittelverkaufsstände auf Märkten, Volksfesten und ähnlichen Veranstaltungen“, „Die 10 Gebote der Personalhygiene“, „Schulungspflicht“ wurde in die türkische Sprache übersetzt, weitere Übersetzungen sind geplant und abhängig von den finanziellen Mitteln. (Teilziel 2)
- Informationsveranstaltungen im Bereich Veterinär- und Lebensmittelüberwachung für Betreiber von Lebensmittelverkaufsständen mit Migrationsvorgeschichte,
- Handlungsempfehlungen zur Umsetzung einer kultursensiblen Altenpflege für Münster werden berücksichtigt; sollen sukzessive in Stadtteilarbeitskreisen aufgegriffen werden (Teilziele 1,4)
- Erhebung migrationsspezifischer Daten durch den Sozialpsychiatrischen Dienst seit 2010 (Teilziel 1)
- Gesundheits-/Ernährungs-/Hygienesprechstunden in Stadtteilen, Informationsveranstaltungen etwa in Sprach-/ Integrationskursen (Teilziele 1,2,3,4)
- Sozialpädiatrische Untersuchungen und Beratungen Schulen/KiTas (Teilziele 1,2,3,4)
- Es besteht bereits eine enge Kooperation mit Sozial- und Jugendamt im praktischen Anwendungsbereich (Teilziel 4)
- Gesundheitsrahmenbericht: Erfahrungen werden auch an andere Ämter und Organisationen weiter gegeben; Daten des Gesundheitsamtes werden häufig in anderen Bereichen wie der Schul- und Fortbildung eingesetzt (Teilziel 4)
- Kontaktaufnahme zu Moscheen mit Unterstützung der Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (Teilziele, 4,5)
- Im Lebensmittel- und Veterinäramt werden arabisch-sprachige Broschüren herausgegeben; das Amt ist im Austausch mit Menschen mit MVG, wenn es um die Kontrolle von Lebensmittelbetrieben geht und/oder um die „Schächtung“ der

	<p>Tiere in Sinne der muslimischen Tradition (Teilziele 1,2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schulungsprojekt: ein Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (insgesamt 20) des Gesundheitsamtes erhielten Schulungen zur Interkulturellen Kompetenz (Teilziel 1)
Vorrangig verantwortliche Ämter innerhalb der Verwaltung	<p>Gesundheitsamt Sozialamt Amt für Veterinär- und Lebensmittelüberwachung Amt für Kinder, Jugendliche und Familien</p>
Schlüsselakteure innerhalb der Kommune	<p>Aufsuchende Gesundheitshilfen Stadtteile Schulen, KiTas Kommunale Seniorenvertretung Arztpraxen, Krankenhäuser und sonstige Einrichtungen der Gesundheitsversorgung Krankenkassen Freie Wohlfahrtsverbände (Diakonisches Werk Münster, Evangelische Beratungsdienste GmbH, Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Münster e.V., Caritasverband für die Stadt Münster e.V., Arbeiterwohlfahrt Unterbezirk Münsterland, etc.) Vereine, (MSO) Integrationsrat Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten</p>
Netzwerke	<p>Facharbeitskreis „Gesund älter werden“ Kommunale Gesundheitskonferenz (verpflichtend in NRW) Pflegekonferenz Stadtteilarbeitskreisen „Älter werden in...“ AK „Gesund aufwachsen in Münster“ Stadtweites Netzwerk „Integration für Menschen mit Migrationsvorgeschichte“ AK Verwaltung Migration Bundesweite AK „Migration und öffentliche Gesundheit“ der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration</p>

Eigene Zusammenstellung

Die Erfolgsfaktoren der Leitbildumsetzung im Bereich Gesundheit – eine Tour durch die Praxis

a) Steuerung und Koordination

Migration ist „eines der wichtigsten Themen überhaupt“ heißt es von Seiten des Gesundheitsamtes (Reuber & Klöpfer 2010: 125). So wird das Leitziel des Migrationsleitbildes im Handlungsfeld Gesundheit – die Schaffung eines gleichberechtigten Zugangs zum Gesundheitssystem und die Garantie für ein entsprechendes Versorgungs-, Beratungs- und Betreuungsangebot – bereits durch vielfältige konkrete Umsetzungsstrategien verfolgt, die das Stadium des „pragmatischen Improvisierens“ (vgl. Bade & Bommes 2000) bereits verlassen haben. Auch die Teilziele werden bereits auf vielfältige Weise durch zielgerichtete Projekte untermauert. Die gesundheitspolitischen Ambitionen der Stadt Münster, von dem auch das integrationspolitische Querschnittsthema profitiert, zeigt auch die Mitgliedschaft im bundesweiten „Gesunde Städte-Netzwerk“ (GSN), dessen Bundesgeschäftsstelle seit 2004 in Münster angesiedelt ist. Das Netzwerk betont die Bedeutung der Kommunen im Themenfeld Gesundheitsförderung und Prävention.

Neben dem federführenden Gesundheitsamt haben vor allem noch das Sozialamt, das Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt und das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien konkret mit Gesundheitsthemen zu tun. Ein wichtiges Gremium zur Steuerung und Koordination der gesundheitlichen Versorgung ist in Münster darüber hinaus seit 1995 die zweimal jährlich tagende kommunale Gesundheitskonferenz unter Leitung des Gesundheitsamts. Diese Konferenz, die 1999 NRW-weit für alle Städte und Kreise eingeführt wurde, bietet ein Forum für die zentralen organisierten Interessensvertreter des öffentlichen Gesundheitswesens, d.h. Apotheker- und Ärzteverbänden, Krankenkassen, Krankenhäusern, Selbsthilfe-Organisationen, Wohlfahrtsverbänden und Weiterbildungseinrichtungen. Auch alle im Gemeinderat vertretenden Fraktionen gehören der Konferenz an. Die in thematischen Arbeitskreisen erarbeiteten Handlungsempfehlungen werden gemeinsam verabschiedet. Zurzeit spielt das Thema Migration eine zentrale Rolle in den Arbeitskreisen des Projektes "Gesund aufwachsen in Münster". Auch der AK "Gesund älter werden in Münster" berücksichtigt in den Handlungsempfehlungen zur Ernährung und Fitness für Seniorinnen und Senioren die jeweiligen Wirkungen für Zugewanderte und Nicht-Zugewanderte. Die Handlungsempfehlungen wurden bereits in der Gesundheitskonferenz eingebracht, wobei im weiteren Verlauf zunächst eine Bestandsaufnahme der Angebote für Seniorinnen und Senioren mit und ohne Migrationsvorgeschichte in den Stadtteilen sinnvoll ist.

Wichtig im Bereich Gesundheit ist zum einen die Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in ihren Lebenswelten – auch ein zentrales nationales Gesundheitsziel. Zum anderen soll die gesundheitliche Versorgung einer älter werdenden Migrantenbevölkerung in Form einer kultursensiblen Altenpflege gewährleistet werden. Seit 1997 gibt es zudem eine Pflegekonferenz, welche im Sozialamt beheimatet ist und sich in ihren Ursprüngen mit der

Pflegebedarfsplanung beschäftigt hat. Heut übernimmt das Netzwerk jedoch weiterreichende Aufgaben, die auch in den Themenbereich Migration und Integration hineinragen.

Mit den so genannten aufsuchenden Gesundheitshilfen³⁴ besitzt die Stadt Münster, bzw. das Gesundheitsamt, schon lange eine niedrigschwellige Angebotsstruktur, die sich auch als erfolgsversprechende Strategie gegen Benachteiligung im bundesweiten Integrationsprogramm wiederfindet (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2010). Sie ist eine Reaktion auf Erfahrungen mit Migrantinnen und Migranten, die (nicht nur im Gesundheitsbereich) eine höhere Hemmschwelle gegenüber Institutionen verspüren als Personen ohne Migrationsvorgeschichte. Zusätzlich ermöglicht es diese Form der Gesundheitshilfe, das soziale Umfeld und weitere für die Gesundheit eines Menschen wichtige Faktoren zu berücksichtigen, Kontakte zu verschiedenen sozialen Diensten herzustellen und früh einzugreifen. Der Handlungsansatz kann schließlich auch einer schwerer erreichbaren Bevölkerungsgruppe Wissen etwa über die vielfältigen Potenziale von Selbsthilfegruppen vermitteln, die im deutschen Gesundheitswesen von wachsender Bedeutung sind.

Schließlich gilt es, erfolgreiche Maßnahme zu evaluieren und dokumentieren und ihre eventuelle Weiterverbreitung und Weiterfinanzierung nachhaltig zu gewährleisten. Eine wichtige Entscheidungshilfe stellt die Gesundheitsberichterstattung des Gesundheitsamtes dar, welche empirische Ergebnisse und Daten liefert, die für ein gezieltes Eingreifen relevant sind und auch für das Integrationsmonitoring eine wichtige Rolle spielen. So lassen sich etwa auf Basis der Datenerhebungen im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen sozialpädiatrischen Untersuchung vor Schulbeginn (Gewicht, Motorik, Sprachfähigkeit), der freiwilligen Früherkennungsuntersuchungen (insgesamt neun) und des Impfstatus der Schulanfänger Betroffenheits- und Bedarfsszenarien abbilden. Das Gesundheitsamt ist dabei auch richtungsweisend im Datenaustausch an andere Ämter und Organisationen.

b) Vernetzung nach innen und außen

Aufgrund der Zuständigkeit des Gesundheitsamtes für die Gesundheit von Kindern und Jugendliche ist die Kooperation und strategische Abstimmung mit dem Amt für Kinder, Jugendliche und Familien in den letzten Jahren intensiviert worden (vgl. Gesundheitsbericht 2011). Gerade im Bereich der aufsuchende Hilfen, der Hebammenhilfen, der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zum Kinderschutz für drogenabhängige Schwangere und Eltern oder den Präventionsbesuchen profitieren beiden Seiten von strategischen Absprachen. Zum Beispiel sind eine gute Familienplanung und die Verhinderung von schnell aufeinander folgenden Geburten zentral für die Gesundheit und soziale Sicherheit von Kinder und Jugendlichen.

Auf der operativen Ebene spielt das Gesundheitswesen schon strukturbedingt eine hervorgehobene Rolle. So besteht eine Besonderheit in Deutschland darin, dass

³⁴ Aufsuchende Gesundheitshilfen sollen bestehende Hürden zur medizinischen Behandlung überwinden und bedürftige Personen frühzeitig in das Spektrum bestehender Hilfsangebote aufnehmen. In Münster klären Mitarbeiter des Gesundheitsamtes bei Hausbesuchen den Bedarf und vermitteln in enger Kooperation mit niedergelassenen Ärztinnen, Ärzten und Institutionen in die notwendige Behandlung.

Verantwortlichkeiten der Akteure des Gesundheitswesens im Rahmen der (gemeinsamen) Selbstverwaltung geregelt sind (SGB V). Das deutsche Gesundheitswesen ist sehr komplex, verfügt über eine große Angebotsvielfalt und ist für viele Menschen schwer durchschaubar. Für Migrantinnen und Migranten kommen dabei sprachliche, kulturelle oder rechtliche Barrieren hinzu. Diese Hemmnisse sind Ausgangspunkt des Projektes „MiMi – Mit Migranten für Migranten“³⁵, welches auch in Münster zur umgesetzt wird. Es ist Resultat einer erfolgreichen strategischen und operativen Kooperation zwischen Forschungszentren, Krankenkassenverbänden und regionalen Partnern aus dem Sozial-, Gesundheits- und Integrationssektor³⁶ und hat bereits eine erfolgreiche Pilotphase an mehreren Standorten durchlaufen (vgl. Bundesbeauftragte 2007: 107ff). Ziel des Projektes ist es, Migrantinnen und Migranten als Mediatoren bzw. Lotsen von Fachkräften aus der Praxis des öffentlichen Gesundheitswesens fortzubilden. Sie sollen dann ihr Wissen gegen eine anerkennende Honorarzahung an ihre ethnische Gemeinschaft weitergeben oder beispielsweise bei Ämter- oder Trägergesprächen mit Migrantinnen und Migranten aufgrund ihrer interkulturellen Kompetenz unterstützend tätig werden. MiMIs bieten auch offene Frühstückstreffs in den Stadtteilen an, um Migrantinnen und Migranten für Gesundheitsthemen zu sensibilisieren. Da das Münsteraner Gesundheitsamt mit den aufsuchenden Gesundheitshilfen über eine langjährige Erfahrung im Hinblick auf eine lebensweltnahe Gesundheitsversorgung verfügt, können MiMIs in dieser Struktur gut zum Einsatz kommen. Darüber hinaus unterstützt die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten den Einsatz der MiMIs in der Sozialpsychiatrischen Beratung für Migratinnen und Migranten und das Gesundheitsamt fördert den Einsatz von MiMIs bei Informationsveranstaltungen zu gesundheitlichen Themen in zwei Moscheen. Insgesamt soll durch diese Kooperation eine kultursensible Gesundheitsfürsorge gewährleistet werden – ganz im Einklang mit den Zielen des Migrationsleitbildes.

Bereits von Ende 2006 bis Ende 2009 hat das Gesundheitsamt das Programm „gesund aufwachsen in Berg Fidel“ – im Sinne des nationalen Gesundheitsziels die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in ihren Lebenswelten, wie Kindertagesstätten, Schulen oder den Familien zu fördern (vgl. Bundesgesundheitsministerium 2010) – in Kooperation mit Partnern vor Ort durchgeführt.³⁷ Im Fokus des Projektes standen Familien mit Migrationsvorgeschichte, wobei die Angebotsstruktur des Projektes an den Bedürfnissen sozial Benachteiligter im Allgemeinen ausgerichtet war (s. Abschlussbericht). Ziele der geförderten Projekte sind vor allem die Stärkung der Lebenskompetenzen, mehr Bewegung und eine bessere und bewusstere Ernährung. Einige der erfolgreichen Maßnahmen (zum Beispiel das Projekt „Besser essen. Mehr bewegen“ wurden auch auf den Stadtteil Hilstrup-West übertragen, da die Daten des Gesundheitsamtes dort einen hohen Handlungsbedarf identifiziert hatten (vgl. Abschlussbereich 2009). Zwischen den beteiligten Einrichtungen und

³⁵ Das Projekt wurde vom Ethno-Medizinischen Zentrum e.V. entwickelt (vgl. <http://www.ethno-medizinisches-zentrum.de/>). Gegenwärtig ist MiMi an über 50 Standorten in 10 Bundesländern vertreten.

³⁶ Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Maria Böhmer, ist seit 2006 Schirmherrin von MiMi.

³⁷ Das Projekt wurde finanziell vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gefördert. Darüber hinaus erhielt es Unterstützung von der Unfallkasse NRW, der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW) und der Stiftung Siverdes.

Akteuren in den Stadtteilen ist inzwischen ein umfassendes Netzwerk aufgebaut worden (ibid.).

Im Stadtteil Coerde ist ein Beispiel für das Resultat einer erfolgreichen Netzwerkarbeit die Info-Börse "Frühe Hilfen für junge Familien in Coerde", mit dem Schwerpunkt, die Teilnahme an Vorsorgeuntersuchungen für zwei- bis fünfjährige Kinder zu erhöhen. Dabei wurde auf ein Projekt der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung („Ich geh zur U und Du?“) zurückgegriffen – eine Aufklärungsinitiative zur Erhöhung der Teilnahme an den Früherkennungsuntersuchungen im Kindesalter. Das Projekt wurde bereits in anderen Städten in Deutschland erfolgreich umgesetzt. Zudem hat es das Gesundheitsamt in Münster bereits in Berg Fidel durchgeführt, um in einem Stadtteil mit ethnischer Verdichtung verstärkte Aufklärungsarbeit zu leisten. Kinder verbreiten ihre Teilnahme untereinander und Eltern werden mit Plakate und Faltblätter in Deutsch, Russisch und Türkisch auf die Bedeutung dieser Untersuchungen hingewiesen.

Auch der Einsatz von Familienhebammen mit MVG und Sprachkenntnissen in Persisch, Russisch, Türkisch, Kurdisch, Aserbaidschanisch und Deutsch im Bereich der aufsuchenden Gesundheitshilfen fördert eine vernetzte und ganzheitliche Sichtweise auf gesundheitliche Probleme.³⁸ Die Hebammen können die Kontakte zu städtischen Ämtern, insbesondere dem Gesundheitsamt und dem Jugendamt sowie zu niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten und anderen Einrichtungen stark erleichtern. Dabei kann die Stadt Münster auf Erfahrungen mit dem Einsatz von Familienhebammen in der aufsuchenden Gesundheitshilfe für Flüchtlinge, Migranten und sozial sowie gesundheitlich Benachteiligte zurückgreifen.

c) Interkulturelle Öffnung

Die Verhältnisse und Zusammenhänge im öffentlichen Gesundheitssystem sind gerade für Migrantinnen und Migranten häufig schwer durchschaubar. Deshalb ist es wichtig, individuell Kontakt zu dieser Zielgruppe zu herzustellen, diese kultursensibel zu gestalten und das Personal in der Lösung möglicher Konflikte zu schulen. Da vor allem ältere Menschen gesundheitliche Vor- und Fürsorge nutzen, setzt die steigende Zahl älterer Migrantinnen und Migranten, die unter Umständen nicht so in der deutschen Kultur zuhause sind wie ihre Kinder und Enkelkinder, ein Verständnis seitens der Gesundheitsdienste für ihre spezifischen Bedürfnisse voraus. Daher hat die Arbeitsgruppe der Pflegekonferenz in Münster 2008 die „Handlungsempfehlungen zur Umsetzung einer kultursensiblen Altenpflege für Münster“ verabschiedet, die mittlerweile breite Unterstützung finden und im stadtweiten Netzwerk „Integration für Menschen mit Migrationsvorgeschichte“ vorgestellt wurde. Die Empfehlungen werden regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst. Auch Projekte wie MiMi und der gezielte Einsatz von Familienhebammen mit MVG (s. o.) sind Ausdruck der zunehmenden Öffnung der Verwaltung in Richtung einer Anerkennung des Potenzials von Menschen mit MVG.

³⁸ Die Familienhebammen waren Teil des Projektes „Gesund aufwachsen in...Münster“. Ihr Einsatz wird seit 2010 mit weiteren Bundesmitteln unterstützt.

Informationsblätter und Bundesbroschüren werden häufig in verschiedene Sprachen übersetzt. Das Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt hat zum Beispiel die „Hygienischen Mindestanforderungen für Lebensmittelverkaufsstände auf Märkten, Volksfesten und ähnlichen Veranstaltungen“, „Die 10 Gebote der Personalhygiene“ und „Schulungspflicht“ in die türkische Sprache übersetzen lassen. Übersetzungen in weitere Sprachen sind im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten geplant. Wichtige gesundheitliche Aufklärungs- und Informationsbroschüren werden zudem seitens der Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten an die Migrantenselbstorganisationen weitergeleitet. So wurden Bundesbroschüren über die „Neue Grippe“ in zahlreichen Sprachen bestellt und in den jeweiligen Heimatsprachen an die Vereine und Gruppen gesandt. Auch gab es Informationsveranstaltungen für die Betreiber von Lebensmittelverkaufsständen mit Migrationsvorgeschichte, die häufig in Verbindung zu Migrantenselbstorganisationen stehen.

Integrationsmonitoring im Handlungsfeld Gesundheit

Marcellus Bonato

In diesem Abschnitt wird nun die in Kapitel 9b beschriebene Vorgehensweise zur Entwicklung des Integrationsmonitorings beispielhaft im Handlungsfeld Gesundheit vorgestellt. Dabei wird folgendes Leitziel aus dem Migrationsleitbild der Stadt Münster zugrunde gelegt: „Wir wollen für alle einen gleichberechtigten Zugang zu Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen erreichen und entsprechende Vorsorge-, Beratungs- und Betreuungsangebote im Gesundheitsbereich garantieren.“

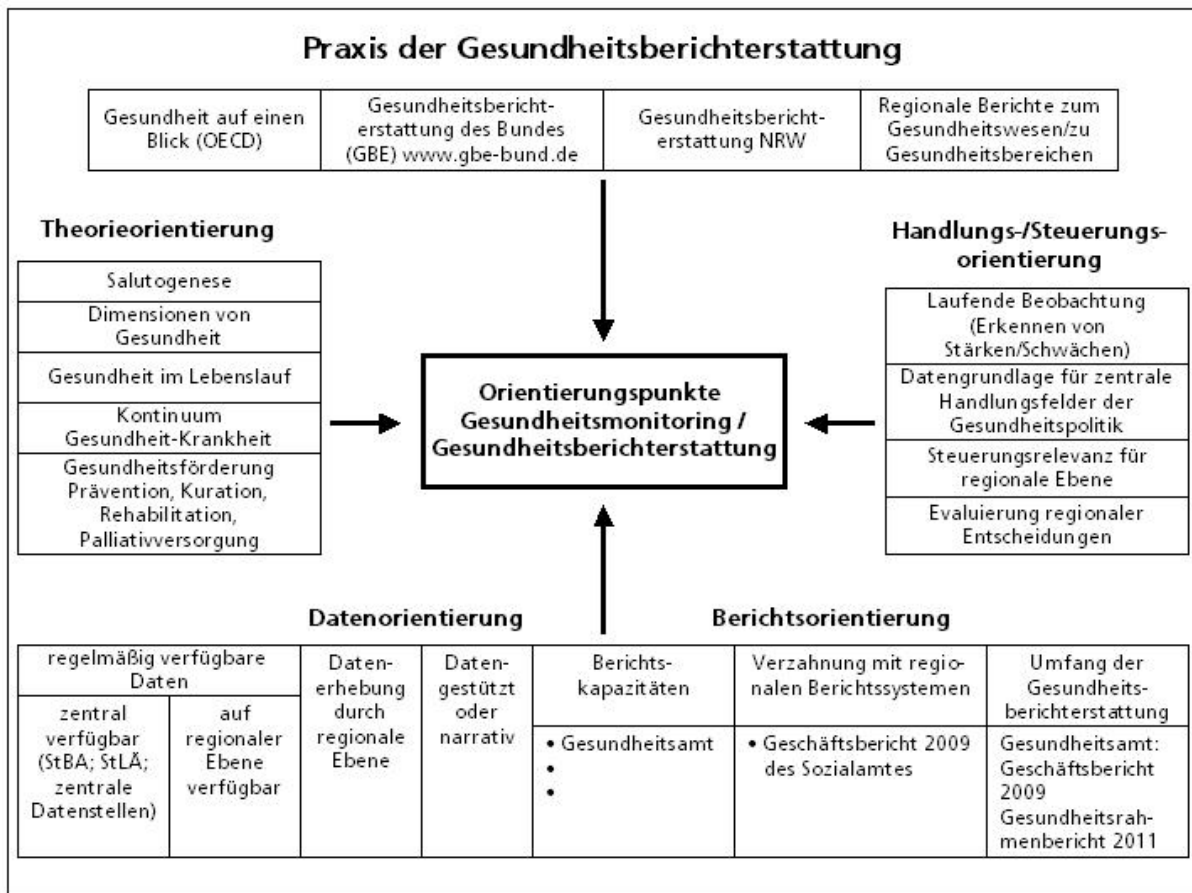
Als übergeordnete Integrationsindikatorensets werden gewählt:

1. Das Integrationsmonitoring der KGSt (KGSt 2009)
2. Erster Integrationsindikatorenbericht der Bundesregierung (2009)
3. Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe "Indikatorenentwicklung und Monitoring" (2009)

Alle drei Indikatorensets enthalten im Handlungsfeld Gesundheit einen Indikator, der die Teilnahme von Kindern und Jugendlichen mit vs. ohne Migrationshintergrund an Vorsorgeuntersuchungen berücksichtigt. Anhand dieses Indikators soll die Vorgehensweise zur Entwicklung des Integrationsmonitorings beispielhaft weiter konkretisiert werden.

Zunächst werden die Orientierungspunkte an das Handlungsfeld Gesundheit angepasst. Es ergibt sich folgendes Schema:

Abbildung 5 Orientierungspunkte Gesundheitsmonitoring



Eigene Darstellung

Hier sind Aspekte der Gesundheitsbereichs aufgeführt, die grundsätzlich als Themen für eine Gesundheitsberichterstattung dienen können. Der Aspekt der Vorsorgeuntersuchungen bei Kindern und Jugendlichen kann der Prävention bzw. der Gesundheitsförderung zugeordnet werden.

Im oberen Bereich von Abbildung 5 ist die internationale, nationale, bundeslandspezifische und kommunale Gesundheitsberichterstattung aufgeführt. Vor allem die Gesundheitsberichterstattung des Bundes (GBE) gibt wichtige Hinweise auf aktuelle versorgungsspezifische, indikationsspezifische oder auch bevölkerungsgruppenspezifische Entwicklungen. Einen Zugang zu diesen Informationen erhält man im Internet unter der URL: www.gbe-bund.de

Zur gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit Migrationsvorgeschichte sind im Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes zum Thema „Migration und Gesundheit“ wesentliche Entwicklungen und Einschätzungen festgehalten, mit denen im Zusammenhang mit der Entwicklung eines Integrationsmonitorings z.B. Priorisierungen begründet werden können: Der Bericht zeigt auf der Basis der verfügbaren gesundheitsbezogenen Daten die folgenden beiden gesellschaftliche Herausforderungen auf:

1. Menschen mit Migrationshintergrund dabei zu unterstützen, gesund zu bleiben.
2. Menschen mit Migrationshintergrund im Falle einer Erkrankung den Zugang zur Gesundheitsversorgung zu erleichtern und gleich gute Chancen bei der Behandlung und Nachsorge zu sichern. (GBE 2008: 129).

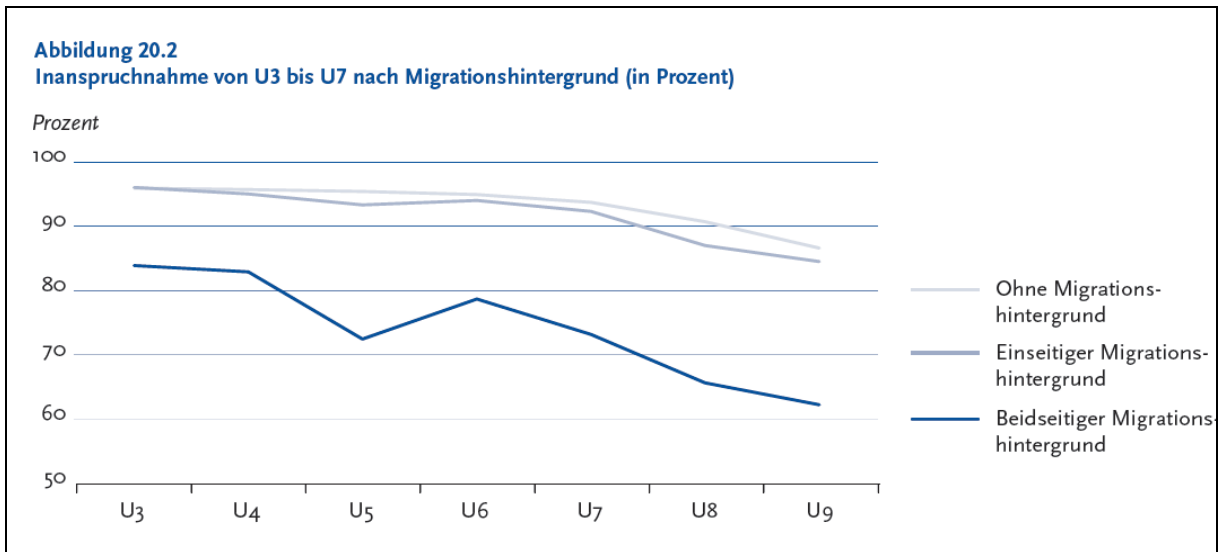
Des Weiteren werden vier Gruppen von den Menschen mit Migrationsvorgeschichte (dort Menschen mit Migrationshintergrund) genannt, die besonderen Risiken und Belastungen ausgesetzt sind:

1. Kinder und Jugendliche aus Familien mit Migrationshintergrund sind überproportional von Bildungsarmut betroffen und verfügen über entsprechend ungünstigere Zukunftsaussichten.
2. Ältere zugewanderte Personen sind eine zahlenmäßig stark anwachsende Gruppe mit vergleichsweise schlechtem Gesundheitszustand und möglicherweise großem Pflegebedarf.
3. Frauen mit Migrationshintergrund sind Mehrfachbelastungen ausgesetzt, die negative Auswirkungen auf die Gesundheit haben können. Neben Belastungen durch Beruf (oder Arbeitslosigkeit) und Familie sind Konflikte zu nennen, die sich durch das Leben in einer anderen Kultur ergeben.
4. Personen ohne rechtlich gesicherten Aufenthaltsstatus (sog. »illegal« Aufhältige) sind oft potenziell gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen ausgesetzt. (GBE, 2008, S. 130).

Sowohl mit der zweiten gesellschaftlichen Herausforderung als auch mit der beschriebenen Risikogruppe der Kinder und Jugendlichen findet die Auswahl des Beispiels Unterstützung.

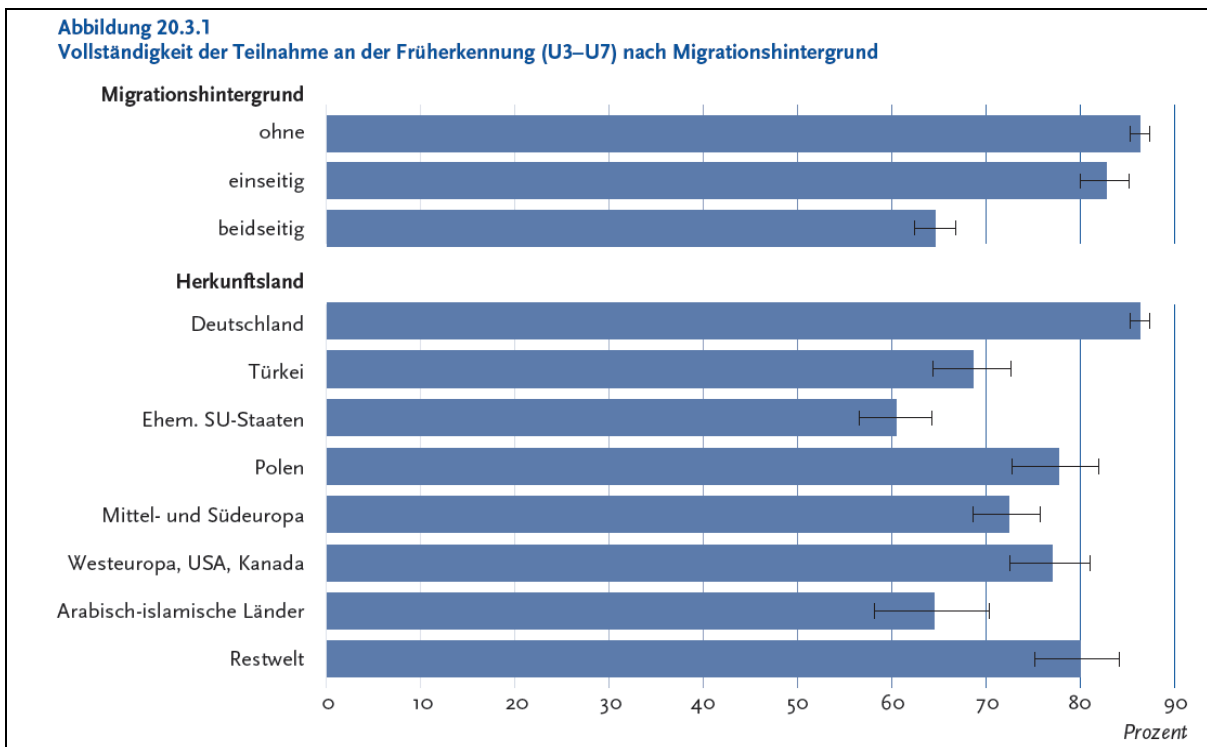
Eine weitere Quelle aus der Gesundheitsberichterstattung im Zusammenhang mit dem vorgestellten Beispiel ist die sogenannte KiGGS-Studie (Kinder- und Jugendgesundheitsurvey) 2003-2006 mit dem Focus auf Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in Deutschland (GBE 2008b). Sie enthält Informationen zu der Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen, die in folgenden Abbildungen wiedergegeben sind.

Abbildung 6



Quelle: GBE 2008b: 108

Abbildung 7



Quelle: GBE 2008b: 109

In der Gesundheitsberichterstattung finden auch die Ressourcen der Menschen mit Migrationsvorgeschichte Berücksichtigung: „Gleichzeitig bietet die Migration aber auch offensichtliche Ressourcen und positive Gesundheitspotenziale. Dazu gehören die Chance auf bessere Lebensbedingungen und die Herausforderungen für einen Rollenwandel, sowohl

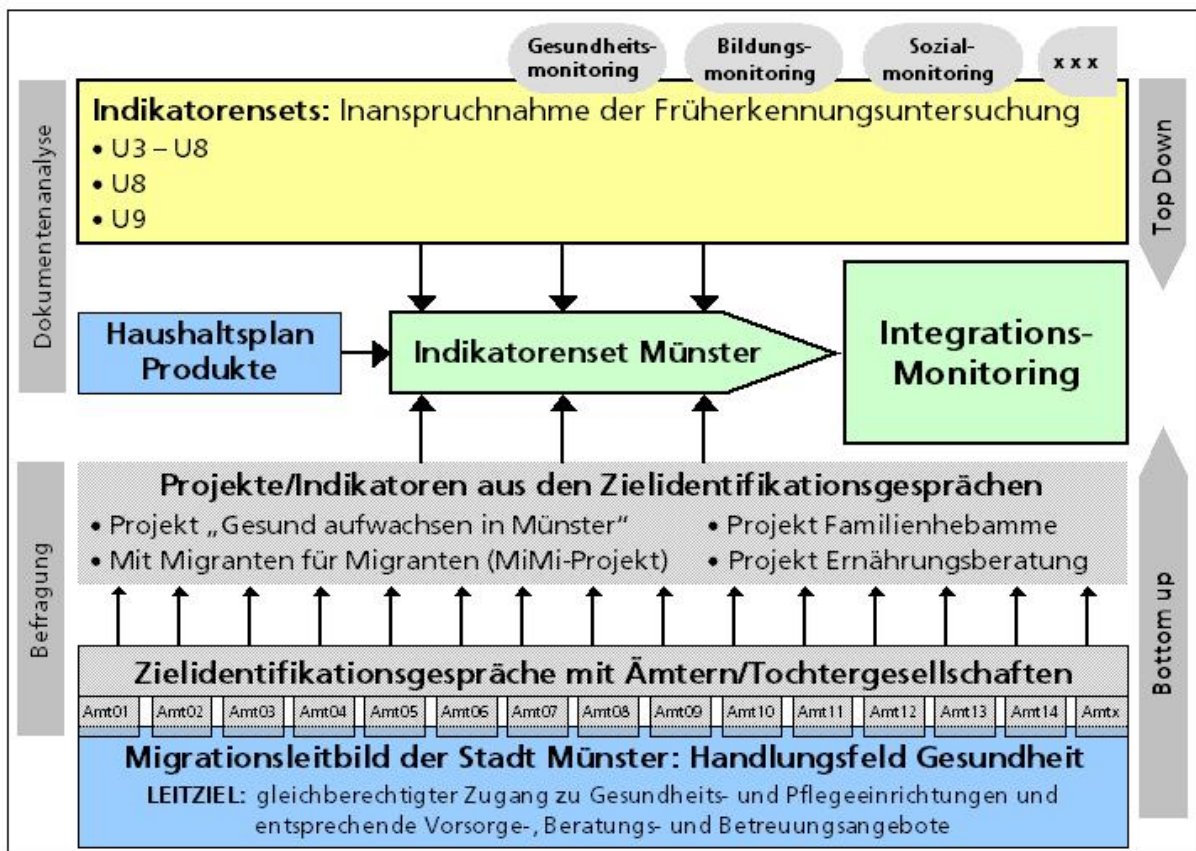
für Frauen als auch für Männer.“ (GBE 2008a: 130). (vgl. dazu auch den schon genannten „Healthy Migrant-Effekt“.)

Schließlich mahnt der Gesundheitsbericht zur Vorsicht bei der migrationspezifischen Interpretation der Indikatoren: „Gesundheitliche Unterschiede in der Bevölkerung sind stark durch sozioökonomische Unterschiede bestimmt. Bis heute erhebt die gesamte amtliche Statistik in Deutschland aber nur unzureichend Angaben zum sozioökonomischen Status. Daher bleibt unklar, welcher Anteil der Gesundheitsbelastung von Menschen mit Migrationshintergrund auf migrationsbedingte Faktoren zurückzuführen ist und welcher Anteil statusspezifisch ist.“ (GBE 2008a: 132).

Hier wird Bezug genommen auf die beiden aktuellen Berichte aus dem Gesundheitsamt der Stadt Münster, einmal auf den Geschäftsbericht (Stadt Münster 2009) und auf den Gesundheitsrahmenbericht (Stadt Münster 2011a). Aus dem Geschäftsbericht des Gesundheitsamtes der Stadt Münster (Stadt Münster 2009: 20) und dem Zielidentifikationsgespräch mit dem Gesundheitsamt wird zu sozialpädiatrischen Untersuchungen und Beratungen berichtet: Im Gesundheitsbereich werden sozialpädiatrische Untersuchungen und Beratungen in und für Gemeinschaftseinrichtungen für Kinder angeboten. Von 3.565 Fällen in 2009 waren 2456 (Fälle) Schuleingangsuntersuchungen, 538 (Fälle) Schulentlassungen und 571 Schulsprechstunden. Von den 2456 (Fällen) Schuleingangsuntersuchungen waren 65,8 % ohne Migrationsvorgeschichte und 34,2 % mit Migrationsvorgeschichte. [Migrationsvorgeschichte bedeutet nach der Definition im Gesundheitsbereich, dass mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren ist!]

Soweit ist die Zusammenstellung der Informationen zusammengestellt und zusammengefasst in folgender Abbildung:

Abbildung 8 Vorgehensweise der Entwicklung des Integrationsmonitorings (Handlungsfeld Gesundheit)



Eigene Darstellung

In Abbildung 8 sind noch einige Projekte aus den Zielidentifikationsgesprächen aufgeführt, welche oben im Überblick zu den Einzelmaßnahmen etwas genauer beschrieben worden sind; zu deren Evaluation sind teilweise auch Evaluationskriterien festgelegt worden. Hieran kann z.B. deutlich gemacht werden, dass etwa mit dem Projekt Familienhebamme auch die Bereitschaft gesteigert werden kann, die Vorsorgeuntersuchungen mehr in Anspruch zu nehmen.

Auf Basis all der in Abbildung 8 im Überblick dargestellten Information wurde ein Gespräch mit einem verantwortlichen Vertreter des Gesundheitsamtes geführt mit folgenden Zielen:

1. Sinn und Zweck der Entwicklung des Integrationsmonitorings im Zusammenhang mit der Umsetzung des Migrationsleitbildes zu erläutern,
2. die grundsätzliche Vorgehensweise der Entwicklung des Integrationsmonitorings vorzustellen,
3. die konkreten Vorschläge zu Indikatoren für das Integrationsmonitoring vorzustellen,

4. den Mehrwert der Nutzung migrationssensibler Indikatoren darzulegen (Anmerkung: Bei den hier vorgeschlagenen Indikatoren liegt die Migrationssensibilität bereits vor; in anderen Handlungsfeldern muss an dieser Stelle die Bereitschaft erreicht werden, handlungsfeldspezifische Indikatoren noch migrationssensibel zu machen!)
5. die Bereitschaft, sich auf die Festlegung von Indikatoren für das 1. Integrationsmonitoring zu einigen
6. Das Verfahren für die weiteren notwendigen Schritte zur Datenerhebung abzusprechen, insbesondere Hemmnisse zu identifizieren und abzubauen.

Konkret wurden folgende mögliche Indikatoren vorgeschlagen:

„Inanspruchnahme der Früherkennungsuntersuchung U 8 bezogen auf die Kinder mit vorgelegtem Vorsorgeheft zum Zeitpunkt der Einschulungsuntersuchung differenziert nach Migrationshintergrund“ [Indikator E 22 aus dem 3. Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe "Indikatorenentwicklung und Monitoring" (IntMk 2010)]

„Vollständige Inanspruchnahme der Kindergesundheitsuntersuchungen U 3 bis U 9 bei Kindern insgesamt/mit Migrationshintergrund“
[Indikator 9.2.2 aus dem 1. Integrationsindikatorenbericht der Bundesregierung (2009)]

„Anteil der Teilnahme von Kindern an der U 9 mit/ohne Migrationshintergrund“
[Indikator 7.01 aus dem KGSt-Integrationsmonitoring (2006)]

Vorgespräche im Fachbereich des Gesundheitsamtes zum Integrationsmonitoring signalisierten eine gute Bereitschaft ein Monitoring mit zu entwickeln. Grundsätzlich kann sich der Fachbereich vorstellen, einen der vorgeschlagenen Indikatoren beisteuern zu können, bedienen könne er im Prinzip alle drei Indikatoren, da alle Daten von U 1 bis U 9 erfasst würden. (Anmerkung: Es kann sinnvoll sein, alle drei vorgeschlagenen Indikatoren auszuwerten, um bei Vergleichen mit weiteren Kommunen die Vergleichswerte für die weniger aufwändigen Indikatoren auch parat zu haben.)

In den Gesprächen wurde hervorgehoben, dass die Datenlage bzgl. der Schuleingangsuntersuchungen gute Voraussetzungen liefere: im Rahmen der Schuleingangsuntersuchung werden alle in Münster wohnenden Kinder erreicht, das bedeutet eine statistische Vollerhebung; der Fachbereich im Gesundheitsamt wendet für die Erhebung zu den Schuleingangsuntersuchungen als Schuleingangsscreening das Verfahren SOPESS nach Petermann et. al (2009) an. Dieses beinhaltet u.a. die Fragen, wie lange die Kinder in Deutschland leben und welchen Geburtsort die Eltern haben, also der Geburtsort des Kindesvaters und der Kindesmutter.

Der Fachbereich gab zu bedenken, dass bisher eine differenzierte migrationssensible Veröffentlichung der Vorsorgeuntersuchungsdaten nicht stattfindet, weil das durchaus auch kontraproduktive Effekte nach sich ziehen kann; es sollte auf jeden Fall vermieden werden,

dass das Merkmal „mit Migrationsvorgeschichte“ zu einer negativen Stigmatisierung führe – die Gefahr sei durchaus groß.

Der Fachbereich gab weiter zu bedenken, dass geplant sei, die Teilnahme an den Vorsorgeuntersuchungen zur gesetzlichen Pflicht zu machen. Dann würde die Aussagekraft dieses Indikators nicht mehr so relevant sein; bisher sind die Vorsorgeuntersuchungen freiwillig.

Schlussfolgerungen für den Bereich Gesundheit

Das Handlungsfeld Gesundheit ist geprägt vom Engagement und der Expertise des Gesundheitsamtes und seiner Kooperation mit anderen Ämtern und Einrichtungen. Insbesondere das bedarfs- und stadtteilbezogene aufsuchenden Beratungs- und Informationsangebot kann als Erfolg versprechender Ansatz im Handlungsfeld gesehen werden. Dieser ist so wichtig, da das mangelnde Verständnis für und die fehlenden Informationen über Gesundheitsvorsorge und -versorgung Hemmnisse für viele Menschen mit MVG darstellen, sich in das deutsche Gesundheitssystem einzufinden. Man wagt sich daher in Bereiche vor, die oftmals von tradierten Strukturen durchzogen sind und durch aufsuchende Hilfen aufgebrochen werden können. Aufgrund der häufig projektorientierten Arbeit in Stadtteilen steht Finanzierung bzw. Weiterfinanzierung jedoch auf wackligen Beinen – umso mehr, da externe Mittel vom Gesundheitsamt intensiv eingeworben werden. Es lässt sich aber auch feststellen, dass das Gesundheitsamt den Projekten für Menschen mit MVG eine besondere Bedeutung beimisst.

Insgesamt gibt es zahlreiche Netzwerkstrukturen im Gesundheitssystem, sowohl strategische als auch operative. Die Gesundheits- und Pflegekonferenzen bieten hervorragenden Möglichkeiten, um Integrationsthemen auf die kommunalpolitische Agenda zu setzen und gemeinsam Probleme, die sich stellen, und Chancen, die sich bieten, anzugehen. In der Zukunft kann auch die Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen ausgebaut werden. Gerade im Gesundheitssystem, in welchem Selbsthilfegruppen häufig nicht substituierbare Rollen einnehmen, kann die Befähigung von MSO Potenziale aktivieren und nachhaltige Lösungen schaffen. Es entspricht zudem der gegenwärtigen Idee, Patientinnen und Patienten mehr in Entscheidungen einzubeziehen, besser zu informieren, zu beraten und zu aktivieren. Selbsthilfe macht unabhängig von den Interessen der Leistungsträger, ermöglicht Erfahrungsaustausch und stärkt die Selbstbestimmungskompetenz. Sie garantiert zudem Kontinuität bei möglicher Ressourcenknappheit der öffentlichen Hand.

Wie die Handlungsempfehlungen zur Umsetzung einer kultursensiblen Altenpflege in Münster zeigen, ist in der Verwaltung die Sensibilität für kulturelle und sprachliche Barrieren sowie für Unsicherheiten gegenüber dem Gesundheitssystem vorhanden. Der erfolgreiche Einsatz von interkulturellen Vermittlern wie MiMis zeigt die Bedeutung, welche der interkulturellen Kompetenz im Zuständigkeitsbereich der Verwaltung zugeordnet wird. Auch

hier bedarf es jedoch weiterhin eines Finanzierungskonzeptes sowie Prozess- und/oder Ergebnisevaluation, so dass die Bedürfnisse und Potenziale von Menschen mit MVG nachhaltig und langfristig Berücksichtigung finden.

9.d Handlungsfeld Sprache und Bildung

Bestandsaufnahme im Bereich Sprache und Bildung

Eine wesentliche Voraussetzung jeder weiteren Sozialintegration von Migrantinnen und Migranten – außerhalb ihrer lebensgeschichtlichen Zusammenhänge – ist die sprachliche Integration. Deutschförderung ist eine „wichtige Säule“ einer aktivierenden Integrationspolitik (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2010). Bildung ist darüber hinaus eine Grundvoraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe, ein selbstbestimmtes Leben und sozialen Aufstieg (ibid.; vgl. auch Esser 2001). Sie ist ein Nachweis für Fähigkeiten und Fertigkeiten und damit eine „Eintrittskarte für die berufliche und soziale Positionierung“ (SVR 2010: 137). Die Integrationsfunktionen des Bildungssystems stehen jedoch im Spannungsfeld mit Auslese- bzw. Selektionsprozessen (ibid.). Dies haben nicht zuletzt die Ergebnisse der PISA-Studie bestätigt: das Aufbrechen des Zusammenhangs zwischen familiärer Herkunft und Bildungserfolg ist weiterhin eine der größten gesellschaftlichen Herausforderungen – auch in den anderen demokratischen Einwanderungsländern (vgl. z.B. PISA-Sonderauswertung der OECD 2006). Insgesamt gilt das Handlungsfeld Sprache und Bildung aufgrund der hohen Erwartungen an seine umfassende Integrationsfunktion als eines der bedeutendsten Felder der Integrationspolitik. Da Bildung Ländersache ist kommt hier auch den Ländern eine wichtige Rolle zu – die Handlungsspielräume der Kommunen sind entsprechend eingeschränkt. So ist der herkunftssprachliche Unterricht in Nordrhein-Westfalen ein Angebot des Landes und es gibt entsprechende inhaltliche Vorgaben.³⁹ Ein weiteres Beispiel ist das Thema Sprachentwicklung in der frühen Kindheit, welches die bildungs- und integrationspolitische Tagesordnung der letzten Jahre bestimmte. Mittlerweile verfügen alle Bundesländer über Verfahren bzw. Pläne zur Sprachstandsfeststellung oder Beobachtung des Sprachstandes vor der Einschulung sowie zur anschließenden Förderung im Bedarfsfall (Dietz & Lisker 2008).⁴⁰ Auch eine gezielte und systematische Elternarbeit wird zunehmend im Rahmen des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrages propagiert. So fördern die Länder zurzeit stark die Intensivierung der Elternarbeit und dabei gleichzeitig den systematischen Einbezug von Migrantenverbänden.⁴¹

Neben der starken Stellung des Akteurs Land ist es auch im kommunalen Kontext aufgrund der zahlreichen involvierter Akteure, komplexen Organisationsstrukturen und institutionalisierten Verfahrensweisen anspruchsvoll, in diesem Handlungsfeld eine systematische Querschnittsarbeit auf lokaler Ebene zu betreiben. Die zuständigen Verwaltungsämter argumentieren, schon lange effektive Integrationsarbeit zu leisten. Dies

³⁹ Zurzeit wird herkunftssprachlicher Unterricht in Münster der Sprachen Arabisch, Italienisch, Kroatisch, Serbisch, Bosnisch, Portugiesisch, Polnisch, Russisch, Spanisch, Neugriechisch und Türkisch angeboten.

⁴⁰ Im Frühjahr 2007 wurde in Nordrhein-Westfalen erstmals das Sprachstandsfeststellungsverfahren „Delfin 4“ durchgeführt, dessen Teilnahme für alle vierjährigen Kinder verbindlich ist.

⁴¹ „Integration als Chance – gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit“. Gemeinsame Erklärung der Kultusministerkonferenz und der Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund. Berlin, 2007.

kann nicht bestritten werden, schließlich haben die Verwaltung und die jeweiligen Fachressorts eigenständig das Feld als wichtig erkannt. Sie wurden nicht erst durch die derzeitige Hinwendung der Politik zum Thema Integration darauf aufmerksam. Eine umfassende Bestandsaufnahme dessen, was eigentlich alles unter dem Schlagwort „Integrationspolitik“ im Bildungsbereich gemacht wird, ist daher schwer möglich. Auch auf die Frage, welche integrativen Wirkungen Regelangebote auf der einen und gezielte Projekte und Maßnahmen auf der anderen Seite letzten Endes haben, gibt es noch keine zufriedenstellenden politischen Antworten. Hinzu kommt, dass Kommunen gerade im Bildungsbereich einem anhaltenden Reformdruck ausgesetzt sind. Sie werden zunehmend als zentrale Akteure der Bildungsplanung gesehen und müssen sich in die neuen Verantwortungsstrukturen einfinden, die dieser Umschwung zu einer „kommunalen Bildungspolitik“ beinhaltet (vgl. 12. Kinder- und Jugendberichts im Auftrag der Bundesregierung (2005), siehe auch Mack 2007). Das soziologische Konzept der Sozialraumorientierung (s. Kapitel 8), welches derzeit eine Neuorientierung in der kommunalen Sozial- und Integrationspolitik darstellt (vgl. Dahme & Wohlfahrt 2011), geht jedoch von vielfältigen Überschneidungsbereichen aus, so dass durchaus auch Chancen für eine koordinierte kommunale Integrationspolitik entstehen (ibid.). Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch die Entwicklung von selbstständigen Schulen, welche in Nordrheinwestfalen Teil eines Modellvorhabens war und staatliche, kommunale und einzelschulischer Bildungsentwicklung miteinander verbinden sollte.⁴² Diese konzeptionelle Ausrichtung ist sehr gut mit der Logik des Neuen Steuerungsmodells (s. Kapitel 8) und der Entwicklung neuer kommunalpolitischer Leitbilder und integrierter Gesamtstrategien vereinbar (ibid.).

Sicher wird es weiterhin wichtig sein, öffentliche Aufmerksamkeit auf eine koordinierte Integrationsarbeit zu lenken, um eine Weiterführung und Vertiefung erfolgreicher Integrationsarbeit zu gewährleisten. Auch wenn eine textbuchhafte „integrierte Politik“ im Sinne einer Koordination aller integrationspolitischen Bestrebungen bei zielgenauer und individueller Förderung wenig realistisch erscheint, ist eine klare Vision solch eines Ziels trotz allem zielführend.

⁴² Vgl. Dokumentation der Bertelsmann Stiftung unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-B7935809-E5698B0E/bst/hs.xsl/88751_88793.htm.

Tabelle 8 Ziele, Maßnahmen, Akteure und Netzwerke im Handlungsfeld Sprache und Bildung

Migrationsleitbild	<p>Entsprechend des Verständnisses von Integration einer strukturellen (Platzierung) und kulturellen Sozialintegration (Kulturation)</p> <p>...ist es das Leitziel, ...</p> <p>die Förderung der Potenziale von Menschen mit MVG durch Bildungsangebote und Förderprogramme im Bereich Sprache, Schule (alle Bildungsbereiche), Arbeit und Beruf.</p> <p>...sind es die Teilziele, ...</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Deutschkenntnisse als Basis erfolgreicher Integration zu fördern, 2. ältere Menschen und Frauen stärker zu berücksichtigen, 3. die Muttersprache als Grundlage für das Erlernen der deutschen Sprache zu stabilisieren, 4. Ehrenamt bei der Vermittlung von Sprachkenntnissen vermehrt anzuerkennen und fördern 5. Kinder und Jugendliche mit MVG besser in das Regelschulsystem einzugliedern, 6. Zugangserleichterung über umfassende mehrsprachige Beratung herzustellen und 7. die Mehrsprachigkeit und Interkulturalität an Schulen fördern
Einzelmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Bei der Elternarbeit – vor allem Sprachförderung (Muttersprache und Deutsch) – an Schulen sollen Migrantenselbstorganisationen (MSO) als „Dialogpartner“ berücksichtigt werden; langfristiges Ziel ist u. a., die MSO im Bereich der Förderung der Muttersprache einzubinden Teilziele 1, 3, 4, 7) • Lancierung spezieller Integrationskurse in Kitas und Familienzentren; möglich wäre eine Ausweitung auf Grundschulen (Teilziele 1, 5) • Verzahnung unterrichtlicher und außerunterrichtlicher Angebote im Rahmen von Ganztagsangeboten • Zusammenarbeit VHS & Schulen: „Club D“ (kostenlose Kurse für Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Muttersprache, bringen Pluspunkte im Zeugnis) (Teilziel 1) • Projekt der Katholischen Fachhochschule zur Zusammenarbeit von Grundschulen und MSO (Interessensbefragung)

-
- Zusammenarbeit von Schulamt und Schulen: Projekt Mulingula (mehrsprachige Kinderbibliothek zur Förderung der Kompetenzen in der Muttersprache und in Deutsch, bisher an zwei Schulen, Ausweitungskonzept liegt vor) (Teilziele 3, 7)
 - Treffpunkt Waldsiedlung e.V.: aktive Teilhabe von Eltern aller Kulturen am deutschen Schulwesen (Schulvorbereitungskurs mit Elternbegleitkurs, bisher an zwei Schulen) (Teilziele 1, 7)
 - Amt für Schule und Weiterbildung möchte in enger Kooperation mit den Akteuren in den Stadtteilen (Schulen, Stadtteilhäuser, Weiterbildungseinrichtungen, freie Träger und weitere im Stadtteil Aktive) jeweils ein Konzept für Alphabetisierungs- und Deutschkurse für Frauen/ältere Menschen mit MVG erstellen; Analphabeten sollen über Multiplikatoren erreicht werden (Teilziele 1, 2, 4)
 - V/MIA organisiert Sprach- und Orientierungskurse sowie Alphabetisierungskurse für Flüchtlinge (die nicht unter die Regelversorgung fallen); Einbindung eines Trägers in Kooperation mit Ehrenamtlichen und/oder Studentinnen und Studenten (Teilziele 1, 4)
 - Amt für Schule und Weiterbildung & Münsteraner Hochschulen & V/MIA: Förderung der sprachlichen Kompetenzen bei Grundschulern aus Drittländern im Rahmen des Modellprojektes „Chancen der Vielfalt Nutzen“ (EIF) 2009/10 (konzipiert vom Integrationsministerium, dem Schulministerium und der Stiftung Mercator); Fortsetzung im Bereich der sprachlichen und sozialen Kompetenz für Schuljahr 2012/13 geplant; Entwicklung von Ausbildungskonzepten mit interkulturellem Schwerpunkt und Aspekten der sprachlichen Bildung (Teilziele 1,3,5,7)
 - Programm zur Erhöhung der Quote von Kindern mit MVG in Kindertagesstätten (KiTas); Entwicklung von Qualitätsstandards und regelmäßige Prüfungsverfahren für KiTas; Pilotprojekt Befragung (in mehreren Sprachen) von Eltern mit MVG (6 KiTas, noch kein Bericht) (Teilziel 5)
 - Das Jugendamt besucht jede Familie (mit und ohne MVG) nach der Geburt und forciert bei Bedarf Förderangebote von Kindern, Müttern und Vätern (Teilziel 1)
 - Kooperation zwischen der Bildungsberatung International (BBI), dem Jugendmigrationsdienst und der Geistschule wurde hergestellt, um Jugendliche bereits während der Schulzeit besser zu informieren und die berufliche Eingliederung zu erleichtern. (Teilziel 6)
 - Zusammenarbeit von V/MIA und Amt für Schule und Weiterbildung
-

bei der Indikatorenabsprache von Bildungsmonitoring und Integrationsmonitoring (Teilziele 5)

Geplant:

- Übergangsmangement Schule-Beruf für Menschen mit MVG optimieren (Informationen an und Einbindung der Eltern, Sensibilisierung von Unternehmen, Thema in Netzwerke und als Querschnittsaufgabe verankern
- Einführung bilingualer Schul- und Bildungswege

Vorrangig verantwortliche Ämter innerhalb der Verwaltung

Amt für Schule und Weiterbildung
Volkshochschule
Amt für Kinder, Jugendliche und Familien

Schlüsselakteure innerhalb der Kommune

Die gesamte Stadtgesellschaft
Schulen, KiTas
Stadtteile, Familienzentren
MSO, Vereine
Sprachkursanbieter (Bildungsinstitut Münster e.V., Werkstatt für Bildung und Kultur, Sprachzentrum der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster e.V) und externe Bildungsträger und Wirtschaftsträger (z.B. Handwerkskammer Bildungszentrum Münster, HWK, IHK, u.w.)
Wohlfahrtsverbände (Diakonisches Werk Münster, Evangelische Beratungsdienste GmbH, Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Münster e.V., Caritasverband für die Stadt Münster e.V., Arbeiterwohlfahrt Unterbezirk Münsterland, etc.)
Freie Träger der Jugendhilfe
Hochschulen

Netzwerke

Netzwerk Schule – Wirtschaft (ohne V/MIA)
Beirat Schule – Beruf (ohne V/MIA)
Übergang Kita –Schule (ohne V/MIA)
AK BAMF (Sprachkursanbieter)
Stadtweites Netzwerk „Integration für Menschen mit Migrationsvorgeschichte“ (AG Bildung/Sprache; AG Soziale Integration)

Eigene Zusammenstellung

Die Erfolgsfaktoren der Leitbildumsetzung im Bereich Sprache und Bildung – eine Tour durch die Praxis

a) Steuerung und Koordination

Im Handlungsfeld Sprache und Bildung arbeiten die Fachämtern sehr eigenständig bzw. arbeiten innerhalb weitestgehend selbstständiger Strukturen. Wichtige Ämter sind im schulischen und sprachlichen Bildungsbereich vor allem das Amt für Schule und Weiterbildung mit der Volkshochschule sowie das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien. Diese stehen dem Thema Integration sehr aufgeschlossen gegenüber. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit anderen Ämtern gibt es jedoch auch Zurückhaltung, da man Angst hat in den „Gewässern“ anderer zu fischen und den bestehenden Organisationsaufbau zu unterlaufen. Gleichzeitig haben sich bestehende Kooperationsformen jedoch auch bewährt. So hat das Jugendamt ein Gesamtkonzept Schulsozialarbeit im Rahmen von Ganztagsangeboten in Zusammenarbeit mit dem Amt für Schule und Weiterbildung erarbeitet.⁴³ Einmal jährlich wird nun ein Qualitätszirkel für alle Fachkräfte der Schulsozialarbeit durchgeführt, der gemeinsam von der Stadt Münster und den beiden Ämtern organisiert wird. Es geht dabei um einen fachlichen Austausch untereinander, die Abstimmung des Leistungsangebots, das Setzen von Schwerpunkten in einem integrierten Arbeitsfeld sowie die Weiterentwicklung des Handlungsfeldes insgesamt. Dabei durchziehen die Ziele soziale Integration sowie die Vermeidung individueller und struktureller Benachteiligungen das gesamte Konzept – sie überschneiden sich somit mit den Zielen des Migrationsleitbildes.

Wenn es um die integrationspolitischen Steuerungselemente der Messung von Zielvorgaben geht, ist auf den Leitungsebenen der Ämter jedoch ein gewisser Widerstand spürbar.⁴⁴ Durch die Einführung von Produkten, Kennzahlen und Indikatoren wird die durchaus reale Gefahr der Entstehung einer „Mess- und Evaluationsbürokratie“ vorhergesehen. Insgesamt ist eine gewisse Widerstandshaltung also durchaus „gesund“. Ein gut konzipiertes Integrationsmonitoring sowie Einzelevaluationen sind jedoch unerlässlich, um Handlungs- und Orientierungswissen für die Verwaltung (und Politik) zu generieren und um mit der zunehmenden Aufgaben- und Umweltkomplexität sowie finanziellen Engpässen klar zu kommen (vgl. Abschnitt 9.b in diesem Handbuch). Im Handlungsfeld Sprache und Bildung wird einerseits an einer engen Verzahnung von Integrations- und Bildungsmonitoring gearbeitet, um die Datenweiterleitung zu sichern und damit auch Synergien zu erzeugen. In der Zukunft wird dabei immer mehr die Dokumentation von Bildungsverläufen im Vordergrund stehen. Anhand dessen kann gezeigt werden, wie die Problemlagen an den Übergängen von einer Schulform in die nächste bzw. von der Schule in den Beruf aussehen,

⁴³ Vgl. Geschäftsbericht des Jugendamts von 2008) unter http://www.muenster.de/stadt/jugendamt/wir_bericht.html.

⁴⁴ Dabei geht es darum, wie der Erfolge von Projekten oder Politikzielen gemessen werden kann. Wenn es zum Beispiel um die Qualifizierung von Jugendlichen mit MVG in der Stadtteilarbeit geht, kann der Erfolg durch qualitative als auch quantitative Zielgruppen- und Mitarbeiterbefragungen bestimmt werden.

um dann gezielt dort anzusetzen.⁴⁵ Ein erster Bildungsbericht ist für 2013 geplant. Andererseits ist auch die systematische Evaluation einzelner Projekte und Programme relevant für die politische Entscheidungsfindung, da konkrete Handlungsempfehlungen gegeben werden können. So wird das Projekt „Mulingula“⁴⁶ (2008-2012) zur Förderung der muttersprachlichen Lese- und Sprachkompetenz von Kindern mit Migrationshintergrund von Forschern der Universität Münster begleitend evaluiert. Es wurde an einer Grundschule gestartet und mittlerweile von einer zweiten Grundschule übernommen – mit eigenständigem Finanzierungskonzept. Langfristig soll das Programm auch in weiteren Schulen Anwendung finden. Evaluationen weiterer Projekte sind geplant oder im Gange. Zusammen liefern sie aufschlussreiche Informationen für die Bewertung der Zielerreichung des Migrationsleitbildes.

Schließlich versucht die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (V/MIA) innerhalb eines komplexen und institutionalisierten Umfeldes die Kooperation zwischen den Fachämtern, Tochtergesellschaften und externen Partnern zu dokumentieren, Ziele zu setzen, institutionalisierte Verfahrensweisen zu hinterfragen und Veränderungen anzustoßen. Als Erfolg kann zum Beispiel gelten, dass entsprechend der Ziele des Migrationsleitbildes das Amt für Schule und Weiterbildung nunmehr federführend darin ist, stadtteilbezogene Konzepte zum Angebot von Alphabetisierungs- und Deutschkursen zu entwickeln, die speziell die Zielgruppen Frauen und ältere Menschen ansprechen sollen. Das Amt hat in Zukunft vor, eng mit Schulen, Stadtteilhäusern, externen Bildungsträgern, freien Trägern und weiteren engagierten Personen in den Stadtteilen zu kooperieren. Ein weiteres Beispiel ist der Informationsaustausch zu Migrantenselbstorganisationen (MSO), welcher von V/MIA im Rahmen einer Bestandsaufnahme angeregt und durch eine Erfassung der Strukturen und Arbeitsschwerpunkte dieser Organisationen intensiviert wurde. Darin wurde auch deutlich, dass die MSO einer Zusammenarbeit mit Schulen und Bildungsträgern sehr offen gegenüber stehen.⁴⁷ Neben den vielfältigen kulturellen Aktivitäten sind MSO in Münster nämlich vor allem im bildungspolitischen Bereich engagiert mit dem übergeordneten Ziel, die Integration der Zugewanderten zu fördern (ibid.). Außerdem kann die Koordinierungsstelle durch gezielte Kooperationen und Informationsweitergabe dazu beitragen, Vertrauen zwischen den Akteuren aufzubauen. Auf Basis der MSO-Dokumentation können die Schulen leichter MSO ansprechen und Kooperationswünsche äußern – allen zuvorderst in den Bereichen Sprachförderung und Elternarbeit. MSO können auf diese Weise vermehrt im muttersprachlichen Unterricht im Grundschulbereich einbezogen werden sowie bei der gezielten Ansprache von Eltern eine Mittlerrolle einnehmen. Schließlich sollen in zukünftigen Prozessen Daten und Informationen zu Sprachkursen, welche sowohl vom Jugendamt als

⁴⁵ Ein technisches und Koordinationsproblem ist, dass verschiedene Akteure hier Daten erheben: Kommune, Land, Bezirksregierung, Schule, Arbeitsamt. Diese Stellen müssen sich absprechen und Datentransfer systematisch ermöglichen. Auch Datenschutzbestimmungen spielen hier eine Rolle.

⁴⁶ Das Projekt erhält finanzielle Unterstützung aus Bundesgeldern (Programm "Vielfalt tut gut"), von der Stadt Münster sowie der Bezirksregierung. Im Rahmen des Programms Vielfalt tut gut stehen der Stadt Münster über drei Jahre hinweg finanzielle Mittel bis zu 100.000 € pro Jahr für die Umsetzung verschiedener Modellprojekte zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus vor Ort zur Verfügung. Bedingung sind Entwicklung integrierter lokaler Strategien (Lokale Aktionspläne) sowie deren Evaluation.

⁴⁷ Vgl. Studie Migrantenselbstorganisationen in Münster auf www.muenster.de/stadt/zuwanderung.

auch vom Schulamt angeboten werden, direkt erhoben werden. Durch die Bestandsaufnahme und die Bestimmung der jeweiligen Zielgruppen, Passgenauigkeit und Bedürfnisangemessenheit soll die Angebotsstruktur erfasst, „blinde Flecken“ identifiziert und das Angebot verbessert werden. Dazu zählen auch Überlegungen, weitere Stadtteilakteure systematisch zur Bedarfsdeckung einzubeziehen.

Das Handlungsfeld Sprache und Bildung ist zudem ein Bereich, in dem V/MIA eigenständig Projekte durchführt aufgrund ihres Engagements und ihrer Expertise in der Flüchtlingsarbeit. Menschen ohne dauerhaften Aufenthaltsstatus innerhalb der Kommune erhalten keine Kostenerstattung für die Integrationskurse des Bundes und ihre Leistungsbezüge reichen nicht aus, um die Kosten selber zu tragen. Es ist eine Besonderheit der Münsteraner Politik, dafür Sorge zu tragen, dass alle in Münster lebenden Menschen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, sich mit grundlegenden Sprachkenntnissen verständigen können. V/MIA organisiert so seit 2005 Sprach- und Orientierungskurse, welche von einem hauptamtlichen Träger in Kooperation mit Ehrenamtlichen und/oder Studentinnen und Studenten durchgeführt werden.

b) Vernetzung nach innen und außen

Zentrales Element kommunaler *Governance* (s. Kapitel 8) ist das Arbeiten in strategischen und operativen Netzwerken: die Verwaltung bildet zum einen interne/externe Strategie-Netzwerke, ist jedoch auch auf die Kooperation öffentlicher Einrichtungen, gesellschaftlicher Interessengruppen und MSO, Kirchen, etc. angewiesen. Das Handlungsfeld Sprache und Bildung verfügt über viele formale Netzwerkstrukturen (vgl. Tabelle 3 in Abschnitt 9.a) und es gibt zahlreiche Vernetzungen nach außen, die häufig projektbezogen sind. Angesichts der Vielzahl der involvierten kommunalen Akteure und der Zentralität des Themas ist diese Netzwerkdicke nicht verwunderlich. Hingewiesen sei jedoch auf die damit verbundenen Herausforderungen; der Aufbau und die Pflege von Netzwerken ist mühselig, zeit- und kostenintensiv. Es ist eine anspruchsvolle Aufgabe (meist anspruchsvoller als eine formale Organisation), diese in laufende Prozesse einzubeziehen und es kommt vor, dass Netzwerke nicht weitergeführt werden. Die zwei Bildungskonferenzen 2008 und 2009 in Münster, welche auf Einladung des Oberbürgermeisters Akteure aus Bildung, Jugend, Kirche, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zusammenbrachten sind Versuche, solch ein Netzwerkdenken zu etablieren. Sie zeigen, dass aktiv auf unterschiedliche Bedürfnisse und Erfahrungen eingegangen und eine Kooperation angestrebt wird. Daraus haben sich unterschiedliche Arbeitsgruppen (wie etwa zu den verschiedenen Bildungsübergängen) entwickelt, die weiterhin aktiv sind (s. auch Tabelle 8) und das Ziel einer integrierten kommunalen Gesellschaft als Grundlinie verfolgen.

Auch die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (V/MIA) ist an *strategischen* Netzwerken im Handlungsfeld Sprache und Bildung beteiligt: zum einen der Arbeitsgruppe Sprache und Bildung des Stadtweiten Netzwerkes „Integration für Menschen

mit Migrationsvorgeschichte⁴⁸, zum anderen dem Arbeitskreis BAMF (Bundesamts für Migration und Flüchtlinge), in welchem die drei Träger von BAMF geförderten Integrationskursen vertreten sind (Bildungsinstitut Münster e.V., Werkstatt für Bildung und Kultur, Sprachzentrum der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster e.V.). Hier kommen Personen zusammen, die im Bereich der Integration tätig sind mit entsprechender interner und externer Besetzung.

Ein Blick auf die Einzelmaßnahmen (s. Tabelle 8) zeigt zudem, dass alle Maßnahmen – von Elternarbeit, über Sprachförderung, der Entwicklung von Ausbildungskonzepten und der interkulturellen Bildung – ohne die *operative* Vernetzung verschiedener Akteure gar nicht vorstellbar wäre. Ein erfolgreiches Beispiel ist die Zusammenarbeit der Münsteraner Schulen mit der Volkshochschule im Rahmen des Projektes „Club D“. Kostenlose Kurse für Schülerinnen und Schüler nicht deutscher Muttersprache werden von der VHS angeboten und bringen Pluspunkte im Zeugnis. Ein weiteres Beispiel ist die Zusammenarbeit der VHS mit dem Jugendamt, V/MIA und Familienzentren im „Projekt Vielfalt leben“, durch welches die interkulturelle Kompetenz für die Verantwortlichen in der vorschulischen Bildungsarbeit gefördert werden sollen.⁴⁹ Es steht in direktem Zusammenhang mit der Umsetzung des Migrationsleitbildes der Stadt Münster. Im Mittelpunkt stehen Selbstreflexion, Sensibilisierung, Kommunikationstechniken, Konfliktbearbeitung, Auseinandersetzung mit dem Kulturbegriff und der Erfahrungsaustausch. Alle Teilnehmer sind gefragt, einen Beitrag zu leisten. Erfolgreich sind auch die Alphabetisierungskurse in der Flüchtlingsarbeit, in deren Rahmen ein pensionierter Lehrer einmal wöchentlich zusammen mit Schülerinnen und Schülern von zwei Münsteraner Gymnasien einen Alphabetisierungskurs anbietet, so dass eine 1:1 Betreuung der Flüchtlinge stattfinden kann. Derlei Partnerschaften tragen nicht zuletzt dazu bei, Vertrauen zwischen den Akteuren aufzubauen. Schließlich kann auf operativer Ebene die bereits beschriebene Intensivierung und Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit MSO als zentraler Erfolgsfaktor gesehen werden. MSO im Bereich der Förderung der Muttersprache an offiziellem und abschlussrelevantem Unterricht zu beteiligen ist dabei ein beutendes Vorhaben der Stadt Münster, um die spezielle Expertise gesellschaftlich engagierter Akteure zu nutzen und ihre sprach- und bildungspolitische Funktion zu stärken. Auch bei der Erreichung des längerfristigen Ziels der Stadt Münster, bilingualer Schul- und Bildungswege einzuführen, spielt der Netzwerkbeitrag von MSO eine wichtige Rolle.

⁴⁸ Das Stadtweite Netzwerk war 1998 als Netzwerk Spätaussiedler im Sozialdezernat gegründet worden. In thematischen Arbeitsgruppen (Sprache, Arbeit, und berufliche Ausbildung) versammelten sich Vertreter von Spätaussiedlern, Wohlfahrtsverbänden, Bildungseinrichtungen, Arbeitsamt, Ämtern der Stadtverwaltung, Kulturorganisationen, Sport- und Traditionsvereinen. Das Netzwerk war eine Reaktion auf die zunehmend wahrgenommenen Einzelschicksale von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler (z.B. Drogenkonsum und Kriminalität von Jugendlichen), welchen mit gezielten und abgestimmten Maßnahmen begegnet werden sollte. Nach dem Bundeszuwanderungsgesetz (2005) öffnete sich das Netzwerk für alle Migrantengruppen und wurde 2006 als Stadtweites Netzwerk „Integration für Menschen mit Migrationsvorgeschichte“ neugegründet.

⁴⁹ Für einen Gesamtüberblick über Projekte, Aktivitäten und Materialien für Schulen in Münster im Bereich „Globales und interkulturelles Lernen“, s. die Dokumentation der Kontaktstelle für Interkulturelles Lernen und Menschenrecht (KIM) beim Amt für Schule und Weiterbildung der Stadt Münster (http://www.muenster.de/stadt/schulamt/pdf/globales_und_interkulturelles_lernen_2011_05.pdf).

Insgesamt kann eine sehr weit fortgeschrittene Vernetzung im Handlungsfeld Sprache und Bildung festgestellt werden – zum Teil auf Basis jahrzehntelanger Praxis, zum Teil im Rahmen neuer formaler Netzwerkstrukturen und unter den Bedingungen einer zunehmend projekt- und programmbasierten Politik.

c) Interkulturelle Öffnung

Öffnung für Menschen mit MVG in der Verwaltung bleibt eine zentrale Herausforderung für die Stadtverwaltung. Es gibt keine genauen Angaben darüber, wie viele Menschen mit MVG in der Verwaltung tätig sind. Insgesamt sind sich Fachämter und das Personalamt darin einig, dass die Qualifikation das vorrangige Einstellungskriterium bleiben muss. Jenseits der Vorgaben vom Personalamt können die Fachämter jedoch eigene Stellenprofile entwerfen. Zum Beispiel ist für das Schulamt eine MVG mittlerweile sogar oft ein Einstellungskriterium im Bereich der Sozialpädagogik, auch wenn dies nicht in das Stellenprofil des Fachamts eingeflossen ist.

Die verschiedenen Ämter im Handlungsfeld Sprache und Bildung führen Schulungen in interkultureller Kompetenz durch, jedoch nicht flächendeckend. Eine Vorreiterrolle nimmt die Volkshochschule ein. Sie hat Fortbildungen in interkultureller Kompetenz verpflichtend eingeführt. Dabei geht es weiterführend sogar um die grundsätzliche Frage, was interkulturelle Öffnung für die VHS als Dienstleistungsinstitution genau bedeutet und wie die VHS als Organisation aufgestellt sein muss, um die Umsetzung Migrationsleibildes zu unterstützen. Mit anderen Worten, während in einem ersten Schritt die Mitarbeiterqualifizierung im Mittelpunkt steht, folgt im zweiten Schritt eine grundlegendere Auseinandersetzung mit der Organisationsentwicklung. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien, die in direktem Kontakt zu Menschen stehen, werden Schulungen in interkulturelle Kompetenz bereits als wichtiger Bestandteil ihrer pädagogischen Ausbildung gesehen – das Thema Migration ist und war ein zentraler Schwerpunkt in den verschiedenen Arbeitsfeldern des Amtes.⁵⁰ Das Amt hat daher Erfahrung mit der Konzeption praxisorientierterer Fortbildungen (Grundlagen- und Aufbauseminare zur Interkulturellen Kompetenz), die sie auch an weitere öffentliche und private Einrichtungen weitergeben kann. Im Rahmen des NRW-weiten Modellprojektes „Chancen der Vielfalt nutzen“⁵¹ werden zudem zukünftige pädagogische Fachkräfte bereits an der Universität und der Fachschule in Münster für den professionellen Umgang mit Vielfalt vorbereitet. Dadurch soll u. a. die interkulturelle Kompetenz von Lehrenden in Münster verbessert werden.

⁵⁰ Vgl. Geschäftsberichte unter <http://www.muenster.de/stadt/jugendamt/geschaeftsberichte.html>.

⁵¹ Vgl. <http://www.chancen-der-vielfalt-nutzen-lernen-nrw.de/>.

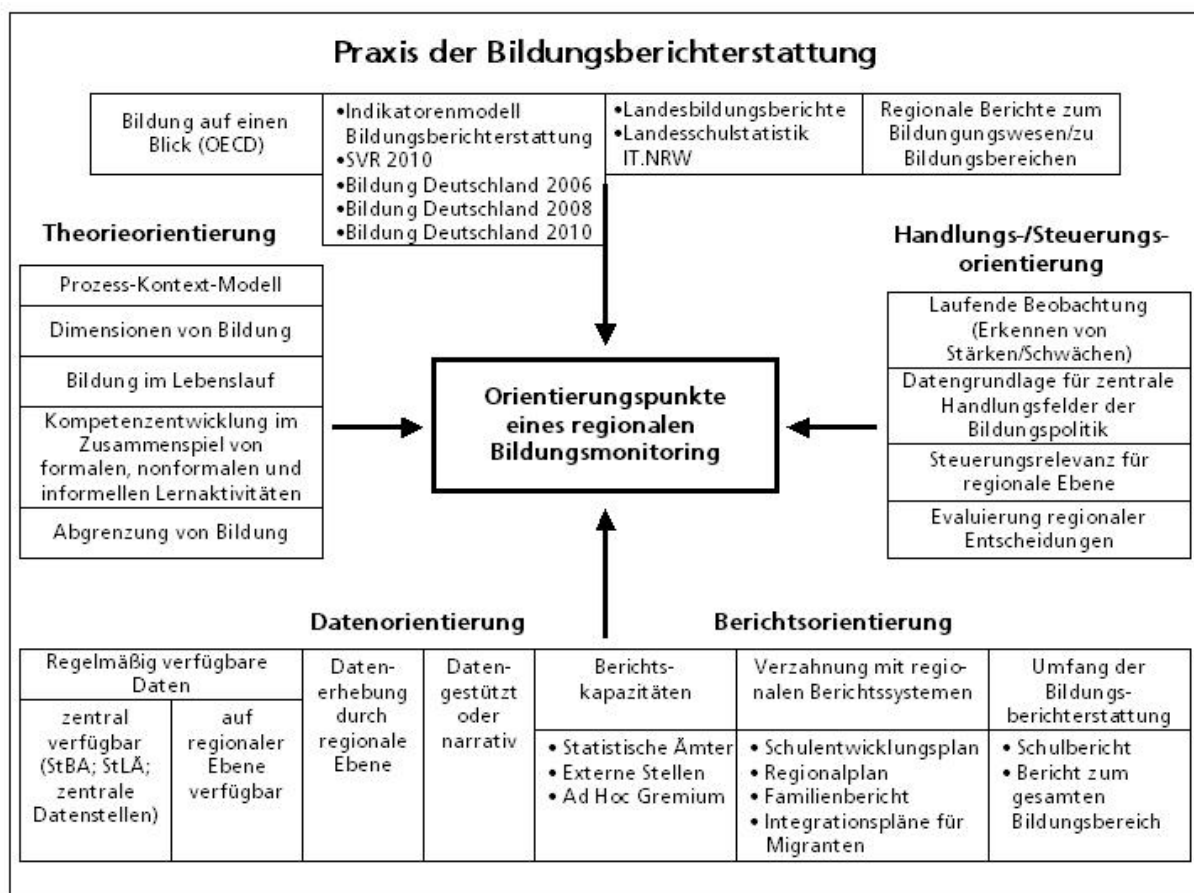
Integrationsmonitoring im Handlungsfeld Sprache und Bildung

Marcellus Bonato

In diesem Abschnitt wird die in Kapitel 9b beschriebene Vorgehensweise zur Entwicklung des Integrationsmonitorings beispielhaft im Handlungsfeld Sprache und Bildung vorgestellt. Dieses soll nicht mehr in der Ausführlichkeit geschehen, wie im Handlungsfeld Gesundheit. Exemplarisch werden im Handlungsfeld Sprache und Bildung die Bildungsübergänge fokussiert: z.B. Übergänge von der Grundschule in weiterführende Schulen, Schulformwechsel im Rahmen der Sekundarstufe I, Schulabgänger mit und ohne Abschluss und Übergänge in die berufliche Ausbildung (vgl. z.B. Konsortium Bildungsberichterstattung, 2005, Indikatoren IÜ28 – IÜ33, S. 35).

Die Orientierungspunkte für ein Bildungsmonitoring sind gegenüber der Abbildung 2 aus dem Kapitel „Zur Systematik der Indikatoren- und Monitoringentwicklung Bestandsaufnahme“ noch weiter konkretisiert worden. Die Bildungsübergänge sind im Hinblick auf die Theorieorientierung dem Aspekt „Bildung im Lebenslauf“ zuzuordnen. Weitere Aspekte werden hier nicht betrachtet.

Abbildung 9 Orientierungspunkte eines regionalen Bildungsmonitorings

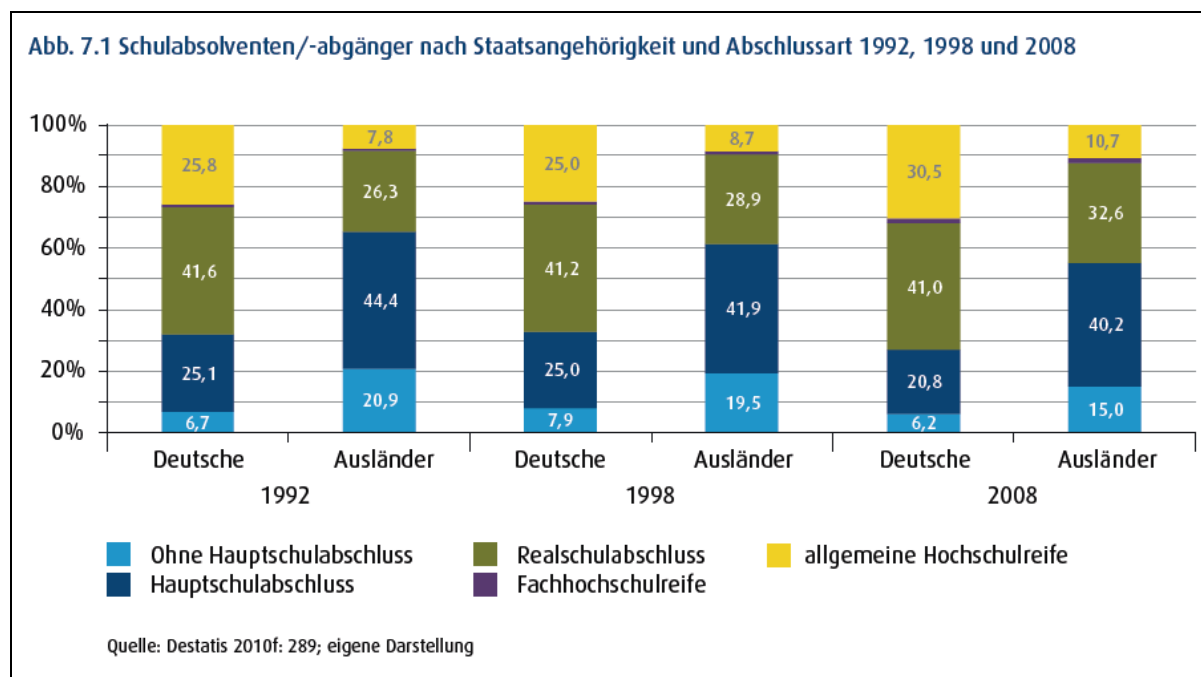


Quelle: Gnahs 2007

Praxis der Bildungsberichterstattung

In der Bildungsberichterstattung gibt es einige Quellen, die Bildungsübergänge auch migrationssensibel aufgreifen (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006 oder SVR 2010). Mit folgender Abbildung sei dies verdeutlicht.

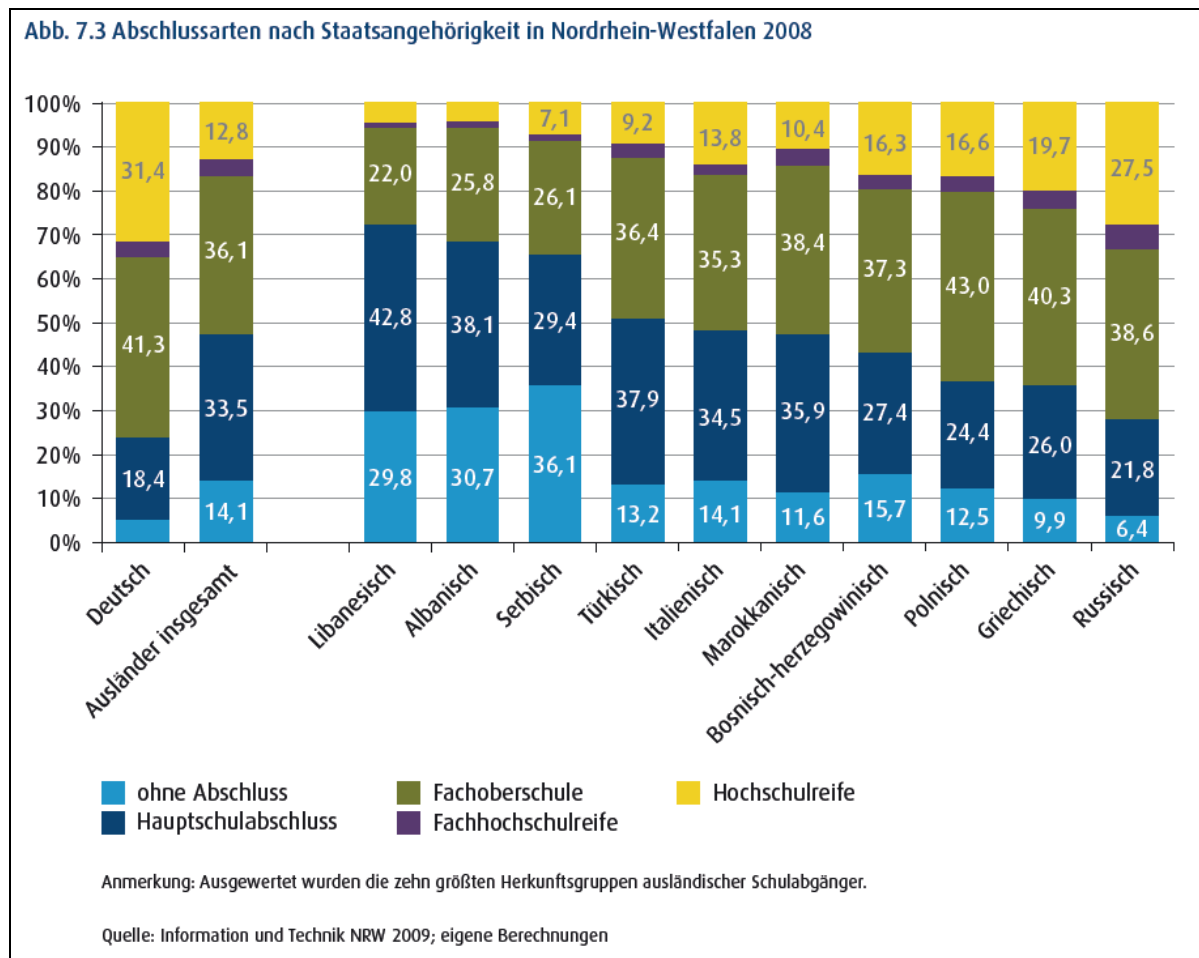
Abbildung 10



Quelle: SVR 2010: 138

Da der Migrationshintergrund nur auf die Unterscheidung Ausländer vs. Deutsche differenziert wird, kommentiert der SVR die Grafik folgendermaßen: „Auch zwischen den verschiedenen Staatsangehörigkeiten gibt es erhebliche Unterschiede. So zeigen Berechnungen, dass die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit für Jugendliche mit einer EU-Staatsangehörigkeit, die (Fach-)Hochschulreife zu erreichen, mehr als doppelt so hoch ist wie für deutsche Schüler. Ähnlich hoch fällt sie für jugendliche Ausländer aus den USA oder ostasiatischen Staaten aus. Jugendliche mit marokkanischer Staatsangehörigkeit haben dagegen nur halb so große Chancen auf die (Fach-)Hochschulreife wie deutsche Jugendliche, für italienische und türkische Jugendliche fällt die Wahrscheinlichkeit sogar noch geringer aus (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 91).“ (SVR 2010. 139). Eine weitere Differenzierung nach Nationalitäten wird in folgender Abbildung vorgenommen, die sich nur auf Absolventen aus Nordrhein-Westfalen bezieht; die Daten aus Nordrhein-Westfalen werden exemplarisch dargestellt, da nicht für alle Bundesländer Daten vorliegen.

Abbildung 11



Quelle: SVR, 2010, 140

Aus Abbildung 11 wird z.B. die sehr unterschiedliche Rate an Absolventen ohne Abschluss deutlich, die bei den deutschen Absolventen mit 5 % sehr niedrig ist, bei den ausländischen Absolventen zwischen 6,4 % und 36,1 % schwankt.

U.a. wegen der gerade dargestellten Befunde bezeichnet der SVR (SVR, 2010) in seinem Jahresgutachten die Bildung als „Integrationsbaustelle“ und kommt weiter zu folgenden Einschätzungen:

„Neben vielen anderen Integrationsaufgaben in der Einwanderungsgesellschaft gibt es enorme Herausforderungen im Bereich Bildung. Noch kann von gleichen Bildungschancen oder gar Bildungserfolgen von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund nicht die Rede sein.“ (SVR, 2010, S. 14)

„Zwar hat die Kultusministerkonferenz beschlossen, die amtliche Bildungsstatistik zu überarbeiten und auch den Migrationshintergrund der Schüler bundesweit einheitlich zu erfassen (Siegert 2008: 4). Erste Ergebnisse sind jedoch nicht vor 2011 zu erwarten.“ (SVR, 2010, S. 137).

Im handlungsfeldspezifischen Sozialmonitoring der KGSt (2009) werden als wesentliche Indikatoren im Bereich Erziehung und Bildung empfohlen:

„Sprachkompetenz bei Schuleintritt ((Anzahl der einzuschulenden Kinder mit Sprachförderungsbedarf in der deutschen Sprache mit/ohne Migrationshintergrund) * 100)/(Anzahl der einzuschulenden Kinder mit/ohne Migrationshintergrund) [Indikator 4.5.1 Sozialmonitoring. KKGSt 2009: 60] und

“Anteil der Schulabgänger ohne Schulabschluss an allen Schulabgängern des abgeschlossenen Schuljahres“ ((Anzahl der Schulabgänger ohne Schulabschluß mit/ohne Migrationshintergrund) * 100)/(Anzahl der Schulabgänger insgesamt mit/ohne Migrationshintergrund)) [Indikator 4.5.2 Sozialmonitoring. KKGSt 2009. 61]. Beide Indikatoren sind schon migrationssensibel entwickelt worden.

Im Integrationsmonitoring der KGSt (2009) sind ebenfalls typische Übergangsvarianten als Indikator aufgenommen (vgl. Indikatoren 2.01 bis 2.05, die jeweils nach dem Merkmal mit/ohne Migrationshintergrund differenziert werden):

Indikator 2.01: Anteil der einzuschulenden Kinder mit/ohne Migrationshintergrund mit Besuch eines Kindergartens oder einer vergleichbaren päd. Einrichtung (mind. 3 Jahre vor Schulbeginn an allen einzuschulenden Kindern eines Schuljahres mit/ohne Migrationshintergrund).

Indikator 2.02: Anteil der Schüler von Gymnasien Jahrgang 8 mit/ohne Migrationshintergrund an allen Schülern an allgemein bildenden Schulen Jahrgang 8 mit/ohne Migrationshintergrund.

Indikator 2.03: Anteil der Schüler von Hauptschulen Jahrgang 8 mit/ohne Migrationshintergrund an allen Schülern an allgemein bildenden Schulen Jahrgang 8 mit/ohne Migrationshintergrund.

Indikator 2.04: Anteil der Schulabgänger mit Fachhochschul- und allgemeiner Hochschulreife an allen Schulabgängern des abgeschlossenen Schuljahres (jeweils mit/ohne Migrationshintergrund).

Indikator 2.05: Anteil der Schulabgänger ohne Schulabschluss an allen Schulabgängern des abgeschlossenen Schuljahres (jeweils mit/ohne Migrationshintergrund).

Auch die Schuldaten der allgemeinbildenden Schulen bieten eine gute Quelle für Daten zu Bildungsübergängen. Der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) fordert in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes NRW jeweils zum 15.10. direkt bei den Schulen die amtlichen Schuldaten an. Erstmals im Schuljahr 2007/2008 wurden auch Daten zur Zuwanderungsgeschichte der Schülerinnen und Schüler erhoben. [Nach § 4 Abs. 1 der Verordnung über die zur Verarbeitung zugelassenen Daten von Schülerinnen, Schülern und Eltern (VO-DV I) legt die Schule bei der Aufnahme einer Schülerin /eines Schülers ein Schülerstammblatt an. Die aufzunehmenden Personaldaten der Schülerinnen und Schüler sind in §1 Abs.1 Nr.1 der

Anlage 1 aufgeführt, darunter u. a. 1.6 Geburtsdatum, -ort und –land; Jahr des Zuzugs, 1.8 Staatsangehörigkeit(en), 1.9 Migrantenstatus, Anzahl der im Ausland geborenen Elternteile, 1.10 Muttersprache, 1.11 gesprochene Sprache in der Familie.] Bisher liegen aber aus diesen Daten noch keine migrationssensiblen Auswertungen zu den Bildungsübergängen vor.

Eine weitere Quelle ist die Internetplattform „Schüler Online“; sie dient zur Unterstützung von Schulübergängen und anderen damit verbundenen Verwaltungsvorgängen. Realisiert ist hier gegenwärtig der Übergang der Schülerinnen und Schüler von den weiterführenden Schulen (Förder-, Haupt-, Real- und Gesamtschulen sowie Gymnasien) ins Berufsleben und damit zu den Berufsbildenden Schulen; ebenso der Übergang zu einer Schule mit gymnasialer Oberstufe (vgl. <https://www.schueleranmeldung.de>). Die Migrationsvorgeschichte wird ebenfalls erfasst; „mit Migrationsgeschichte“ meint in diesem Kontext entweder die Staatsangehörigkeit des/der Schulpflichtigen ist nicht deutsch und/oder die Staatsangehörigkeit mindestens eines Elternteils ist nicht deutsch.

So wird z.B. die Auswertung der Verbleibe nach Verlassen des Schulsystems differenziert nach Geschlecht und Migrationsvorgeschichte (mit/ohne MVG)) und jeweils ausdifferenziert nach folgenden Merkmalen oder übergeordneten Kategorien möglich:

1. Nichtbetriebliche Berufsausbildung
 - Schulische Ausbildung
 - Außerbetriebliche Ausbildung
 - Beamtenausbildung
2. Fachoberschule, Fachgymnasium, allgemeinbildende Schule (Abendschulen, Kollegs etc.)
3. Übergangssystem
 - Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme / Berufsvorbereitungsjahr
 - Berufsgrundschuljahr
 - (Praktikum)
 - (Betriebliche Einstiegsqualifizierung)
 - Teilqualifizierende Berufsfachschule

Entwicklung eines Vorschlags eines Indikators für das Integrationsmonitoring Münster

Auf Basis all der in Abbildung 9 im Überblick dargestellten Information wurden Gespräche mit verantwortlichen Vertreterinnen und Vertretern des Amtes für Schule und Weiterbildung geführt mit folgenden Zielen:

1. Sinn und Zweck der Entwicklung des Integrationsmonitorings im Zusammenhang mit der Umsetzung des Migrationsleitbildes zu erläutern,
2. die grundsätzliche Vorgehensweise der Entwicklung des Integrationsmonitorings vorzustellen,
3. die konkreten Vorschläge zu Indikatoren für das Integrationsmonitoring vorzustellen,
4. den Mehrwert der Nutzung migrationssensibler Indikatoren darzulegen (Anmerkung: Bei den hier vorgeschlagenen Indikatoren liegt die Migrationssensibilität bereits vor; in anderen Handlungsfeldern muss an dieser Stelle die Bereitschaft erreicht werden, handlungsfeldspezifische Indikatoren noch migrationssensibel zu machen!),
5. die Bereitschaft, sich auf die Festlegung von Indikatoren für das 1. Integrationsmonitoring zu einigen,
6. das Verfahren für die weiteren notwendigen Schritte zur Datenerhebung abzusprechen, insbesondere Hemmnisse zu identifizieren und abzubauen.

Sinn und Zweck des Integrationsmonitorings, die grundsätzliche Vorgehensweise sowie der Vorschlag, zunächst die Bildungsübergänge zu fokussieren und migrationssensibel darzustellen, sind positiv aufgenommen worden. Im Laufe der Gespräche konnte allerdings ein grundsätzliches Problem zur Verfügbarkeit der Daten identifiziert werden: Die Datenerhebung und -verwaltung im Bereich Bildung und Schule liegt im Zuständigkeitsbereich des Landes Nordrhein-Westfalen und das muss bei der Erarbeitung auch intern im Amt für Schule und Weiterbildung berücksichtigt werden. Des Weiteren wurde die mangelnde Erfassung von regionalen Ab- und Zuwanderungsdaten vor allem in der Erfassung der schulischen Übergänge von der Grund- auf die weiterführende Schule angesprochen. Es liegen also grundsätzliche Hemmnisse vor, die sich auf die Verfügbarkeit der Daten und den Datenschutz beziehen. Hier muss ein Weg gefunden werden, um die Daten, die migrationssensibel die Bildungsübergänge abbilden können, auch tatsächlich im Zugriff zu haben. Aus Sicht der Datenschutzbeauftragten gibt es keine Bedenken, die Daten zu erheben, wenn sie planungsrelevant sind. Die Bezirksregierung wird um Unterstützung gebeten, dass die Stadt Münster die Daten direkt von den Schulen erhalten kann. Die genaue Verfahrensweise wird nach der grundsätzlichen Klärung festgelegt.

Schlussfolgerungen für den Bereich Sprache und Bildung

Bildung ist ein zentrales Handlungsfeld einer aktivierenden und potenzialorientierten Integrationspolitik. In Münster wird viel Steuerungs-, Koordinations- und Vernetzungsarbeit geleistet – im Rahmen des kommunalpolitischen Handlungsspielraums im Bildungssektor. Dabei werden Chancen, die sich aus der Präsenz vor Ort, in Stadtteilen und in Schulen ergeben, aktiv genutzt. So arbeiten Schul- und Jugendamt bereits sehr eng zusammen und der Austausch mit externen Akteuren wie freien Bildungsträgern wird bewusst gesucht. Auch im Bereich interkulturelle Öffnung ist bereits viel geschehen, was zum Beispiel die

verpflichtenden Schulungen der VHS zeigen, in denen unter anderem vermittelt wird, wie die Angebots- und Projektstruktur interkulturell sensibel gestaltet werden kann.

Solange die Gestaltung der Integrationsarbeit jedoch noch keine ganz klar umrissenen Zuständigkeitsregelungen mit sich bringt, fürchten die Fachressorts auch Eingriffe in ihren Zuständigkeitsbereich und ihr Expertenwissen. Diese Sorgen sollten sehr ernst genommen werden, denn sie beruhen auf den langjährigen Erfahrungen mit Integrationsarbeit in den jeweiligen Ämtern. Eine bessere Orientierung kann die koordinierte Dokumentation von Integrationsmaßnahmen unter Berücksichtigung der Ziele des Migrationsleitbildes geben, wozu Ressourcen und Personal aber häufig nicht ausreichen. Beschleunigend kann daher die Verzahnung von Bildungs- und Integrationsmonitoring wirken welche nicht nur ressourcenschonend ist sondern auch unerlässlich für eine zielgerichtete Konzeption kommunaler Integrationsarbeit. Wichtig ist auch die Durchführung wirkungsorientierter Einzelevaluationen oder die Orientierung an den Erfahrungen und der guten Praxis anderer Städte, um Integrationspolitik auf eine strategische Basis zu stellen und so zu stabilisieren.

Auch die Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen wird weiterhin eine Herausforderung sein, vor allem wenn diese in Zukunft systematisch in die Dienstleistungserbringung einbezogen werden. Sie bietet jedoch auch Chancen – gerade wenn es um die gezielte Ansprache und Aktivierung von Eltern geht, damit diese die Zentralität von Bildung für eine sozial und ökonomisch abgesicherte Zukunft ihrer Kinder in Deutschland oder im Ausland wertschätzen. Schließlich wird die Weiterführung von Einzelprojekten und Sicherung ihrer Finanzierung Politik und Verwaltung in Münster vor Herausforderungen stellen. Gute Modellprojekte, die häufig mit Bundesmitteln (mit-) finanziert werden, können zum Teil nicht langfristig verfolgt werden und so ihre Wirkung voll entfalten. Auch für das Vorhaben, Alphabetisierungskurse für die Zielgruppen Frauen sowie ältere Migrantinnen und Migranten in Stadtteilhäusern und am Bedarf orientiert anzubieten, gibt es noch kein gesichertes Finanzierungskonzept.

Bezogen auf die Arbeit von V/MIA stellen die neun strategischen Schritte des Masterplans eine zentrale Orientierungsgröße dar. Angesichts der institutionalisierten Strukturen im Handlungsfeld Sprache und Bildung ist ein genaues Festhalten an diesem Plan weder möglich noch sinnvoll. Wichtig ist V/MIA vor allem eine kontinuierliche Überzeugungsarbeit und Sensibilisierung. Insgesamt zeigt sich, dass V/MIA durch die Orientierung an den Zielen des Leitbildes, den Absprachen mit den Fachämtern, die Systematisierung der Maßnahmen und das Anstoßen neuer Kooperationen vielfältige Möglichkeiten hat, langfristig Integrationsarbeit zu koordinieren, sichtbarer zu machen und nachhaltiger zu gestalten.

9.e Handlungsfeld Personalentwicklung und Fortbildung

Matthias Kortmann

Bestandsaufnahme im Bereich Personalentwicklung und Fortbildung

„Interkulturelle Öffnung“ bzw. „Öffnung für Menschen mit Migrationsvorgeschichte“ bilden die entscheidenden Stichwörter, die die Maßnahmen des Leitbildes im Handlungsfeld „Personalentwicklung/Fortbildung“ auszeichnen. Auch das bundesweite Integrationsprogramm aus dem Jahr 2010 stellt deren Bedeutung heraus: „Im Zusammenhang mit gesellschaftlicher Integration spielt die interkulturelle Sensibilisierung und Öffnung der gesamten Gesellschaft, ihrer Institutionen und Organisationen eine wichtige Rolle.“ Integration meint in diesem Zusammenhang demnach sowohl die „Stärkung der interkulturellen Kompetenz aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ und ihre „interkulturelle Aus- und Weiterbildung“ als auch die „vermehrte Rekrutierung von Personal mit Migrationsvorgeschichte.“ Damit berührt das Handlungsfeld sowohl den Bildungssektor als auch die Handlungsfelder Wirtschaft und Arbeit sowie Sprache und Bildung, da es in der Konsequenz eine verbesserte Teilhabe von Personen mit Migrationsvorgeschichte in diesen gesellschaftlichen Bereichen anstrebt (nach Esser: „Platzierung“ als Teilbereich der Sozialintegration). Zwar strebt das Integrationsprogramm eine interkulturelle Öffnung auch der Wirtschaft an, als vorrangig verantwortliche Instanzen werden jedoch Behörden, freie Träger und soziale Dienste aufgeführt (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2010).

Das Münsteraner Migrationsleitbild formuliert im Handlungsfeld „Personalentwicklung/Fortbildung“ ebenfalls in erster Linie Ziele an die Stadtverwaltung. Zwar richtet es sich im Leitziel auf die Stadtgesellschaft als ganze, wenn es darin heißt: „Wir setzen uns zum Ziel, eine gleichberechtigte Teilhabe und Integration aller Menschen in Arbeits- und Bildungsprozessen voranzutreiben. Dazu wollen wir unter anderem auch Maßnahmen zur Förderung der interkulturellen Kompetenz finanzieren und durchführen.“ Drei der vier formulierten Teilziele haben jedoch speziell die Verwaltung im Blick. So soll diese einerseits den Anteil von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationsvorgeschichte (MVG) erhöhen und andererseits mithilfe von Fortbildungen und einem Austausch von Wissen innerhalb des Personals dessen interkulturelle Kompetenz verbessern (vgl. Migrationsleitbild, S. 13). Diese Fokussierung auf die Stadtverwaltung trägt nicht zuletzt auch der Tatsache Rechnung, dass die Verwaltung keinen – unmittelbaren – Einfluss auf das Personalmanagement anderer Arbeitgeber ausüben kann. Dennoch hat die Kommune eine gewisse Vorbildfunktion, indem sie in der Frage der interkulturellen Öffnung „vorangeht“ und dabei hofft, externe Nachahmer zu finden.

Die Stadtverwaltung kann im Handlungsfeld *Personalentwicklung und Fortbildung* auf vergleichsweise ausgedehnte Aktivitäten und sichtbare Fortschritte bei der verwaltungsinternen Umsetzung der anvisierten Ziele verweisen. Erleichtert wird die Umsetzung dabei durch den Umstand, dass in diesem Handlungsfeld mit dem Personal- und Organisationsamt ein vorrangig verantwortliches Amt innerhalb der Verwaltung existiert, auch wenn die die Fachämter ebenfalls über Spielräume etwa im Fortbildungsbereich oder

bei Stellenausschreibungen verfügen. Das Personal- und Organisationsamt erkennt dabei seine Bedeutung bei der Umsetzung des Leitbildes an und weist auf „frühzeitige“ Versuche/Maßnahmen hin, „Schwellenprobleme von Menschen mit Migrationsvorgeschichte [...] zu lösen“ (Reuber & Klöpffer 2009: 26). Als ein Erfolg in der Umsetzung des Leitbildes gilt daher nicht zufällig mit der positiven Erwähnung von kultureller Vielfalt in Stellenausschreibungen eine Maßnahme in diesem Handlungsfeld. Positiv zu bewerten sind auch städteübergreifende Netzwerke, welche in Münster erkennbare Lernprozesse in Gang gesetzt haben.

Während also insbesondere solche Maßnahmen, die auf die Absenkung der Schwellen für Migrantinnen und Migranten zielen, bereits eine gewisse Dynamik entfaltet haben, geriet das wichtige Unterfangen, den bisherigen Anteil der Beschäftigten mit MVG in der Stadtverwaltung zunächst erst einmal zu ermitteln, ins Stocken. Einerseits ist hier eine besondere Sensibilität gegenüber den Betroffenen gefragt, andererseits wirkt sich an dieser Stelle – wie auch in anderen Bereichen des Handlungsfeldes – das Problem der Ressourcenknappheit in Bezug auf Finanzen und Personal mitunter hemmend aus. Die untenstehende Tabelle liefert einen Überblick über die Ziele des Migrationsleitbildes und über bisher durchgeführte wie auch geplante Maßnahmen.

**Tabelle 9 Ziele, Maßnahme, Akteure und Netzwerke im Handlungsfeld
Personalentwicklung und Fortbildung**

Migrationsleitbild	<p>Entsprechend des Verständnisses von Integration einer strukturellen (Platzierung) und kulturellen Sozialintegration (Kulturation)</p> <p>...ist es das Leitziel, ...</p> <p>die Potenziale von Menschen mit MVG durch Bildungsangebote und Förderprogramme im Bereich Sprache, Schule (alle Bildungsbereiche), Arbeit und Beruf zu fördern.</p> <p>...sind es die Teilziele,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Stadtverwaltung stärker zu einem Arbeitsplatz für Menschen mit MVG zu machen, 2. permanente und obligatorische Fortbildungen aller Mitarbeiter zu verankern, 3. mehr Möglichkeiten zu schaffen, um Wissen über interkulturelle Kompetenz, Migration und Integration auszutauschen, 4. eine Zertifizierung von Betrieben und Einrichtungen im Hinblick auf ihre Interkulturelle Kompetenz einzuführen.
Einzelmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • bei Stellenausschreibungen wir der folgende Satz aufgenommen: „Die Stadt Münster fördert aktiv die Gleichstellung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wir begrüßen daher Bewerbungen von Frauen und Männern, unabhängig von deren kultureller und sozialer Herkunft, Alter, Religion, Weltanschauung, Behinderung oder sexueller Identität.“ • Entwicklung eines Konzeptes zur permanenten und obligatorischen Fortbildung durch Personal- und Organisationsamt, Volkshochschule, V/MIA und ausgewählte Mitarbeitender mit MVG ein städteübergreifendes Netzwerk mit den Städten Hamm und Bielefeld im Bereich Interkulturelle Personalentwicklung • Bereits Auszubildende sollen interkulturelle Kompetenz durch ein diesbezügliches Modul erlangen • es ist eine Stelle im Personal- und Organisationsamt eingerichtet worden, die sich u.a. um Menschen mit MVG und ihre Belange kümmert <p>Geplant:</p> <ul style="list-style-type: none"> • „Wissensaustausch organisieren“: spezifische Stellen, bei denen interkulturelle Kompetenzen oder Fremdsprachenkenntnisse besonders hilfreich sind • Stellenausschreibungen werden unverbindlich über einen Verteiler

	<p>an Migranten gesendet</p> <ul style="list-style-type: none"> • auf freiwilliger Basis wird eine Umfrage zur Ermittlung der MVG bei den Angestellten der Stadt durchzuführen • Etablierung eines Kriteriums „interkulturelle Kompetenz“ in der leistungsorientierten Bezahlung im Themenbereich Kundenorientierung • Fortbildung „Sprachwerkstatt – richtig verstehen und verstanden werden“, im Rahmen dessen die Qualität der Sprache im direkten Kundenkontakt verbessert werden soll • Einrichtung eines Monitorings in 2011 (Bereich Ausbildung) • Entwicklung eines Monitoring (Beschäftigte) zu 2012 (im 1. Integrationsmonitoring) • Entwicklung eines Bildungscontrollings für den Bereich FoBis
Vorrangig verantwortliche Ämter innerhalb der Verwaltung	Personal- und Organisationsamt
Schlüsselakteure innerhalb der Kommune	<p>Halle Münsterland</p> <p>Stadtwerke Münster</p> <p>Wirtschaftsförderung Münster</p> <p>Sparkasse Münsterland Ost</p>
Netzwerke	<p>Verwaltungsinterne Arbeitsgruppe: V/MIA, Personal- und Organisationsamt, VHS</p> <p>Städteübergreifender Zusammenarbeit mit Hamm und Bielefeld (KOMM IN NRW Projekt)</p>
Eigene Zusammenstellung	

Die Erfolgsfaktoren der Leitbildumsetzung im Bereich Personalentwicklung und Fortbildung – eine Tour durch die Praxis

a) Steuerung und Koordination

Das im Handlungsfeld „Personalentwicklung und Fortbildung“ vorrangig verantwortliche Amt ist das Personal- und Organisationsamt. Vor allem in Bezug auf das Ziel, den Anteil an Beschäftigten mit MVG innerhalb der Verwaltung zu erhöhen, bildet es den gefragten Akteur. In der Frage von Fortbildungen in interkultureller Kompetenz spielt daneben auch die Volkshochschule (VHS) eine wichtige Rolle, die die Angebote, welche vom Personalamt- und Organisationsamt koordiniert werden, realisiert. Darüber hinaus sind jedoch auch die Fachämter gefordert, die interkulturelle Kompetenz ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu

erhöhen. Um amtsinterne Angebote zu organisieren, verfügen sie über ein eigenes Budget zur Durchführung „fachspezifischer Fortbildungen“ (vgl. KOMM-IN NRW 2011).

Da sich jedoch vor allem im Personal- und Organisationsamt die für das Handlungsfeld relevanten Zuständigkeiten bündeln, bildet es für die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (V/MIA) den wichtigsten Ansprechpartner innerhalb der Verwaltung. Eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen beiden Ämtern fördert dabei der Umstand, dass ein Mitarbeiter im Personalamt, dessen Stelle u.a. zu diesem Zweck geschaffen wurde, mit der Umsetzung des Leitbildes betraut ist.

Aus steuerungspolitischer Sicht wichtigste Herausforderung in diesem Handlungsfeld bildet für V/MIA die Aufgabe, die Bedeutsamkeit von „Interkultureller Öffnung“ nicht nur im Personal- und Organisationsamt sondern auch in den Fachämtern im Bewusstsein der Beschäftigten zu verankern. Auch wenn dieser Forderung mitunter durch den Hinweis auf den diesbezüglichen Ratsbeschluss Nachdruck verliehen werden soll, liegt der Schwerpunkt doch in diesem Bereich auf mittel- bis langfristiger Überzeugungsarbeit sowie Aufklärung. Einen wichtigen Aspekt zur Sensibilisierung und Argumentationsstütze bildet dabei der Potenzialansatz, im Rahmen dessen interkulturelle Personalentwicklung nicht (nur) als personal- und kostenintensiv, sondern als Gewinn für das alltägliche Verwaltungshandeln aufgezeigt wird. So befähigt interkulturelle Kompetenz die Beschäftigten, individuelle Eigenschaften von Kundinnen und Kunden unterschiedlicher Herkunft besser zu erkennen und diesen bedarfsgerecht zu begegnen. Vor allem die Tatsache, dass die Berücksichtigung von interkultureller Vielfalt in Ausschreibungen sowie bei der leistungsorientierte Bezahlung nun in Erwägung gezogen wird, kann auf ein neues Bewusstsein zurückgeführt werden, zu dem die wiederholten Argumente der Koordinierungsstelle beigetragen haben (vgl. c). In der Frage von Fortbildungen wirkt sie aufklärend auf die Fachämter ein, denen die zu diesem Zweck bereits vorhandenen Möglichkeiten und Mittel oftmals erst bewusst gemacht werden müssen.

Als ein wirksames Instrument erweist sich in diesem Handlungsfeld zudem die Herstellung von Netzwerken, welche zumeist durch V/MIA sowohl innerhalb und außerhalb der Verwaltung als auch über die Stadtgrenzen hinweg forciert werden und an denen das Personal- und Organisationsamt beteiligt ist (vgl. b).

b) Vernetzung nach innen und nach außen

V/MIA konnte verschiedene Kooperationskontexte mit dem Personal- und Organisationsamt unter Beteiligung weiterer – verwaltungsinterner und -externer – Akteure initiieren. Verwaltungintern wurden Gespräche von V/MIA, Personalamt und VHS vereinbart, in denen eine Bestandsaufnahme von Angebot und Frequentierung bisheriger Fortbildungen zur interkulturellen Personalentwicklung vorgenommen wird.

Zu einem wichtigen Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen kam es im Rahmen eines städteübergreifenden Gemeinschaftsprojektes mit Bielefeld und Hamm unter der Federführung der Stadt Münster. Innerhalb dieses Projektes zur „Interkulturellen

Personalentwicklung“, in dem ein Konzept zur Verbesserung des Images der Kommunen als Arbeitgeber (auch) von Personen mit MVG erarbeitet wurde (vgl. c), waren die für Münster verantwortlichen Kooperationspartner das Personalamt- und Organisationsamt und die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten. Das Projekt gestattete es der Münsteraner Verwaltung nicht nur, durch den Vergleich eigene Stärken, Schwächen und Schwerpunkte zu identifizieren, sondern auch, kreative Lösungen für eigene Herausforderungen zu entwickeln. Das Projekt begründete schließlich ein längerfristiges Netzwerk, das den Austausch zwischen den teilnehmenden Städten auf eine festere Grundlage stellen soll.

Erfahrungen anderer Städte spielen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung eines Konzeptes zur Ermittlung des bisherigen Anteils von Migrantinnen und Migranten am Verwaltungspersonal. So wird sich Münster bei diesem sensiblen Thema an den Erkenntnissen, die bspw. in Wiesbaden, Bielefeld, Hamm, Osnabrück oder Hamburg gewonnen wurden, orientieren. Die Erfahrungen dieser Städte haben gezeigt, dass die zentrale Erfassung der MVG von Beschäftigten mithilfe von Fragebögen durch die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als diskriminierend wahrgenommen werden kann. Die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten und das Personal- und Organisationsamt entwickeln mit diesem Wissen aktuell ein sensibles Konzept, das den Anteil der Migrantinnen und Migranten am Personalbestand ausweist.

Obwohl sich die Orientierung an den Erfahrungen anderer Städte für die Münsteraner Stadtverwaltung also als fruchtbar erwiesen hat, wurden auch Grenzen bei der Adaption von Aktivitäten anderer Kommunen sichtbar. So musste die Stadt aufgrund von Ressourcenproblemen von dem ursprünglichen Ziel wieder Abstand nehmen, ein preisgekröntes Mentoringprojekt der Stadt Osnabrück auf Münster zu übertragen.

Im Rahmen des städteübergreifenden Projektes „Interkulturelle Personalentwicklung“ sucht die Stadt Münster auch den Kontakt zu ihren Tochterunternehmen sowie weiteren Akteuren der Münsteraner Stadtgesellschaft. Als wichtigste Ansprechpartner gelten dabei die Halle Münsterland, die Stadtwerke Münster, die Wirtschaftsförderung Münster als Tochterunternehmen sowie die Sparkasse Münsterland Ost. Von Interesse für die Verwaltung ist bspw. ein neues Auswahlverfahren der Sparkasse Münsterland Ost bei der Suche nach Auszubildenden. So wurde dort die bisherige Personalsuche über Assessment-Center im Ergebnis als unbefriedigend bewertet, da es zu selten gelang, Auszubildende längerfristig an den Arbeitgeber zu binden und die in ihre Ausbildung investierten Ressourcen deshalb keine nachhaltige Wirkung hatten. Im Rahmen einer Reflektion der bisherigen Verfahren wurde daraufhin entschieden, den Fokus stärker auf den persönlichen Kontakt zu Bewerbenden zu verlagern und weniger auf formale Qualifikationen zu setzen. Ein Nebeneffekt dieses neuen Auswahlverfahrens war dabei, dass nun auch Kandidatinnen und Kandidaten mit MVG häufiger zum Zuge kommen.

Schließlich greift das Personal- und Organisationsamt bei der Steuerung von externen Stellenausschreibungen auch auf Kontakte zu Migrantenselbstorganisationen zurück, die

zuvor von V/MIA hergestellt wurden. So hat die Koordinierungsstelle einen Verteiler von MSO erstellt, über den das Personal- und Organisationsamt aktuelle Ausschreibungen an die Migrantenvertreter übermitteln soll.

c) Interkulturelle Öffnung

Um eine Erhöhung des Anteils von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit MVG zu erreichen, ist es für die Stadtverwaltung von vorrangiger Bedeutung, sich als Arbeitgeber (nicht nur) für Migrantinnen und Migranten bekannter und attraktiver zu machen, ihre Sichtbarkeit und ihr Image also zu verbessern. Als Ziel sollen sich Zuwanderer selbst als potenzielle Beschäftigte in der Verwaltung wahrnehmen und zu Bewerbungen ermutigt werden. Zu einer Imageverbesserung soll vor allem die positive Erwähnung von interkultureller Vielfalt in den Stellenausschreibungen beitragen, in die – auf Anregung von V/MIA durch das Personalamt – folgender Satz aufgenommen wurde:

„Die Stadt Münster fördert aktiv die Gleichstellung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wir begrüßen daher Bewerbungen von Frauen und Männern, unabhängig von deren kultureller und sozialer Herkunft, Alter, Religion, Weltanschauung, Behinderung oder sexueller Identität.“

Darüber hinaus gehende Maßnahmen, die bspw. bei gleicher Qualifikation – analog zur Verfahrensweise bei weiblichen Bewerberinnen oder Kandidaten mit Behinderung – eine bevorzugte Einstellung von Menschen mit MVG umfassen würden, sind bisher jedoch nicht geplant. V/MIA möchte darauf hinweisen, dass die rechtlichen Möglichkeiten, die aus § 5 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) resultieren, geprüft werden könnten. Dieser § 5 des AGG beinhaltet sogenannte „positive Maßnahmen“, die Gleichstellung nicht über Gleichbehandlung, sondern über eine gezielte und zwar positive Ungleichbehandlung erreichen wollen. Damit gemeint sind besondere Maßnahmen, die geeignet und angemessen sein müssen und bestehende Nachteile ausgleichen. Damit könnte die Anwendung von § 5 des AGG auch für Migrantinnen und Migranten als Türöffner wirken, sofern nachgewiesen werden kann, dass ihnen aufgrund ihrer MVG grundsätzliche Nachteile bei der Stellenbesetzung erwachsen. Die Anwendbarkeit des Gleichstellungsparagraphen bei Bewerberinnen und Bewerbern mit MVG soll im Justizariat unter Mitarbeit einer Praktikantin oder eines Praktikanten einer Prüfung unterzogen werden.

Sichtbarkeit und Attraktivität des Arbeitgebers „Verwaltung“ kann schließlich auch durch eine übersichtlichere und leichter verständliche Homepage sowie über eine bessere Streuung der Stellenangebote bspw. mithilfe von Migrantenselbstorganisationen erhöht werden. Insgesamt setzen V/MIA und Personal- und Organisationsamt vor allem darauf, dass insbesondere Schulabgänger mit MVG, die bei der Suche nach Ausbildungsplätzen seltener klassische Medien wie Zeitungen wählen, über „Mund-zu-Mund-Propaganda“ auf den möglichen Ausbilder Stadterwaltung gestoßen werden.

Die Erhöhung des Anteils an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit MVG soll jedoch nicht nur über eine größere Bewerberzahl, sondern künftig auch über eine stärkere Berücksichtigung

bei der Kandidatenauswahl erwirkt werden. Da hier ein Top-down-Ansatz wie die Einführung einer Quote derzeit wenig Aussicht hat, realisiert zu werden, sind in diesem Zusammenhang vor allem Bottom-up-Strategien gefragt. Eine besondere Bedeutung kommt dabei vor allem dem Potenzialansatz zu. So soll sich der Fokus aus Sicht der Verwaltung von Kriterien wie Sprachkompetenzen, bei denen Bewerber mit MVG überproportional Schwächen aufweisen, hin zu besonderen Stärken verlagern, die diese Kandidaten auszeichnen. Die Fachämter werden angehalten, ihre Stellenprofile dementsprechend zu überarbeiten und darin stärker auf spezifische Kompetenzen wie bspw. den Umgang im Kundenkontakt zu rekurrieren. Auch das von der Sparkasse Münsterland Ost übernommene Verfahren, stärker den direkten Kontakt zu Bewerbern zu suchen, zielt auf die Aufdeckung solcher Schlüsselkompetenzen.

Auch beim zweiten für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung zentralen Aspekt, der Erhöhung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ist V/MIA bestrebt, Top-down-Ansätze mit der Initiierung von Bottom-up-Prozessen zu kombinieren. Zu ersteren kann die leistungsorientierte Bezahlung gezählt werden, im Rahmen derer der Aspekt „Vielfalt: Umgang mit heterogenen Zielgruppen“ im Zielbereich „Kundenorientierung“ verankert werden soll. Unabdingbar für die Etablierung eines solchen Kriteriums in der leistungsbezogenen Bezahlung ist jedoch zunächst, dass die Führungskräfte, die für die diesbezügliche Bewertung ihrer Mitarbeiter zuständig sind, interkulturelle Kompetenz überhaupt erkennen, dementsprechend also sensibilisiert sind bzw. werden. Das Top-down-Instrument „leistungsorientierte Bezahlung“ braucht also eine Ergänzung durch das Bottom-up-Instrument „Sensibilisierung“, um seine Wirkung überhaupt entfalten zu können.

Bereits Auszubildende sollen interkulturelle Kompetenz durch ein diesbezügliches Modul erlangen, welches sich derzeit in der Umsetzungsphase befindet. Sensibilisierende Effekte verspricht man sich darüber hinaus durch Fortbildungen. Im ersten Jahr der Leitbildumsetzung hat die VHS eine Vorreiterrolle eingenommen, indem sie für ihre Beschäftigten organisationsbezogene Schulungen zur interkulturellen Kompetenz eingeführt hat und im Folgejahr die Weiterbildung auf die interkulturelle Organisationsentwicklung ausgeweitet hat.

Ein wichtige Maßnahme bildet weiterhin die Fortbildung „Sprachwerkstatt – richtig verstehen und verstanden werden“, im Rahmen derer die Qualität der Kontaktgestaltung mit den Kunden verbessert werden soll. Ein geplantes VHS-Kursangebot „Kompetent und souverän im Angebot mit Vielfalt“, das drei Arbeitstage auf drei Monate verteilt umfassen soll, zielt dabei besonders auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus publikumsintensiveren Ämtern.

Schließlich soll auch der Schriftverkehr der Verwaltung auf seine Verständlichkeit hin überprüft und wo nötig im Sinne des Mottos „Bürgernahe Sprache schafft Akzeptanz“ überarbeitet werden. Die Koordinierungsstelle für Migration und interkulturelle Angelegenheiten steht hier bspw. im Kontakt mit dem Amt für Finanzen und Beteiligungen, das Bedarf sieht, seine Steuerbescheide zu verändern, um in ihnen eine verständlichere Sprache zu verankern, ohne dass deren Rechtsverbindlichkeit gefährdet wird. Diese exemplarische Bearbeitung in einem stark juristisch geprägten Arbeitsfeld soll als Erfolg

auch in andere Bereiche transportiert werden. Der geplante Lösungsansatz dieses Projekts bildet dabei ein Beispiel dafür, wie sich Ressourcenprobleme durch kreative Lösungen umgehen lassen: Da es dem Amt für Finanzen und Beteiligungen an personellen Kapazitäten fehlt, um die Bescheide im eigenen Haus umarbeiten zu lassen, steht die Idee im Raum, Kontakte des Amtes zur Münsteraner Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung zu nutzen und – nach deren Zustimmung – die Umarbeitung dortigen Studierenden im Rahmen einer Projektarbeit aufzutragen.

Die verwaltungsinterne Erfassung interkultureller Kompetenzen, eines der vier Teilziele des Migrationsleitbildes, befindet sich schließlich noch in der Entwicklungsphase. Geplant ist hier, das Thema zunächst in den internen Arbeitskreis Migration einzubringen und die dortigen Expertinnen und Experten ein Umsetzungskonzept entwickeln zu lassen. Da zudem fraglich ist, wie sich interkulturelle Kompetenzen überhaupt erfassen lassen, ohne diese auf Sprachkompetenzen zu reduzieren, soll zunächst der Bedarf an konkreten Kompetenzen innerhalb der Verwaltung geklärt werden.

Integrationsmonitoring im Handlungsfeld Personalentwicklung/Fortbildung

Marcellus Bonato

Die beiden weiteren Handlungsfelder zum Migrationsleitbild der Stadt Münster werden nicht in der Ausführlichkeit beschrieben wie schon die Handlungsfelder „Gesundheit“ und „Sprache und Bildung“. Für diese beiden Handlungsfelder sowie zusätzlich für das Handlungsfeld „Soziale Leistungen und Dienste“ ist die Top-Down- und Bottom-up-Vorgehensweise bei der Herleitung bzw. Festlegung der Indikatoren für den Start des Integrationsmonitorings gewählt worden.

Die Handlungsfelder „Personalentwicklung/Fortbildung“ sowie „Wohnen und Stadtentwicklung“ werden nur in der Bottom-up-Vorgehensweise vorgestellt. Wie in Kapitel 9b beschrieben, werden bei der Bottom-up-Vorgehensweise die in den Zielidentifikationsgesprächen vereinbarten Indikatoren sehr spezifisch auf die Evaluation der jeweiligen zur Verwirklichung des Ziels durchgeführten Maßnahmen bezogen; die Indikatoren haben hier also den Stellenwert von Evaluationskriterien für die eingeschlagenen Maßnahmen.

Die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (V/MIA) wird darauf achten und auch achten müssen, dass die Ämter und Tochtergesellschaften in den Handlungsfeldern, die für den Start des Integrationsmonitorings noch nicht fokussiert werden, kein Stillstand bzgl. der Umsetzung des Migrationsleitbildes entsteht; sie wird dafür Sorge tragen, dass die Durchführung der in den Zielidentifikationsgesprächen festgelegten Evaluationen der Maßnahmen tatsächlich geschieht.

Was bedeutet das nun z.B. für das Handlungsfeld Personalentwicklung/Fortbildung konkret?

Ausgangspunkt sind hier zum einen die Ergebnisse der Zielidentifikationsgespräche mit dem Personal- und Organisationsamt von 2009 bis Anfang/Mitte 2011 und zum anderen der Bericht zur Interkulturellen Personalentwicklung (Stadt Münster 2011b).

Beispiel 1a:

Im Zielidentifikationsgespräch wurde z.B. zur Umsetzung des Teilziels „Wir wollen die Stadtverwaltung stärker als bisher als Arbeitsplatz für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationsvorgeschichte öffnen“ die Maßnahme festgehalten, in künftigen Stellenausschreibungen einen entsprechenden Hinweis zu formulieren (siehe oben) und diese Stellenausschreibungen gezielt in den Verteiler der Migrantinnen- und Migrantenselbstorganisationen zu geben, um als potentieller Arbeitgeber erkannt zu werden.

Die Formulierung des Zusatzes konnte schnell erfolgen und ist in der Stadt Münster standardmässig über das Personalamt in jede externe Stellenausschreibung aufgenommen worden.

Fragestellungen der Evaluation könnten dann sein:

- Inwieweit haben sich eingeladene Bewerber/innen mit Migrationsvorgeschichte von dem Zusatz in der Stellenausschreibung angesprochen gefühlt oder gibt es andere Aspekte, die eine zentrale Rolle gespielt haben? Methode könnte z.B. eine qualitative Befragung der Bewerber/innen im Bewerbungsgespräch sein.
- Wie werden die an die Migrantinnen- und Migrantenselbstorganisationen zugesandten Stellenausschreibungen tatsächlich von diesen im Sinne der Umsetzung des Teilziels genutzt: Werden sie z.B. von ihnen an Interessenten weitergeleitet und wenn ja in welcher Form? Gibt es Rückmeldungen von Seiten der Interessenten über ihre Nutzung? Methode könnte auch hier eine qualitative Befragung oder ein moderierter Sitzungsanteil in einer Zusammenkunft der Migrantinnen- und Migrantenselbstorganisationen sein.

Beispiel 1b:

Zum gleichen Teilziel wie in Beispiel 1a wurde im Rahmen des Gemeinschaftsprojektes der Städte Bielefeld, Hamm und Münster zur interkulturellen Kompetenz (Stadt Münster, 2011, S. 25) die Attraktivitätssteigerung des Ausbildungsberufs bei der Stadt Münster als konkretisiertes Ziel formuliert:

„Die Stadt Münster will auf dem Ausbildungsmarkt sichtbar werden und mit der Attraktivität einer Ausbildung bei der Stadt bewusst werben. Die Stadt Münster kennzeichnet sich durch verschiedene Nationalitäten. Dies sieht sie als Stärke an und wird gezielt den Personalbereich mit weiteren interkulturellen Kompetenzen bereichern.“

Dazu wird folgende Handlungsempfehlung formuliert: „Die Stadt Münster stärkt ihre Präsenz auf dem Markt und erweitert den Internetauftritt um die Angebote im Bereich Ausbildung. Für die Auszubildenden wird ein Modul „Interkulturelle Kompetenz“ zur Sensibilisierung auf eine

heterogene Kundschaft entwickelt.“ (Stadt Münster, 2011, S. 25). Als Indikator wird empfohlen: „Anteil der Auszubildenden mit Migrationsvorgeschichte“.

Auch die konkreten Maßnahmen in diesem Beispiel sollten evaluiert werden.

Fragestellungen könnten sein:

- Steigt der Anteil der Schüler, die wissen, welche beruflichen Chancen Kommunalverwaltungen bieten? (siehe Hinweis auf die Schülerbefragung der Studierenden der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Münster in Stadt Münster, 2011, S. 25). Analoge Befragungen können zur weiteren Evaluation genutzt werden; sicherlich sind derartige Befragungen nicht regelmäßig durchführbar.
- Steigt der Anteil der Auszubildenden mit Migrationsvorgeschichte? (Anteil auswerten!)
- Manchmal ist es auch sinnvoll, die Anzahl der Besuche auf entsprechenden Homepages, die sogenannten Klickraten, auszuwerten.

Beispiel 2:

In diesem Beispiel geht es um die Umsetzung des Teilziels „Wir beabsichtigen durch permanente und obligatorische Fortbildungen für allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die interkulturelle Offenheit und Kompetenz der Stadtverwaltung zu fördern“, welches im Zielidentifikationsgespräch mit dem Personal- und Organisationsamt festgelegt wurde.

Die VHS bietet für die Zielgruppe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Münster vor allem aus publikumsintensiveren Ämtern ein Fortbildungsangebot an mit dem Titel „Kompetent und souverän im Umgang mit Vielfalt“, in welchem Sie auch den Umgang mit Menschen mit Migrationsvorgeschichte einschließt. Diese Fortbildung ist als berufs begleitende Fortbildung geplant, um während der Fortbildung auch auf die Erfahrungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Praxisalltag eingehen zu können und diese auszutauschen. Damit wird gleichzeitig eine hervorragende Verknüpfung zur Verwirklichung des Teilziels „Innerhalb der Stadtverwaltung sollen mehr Möglichkeiten geschaffen werden, um Wissen über interkulturelle Kompetenz, Migration und Integration auszutauschen und in diesen Bereichen voneinander zu lernen“ hergestellt.

Zur Evaluation von Fortbildungen wird in der Stadt Münster standardmäßig ein qualitativer Rückmeldebogen eingesetzt, deren Fragestellungen sich im wesentlichen auf die Beurteilung der Fortbildung selbst beziehen (Zufriedenheit mit Rahmenbedingungen, Inhalten, Vermittlungsmethoden). Zur weitergehenden Evaluation der Fortbildungsangebote „Kompetent und souverän im Umgang mit Vielfalt“ wären folgende Fragestellungen sinnvoll:

- Evaluation der Teilnehmerstruktur: Wieviele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus welchen Fachämtern nehmen teil?
- Welche Motivationsgründe zur Teilnahme liegen vor?
- Wie gelingt der Transfer der Erkenntnisse aus der Fortbildung in die Praxis?

Diese Fragestellungen könnten z.B. durch eine Nachbefragung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach einem halben Jahr erfolgen. Die Bearbeitung dieser Evaluation könnte z.B. für Studierende im Rahmen ihres Studiums eine interessante Projektarbeit sein.

Des Weiteren ist für alle Fortbildungen eine vergleichende Evaluation geplant, in der der Beteiligungsgrad der Mitarbeitenden an den Fortbildungen erfasst und differenziert nach Vermittlungsschwerpunkten wie Fachkompetenz (z.B. Fachthemen), Methodenkompetenz (z.B. Arbeitstechniken, Informationstechnologien), Sozialkompetenz (z.B. Kommunikation, Bürgerorientierung, kulturelle, interkulturelle, geschlechtersensible Kompetenzen) und Personalkompetenz gegenübergestellt wird. Hieraus kann z.B. der Stellenwert der Fortbildungen zur interkulturellen Offenheit und Kompetenz im Rahmen des gesamten Fortbildungsspektrums betrachtet werden kann. Ausgenommen werden Sonderthemen, zu denen eine Verpflichtung zur Teilnahme existiert.

Schlussfolgerungen für den Bereich Personalentwicklung und Fortbildung

Die Umsetzung des Migrationsleitbildes im Handlungsfeld Personalentwicklung und Fortbildung wird durch eine relativ klar umrissene Zieldefinition begünstigt, die recht eindeutige Zielvereinbarungen mit den Ämtern ermöglicht. Dieses gilt bspw. für die Neuformulierung von Stellenausschreibungen, aber auch für die Etablierung von Fortbildungen zur interkulturellen Kompetenz in den Fachämtern. Nichtsdestoweniger ist die Koordinierungsstelle für Migration und interkulturelle Angelegenheiten gefragt, Transparenz in Bezug auf den Fortgang der Leitbildumsetzung sicherzustellen und den Ämtern regelmäßig ihre Rolle in diesem Prozess in Erinnerung zu rufen. Als wichtige Orientierungsgröße dient in diesem Zusammengang einerseits der Masterplan. Andererseits ist eine wiederholte quantitative und qualitative Dokumentation der Fortschritte notwendig, um die Motivation der beteiligten Ämter aufrecht zu erhalten.

Herausforderungen resultieren in diesem Handlungsfeld darüber hinaus – wie in den anderen Bereichen auch – durch das Problem der Ressourcenknappheit, das von vielen Ämtern als Hemmnis für die Leitbildumsetzung angeführt wird. Um dieser Argumentation zu begegnen, erweisen sich für die Koordinierungsstelle vor allem Bottom-up-Ansätze als hilfreiche Strategien. Zwar kann durch den Verweis auf den Ratsbeschluss zum Migrationsleitbild auch top-down ein gewisser Druck ausgeübt werden zur Kommunikation und dem Austausch mit Ämtern. Gemeint ist damit eine *langfristige* Sensibilisierung sowie Überzeugungs- und Aufklärungsarbeit, im Rahmen derer veranschaulicht werden muss, dass die finanziellen Mittel der Ämter allen Bürgerinnen und Bürgern und damit auch solchen mit MVG zugute kommen müssen. Die Koordinierungsstelle ist dabei gefordert, eine möglichst weiche Gestaltung von „Umverteilungsprozessen“ anzuregen, damit diese dauerhaft Akzeptanz finden, nachhaltig vonstatten gehen und schließlich in bleibende, strukturelle Änderungen münden können.

Auf einen langfristigen Bewusstseinswandel setzt die Koordinierungsstelle auch bei der angestrebten Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit MVG sowie der Verankerung einer individuellen Kundenorientierung. Hier gilt es vor allem, die in vielen Ämtern anzutreffende Furcht vor einer „positiven Diskriminierung“ auszuräumen. Wichtiger als die Beseitigung rechtlicher Bedenken ist dabei Überzeugungsarbeit, die verdeutlicht, dass spezielle Maßnahmen zugunsten bestimmter Gruppen keine illegitime Bevorzugung darstellen, sondern der individuellen Bedürfnisbefriedigung verschiedener Kunden entsprechen, der sich die Verwaltung verpflichtet sieht.

Besondere Sensibilität ist gerade im Handlungsfeld Personalentwicklung und Fortbildung schließlich gegenüber den Betroffenen selbst, also den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit MVG, gefragt. So zentral bspw. die Erhebung des bisherigen Anteils an Migrantinnen und Migranten am Personalbestand der Verwaltung auch ist, so bedeutsam bleibt gleichzeitig die Herausforderung, dabei die Beschäftigten im Auge zu behalten und deren Sorge vor Stigmatisierung Ernst zu nehmen.

Als besonders gewinnbringend kann gerade in diesem Handlungsfeld schließlich der Erfahrungsaustausch mit Akteuren sowohl innerhalb der Kommune als auch über die Stadtgrenzen hinweg betrachtet werden. Die Netzwerke in diesem Handlungsfeld ermöglichen nicht nur, Erkenntnisse anderer Akteure bzw. Städte zu nutzen und Best-Practice-Maßnahmen zu identifizieren, sondern auch, den gegenseitigen Austausch auf eine langfristige Basis zu stellen. Berücksichtigung verdient dabei jedoch die Maßgabe, dass Konzepte anderer Städte nicht einfach übernommen bzw. adaptiert werden können, sondern dass deren Übertragbarkeit von Fall zu Fall überprüft und Maßnahmen mitunter zunächst den eigenen Rahmenbedingungen angepasst werden müssen.

Der Blick über den eigenen Tellerrand und die Auseinandersetzung mit den Ansätzen anderer Städte fördert schließlich auch die Suche nach kreativen Problemlösungsstrategien. Offenheit für unorthodoxe Maßnahmen und bisher nicht wahrgenommene Optionen sind in Zeiten knapper Kassen schließlich unabdingbar. Die Idee, die Überarbeitung des Schriftverkehrs der Verwaltung Studierenden lokaler Hochschulen im Rahmen einer Projektarbeit zu übertragen, stellt dabei nur ein mögliches Beispiel für solch phantasievolle Ansätze dar.

9.f Handlungsfeld Wohnen und Stadtentwicklung

Bestandsaufnahme im Bereich Wohnen und Stadtentwicklung

Im Bereich Wohnen konzentriert sich die Integrationsdebatte in Deutschland vor allem auf zwei Aspekte: Die Frage der Chancengleichheit am Wohnungsmarkt sowie eine etwaige siedlungsräumliche Segregation von Migrantinnen und Migranten.

In Bezug auf den Aspekt der Chancengleichheit wird zumeist eine Benachteiligung von Migrantinnen und Migranten am Wohnungsmarkt – und damit in einem für die Sozialintegration wichtigen Bereich (vgl. „Platzierung“ nach Esser) – identifiziert, da diese oftmals in weniger privilegierten Gegenden und unter ungenügenden Bedingungen untergebracht seien. In einem Integrationsreport zum Thema „Wohnen und innerstädtische Segregation von Migranten in Deutschland“ formuliert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als das in dieser Frage anzustrebende Ziel: „Die Integration der Zuwanderer im Bereich Wohnen sollte sich in einer Angleichung der Wohnbedingungen der Bevölkerungsgruppe mit an die der Bevölkerungsgruppe ohne Migrationshintergrund widerspiegeln“ (Friedrich 2008).

Die Debatte um eine Segregation konzentriert sich vor allem auf den Begriff der „Parallelgesellschaft“, die sich demnach dadurch auszeichnet, dass sich Migrantinnen und Migranten konzentriert in bestimmten Straßenzügen oder Stadtteilen ansiedeln, ohne dass es zu einer Durchmischung mit Einheimischen kommt. Das tatsächliche Ausmaß einer solchen Konzentration ist dabei ebenso umstritten (vgl. Halm & Sauer 2006) wie die Frage etwaiger negativer Konsequenzen. Während von der einen Seite tatsächlich Abschottungstendenzen von Migrantenmilieus diagnostiziert werden, sehen andere ein Integrationspotenzial durch die Selbsthilfe gerade in ethnisch homogenen Lebensräumen sowie durch dortige Selbstorganisationen (Friedrich 2008).

Die angemessene Unterbringung von Migrantinnen und Migranten war in der jüngeren Vergangenheit eines der zentralen Themen kommunaler Integrationspolitik in Münster. So wurde in den Jahren 2004 bis 2007 das INTERREG-Projekt „Zuwanderer integrieren“ durchgeführt, in dessen Rahmen in Münster der Fokus auf einer Verbesserung der Erstintegration von Neuzuwanderern lag. In einem „Dreiklang“ aus Netzwerkarbeit-Lotsenarbeit-Wohnen konnte erreicht werden, dass ca. 90 % der neu Zugewanderten in nicht-segregierten Gebieten untergebracht und im neuen Quartier sozial an- und eingebunden wurden. Dieser Erfolg übertrug sich sehr stark auf andere Ebenen wie soziale Auffälligkeiten, Inanspruchnahme von Transferleistungen oder Arbeitsaufnahme. Im Ergebnis wurde dieses Konzept inklusive der Unterbringung im nicht-segregierten Bereich somit als ein Erfolgsmodell betrachtet, eine Bewertung, die in wissenschaftlichen Begleituntersuchungen in verschiedenen Messreihen 1,5 bzw. 3 bis 4 Jahre nach Zuzug bestätigt wurde.

Das Münsteraner Migrationsleitbild entstand auch vor dem Hintergrund dieses Projektes. Es plädiert in einem der beiden Leitziele des Handlungsfeldes ebenfalls für eine „(Durch)Mischung in den Stadtteilen [...] um aktiv gegen Ausgrenzungsprozesse zu arbeiten“. Es sollen dabei – wie in den Teilzielen betont wird – eine „dezentrale Wohnsitznahme“ von Menschen mit MVG sowie „interkulturelle Begegnungsstätten“ geschaffen werden, gleichzeitig jedoch auch die Stadtteile mit hohem Zuwandereranteil „Wertschätzung“ erfahren.

Im zweiten Leitziel des Handlungsfeldes verschreibt sich das Leitbild der Herstellung von „Chancengleichheit auf dem Wohnungsmarkt“ und der Beseitigung von „Diskriminierung“. Dabei soll es Personen mit MVG ermöglicht werden, angemessenen und bezahlbaren Wohnraum zu erlangen. Gelingen soll dieses durch eine aktive Unterstützung bei der Wohnungssuche, eine Begleitung durch Lotsinnen und Lotsen sowie eine verstärkte Zusammenarbeit der Kommune mit Wohnungsunternehmen, welche ermuntert werden, in einen „preisgünstigen Wohnungsbau zu investieren“. Hervorgehoben wird darüber hinaus die Einbeziehung aller Anwohnerinnen und Anwohner bei der Gestaltung des Wohnumfeldes und der Nachbarschaften. Weitere Teilziele bilden die bessere Integration von Flüchtlingen in den Stadtteilen und die Aufklärung von Personen mit MVG in Bezug auf Abfallvermeidung, -trennung und -entsorgung. Auch der Städtebau und die Stadtentwicklung sollen sich schließlich stärker an den Bedürfnissen von Migrantinnen und Migranten orientieren.

Die Umsetzung des Leitbildes im Handlungsfeld „Wohnen und Stadtentwicklung“ stellt für die Verwaltung aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen einen besonders anspruchsvollen Bereich dar. So können insgesamt neun Fachämter bzw. Tochtergesellschaften als relevant erachtet werden, die zudem unterschiedlichen Dezernaten angehören. Nicht wenige von ihnen haben Mühe, eigene Zuständigkeiten bei der Umsetzung des Leitbildes anzuerkennen bzw. zu realisieren und verweisen stattdessen auf Verantwortlichkeiten der jeweils anderen Ämter im Handlungsfeld. Gleichzeitig kommt erschwerend hinzu, dass der Wohnungsmarkt nicht zuletzt nach marktwirtschaftlichen Kriterien funktioniert, auf welche die Verwaltung nur begrenzt Einfluss ausüben vermag. Fortschritte sind jedoch in Bezug auf die zentrale

Frage der Datenerhebung sichtbar: So kann die Etablierung einer Geburtsortecodierung als wichtigster Erfolg herausgestellt werden, die in Kooperation mit der Gemeinde Almelo und mit besonderer Unterstützung des Amtes für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Verkehrsplanung entwickelt wurde. Die Geburtsortecodierung bildet eine wichtige statistische Basis für die künftige und weitere Arbeit am Migrationsleitbild und ermöglicht bspw. die Darstellung von Migrantprofilen für Stadtteile, Kindertagesstätten oder Schulen.

Tabelle 10 Ziele, Maßnahme, Akteure und Netzwerke im Handlungsfeld Wohnen und Stadtentwicklung :

Migrationsleitbild	<p>Entsprechend des Verständnisses von Integration als einer strukturelle Sozialintegration (Platzierung: Chancengerechtigkeit auf dem Wohnungsmarkt)</p> <p>...ist es das Leitziel, ...</p> <p>eine ausgeglichene und selbstbestimmte Durchmischung in Stadtteilen zu erreichen, um aktiv gegen Ausgrenzung vorzugehen und eine Chancengleichheit an den Wohnungsmärkten zu verwirklichen</p> <p>...sind es die Teilziele, ...</p> <ol style="list-style-type: none">1. öffentlichen Raum, Wohnumfeld und Nachbarschaften als lebensweltliche Einheiten, in denen Integration gefördert wird, zu begreifen,2. den sozialen Zusammenhalt in den Quartieren zu stärken, nachbarschaftliche Kontakt- und Andockmöglichkeiten für Menschen mit MVG zu fördern und verstärkt interkulturelle Begegnungsräume vor Ort zu schaffen,3. dass an der Gestaltung des Wohnumfeldes allen Anwohnerinnen und Anwohnern im Rahmen der rechtlichen Grundlagen und Partizipationsmöglichkeiten haben,4. die dezentrale Wohnsitznahme von Menschen mit MVG zu fördern und gleichzeitig alle Stadtteile wertzuschätzen, die durch einen höheren Anteil an Zuwanderinnen und Zuwanderern geprägt sind,5. Einwohner mit MVG verstärkt bei der Wohnungssuche zu unterstützen,6. eine Begleitung durch Lotsinnen und Lotsen für alle Zuwanderergruppen zu etablieren,7. 7. Einwohner mit niedrigem Einkommen angemessen mit Wohnraum auch in nicht-segregierten Gebieten zu versorgen und die Bereitschaft der Wohnungswirtschaft zu stärken, weiterhin in preisgünstigen Wohnungsbau zu investieren,8. Rücksicht auf spezifische Belange von Menschen mit MVG zu nehmen, eine familien- und kinderfreundlichere Stadtplanung zu etablieren und die Attraktivität für ältere Menschen zu steigern sowie die erforderlichen spezifische Dienste bereitzustellen,9. Konzepte für die Flüchtlingseinrichtungen weiterzuentwickeln und die Integration von Flüchtlingen in den Stadtteilen und Nachbarschaften zu vereinfachen,10. die Zusammenarbeit von Kommune und Wohnungsunternehmen bezüglich der Integration von Menschen mit MVG zu verstärken,
---------------------------	--

-
11. spezifische Informationsmaterialien und Beratungsangebote für Menschen mit MVG bei Abfallvermeidung, Recycling, Abfalltrennung und -entsorgung in verschiedenen Sprachen bereitzustellen,
 12. bei der Stadtentwicklung Bedürfnisse der Menschen mit MVG und der hiesigen Bevölkerung zu berücksichtigen.

Einzelmaßnahmen

- es soll ein Stadtplan entstehen, der MSO und interkulturell agierende Institutionen darstellt
- es findet Berichterstattung über Menschen mit MVG in der Zeitschrift der Wohn- und Stadtbau GmbH statt
- Einsatz bikultureller und bilingualer Hauswarte mit MVG
- mehr Menschen mit MVG im Bereich Beratung
- Projekte im Bund-Länder-Kommunen-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ (bauliche Maßnahmen und Maßnahmen zu Verbesserung der sozialen Lebenslage, in Münster aktuell: Kinderhaus-Brüningheide
- Erstellung mehrsprachiger Infobroschüren
- Realisierung von Schulungen zur interkulturellen Kompetenz
- Einsatz von verständlichen Piktogrammen bei der Beschilderung
- Sicherung der Beratung (d.h. überproportionalen Anteil MVG), Beratungsdaten per Geburtsortecodierung (Quantifizierung)
- Beteiligung an einem Workshop zur Entwicklung eines Wohnbedarfsprofils von Zugewanderten
- Initiierung von Wohnungslotsenarbeit/Belegungsmanagement
- Einsatz von Personalressourcen in der Stadtteilarbeit zur Sicherung der Interessen von Personen mit MVG
- Hinwirkung auf weitere Institutionen zur Wahrnehmung von Angeboten zur Interkulturalität
- Fortführung von "Wohnen für Hilfe" (Wohnpartnerschaften zwischen Jung und Alt) mit einer Beteiligung von 30 % MVG
- Erarbeitung eines spezifischen Stadtplans als Wegweiser mit für Menschen mit MVG relevanten Adressen
- virtuellen Adressenkarte u.a. Migrantenselbstorganisationen und Glaubensgemeinschaften

Vorrangig verantwortliche Ämter innerhalb der Verwaltung

Amt für Wohnungswesen
Amt für Stadtentwicklung, Stadt- und Verkehrsplanung
Amt für Immobilienmanagement
Bauordnungsamt
Tiefbauamt
Vermessungs- und Katasteramt

	Amt für Grünflächen und Umweltschutz Abfallwirtschaftbetrieben Münster (AWM) Wohn- und Stadtbau GmbH
Schlüsselakteure innerhalb der Kommune	Wohnungsbauunternehmen Interessenverbände Immobilienwirtschaft Finanzwirtschaft
Netzwerke	Arbeitskreis Wohnen in Münster (Leitung durch Dezernat für Planung, Bau und Marketing) verwaltungsinterner Arbeitskreis derjenigen Ämter, die mit dem Thema Wohnen betraut sind Arbeitskreis der Wohnungsunternehmen Münster
Eigene Zusammenstellung	

Die Erfolgsfaktoren der Leitbildumsetzung im Bereich Wohnen und Stadtentwicklung – eine Tour durch die Praxis

a) Steuerung und Koordination

Die Koordination der Maßnahmen und Aktivitäten im Handlungsfeld „Wohnen und Stadtentwicklung“ stellt aufgrund der Vielfalt der Ziele, für deren Umsetzung zudem diverse Ämter verantwortlich sind, eine besondere Herausforderung dar. Zuständigkeiten befinden sich dabei bei so unterschiedlichen Akteuren wie dem Amt für Wohnungswesen, dem Amt für Stadtentwicklung, Stadt- und Verkehrsplanung, dem Amt für Immobilienmanagement, dem Bauordnungsamt, dem Tiefbauamt, dem Vermessungs- und Katasteramt, dem Amt für Grünflächen und Umweltschutz, den Abfallwirtschaftbetrieben Münster (AWM) und schließlich bei der Wohn- und Stadtbau GmbH, einer Tochtergesellschaft der Stadt. Der Koordinierungsaufwand ist für V/MIA daher in diesem Handlungsfeld besonders hoch: So müssen zunächst die jeweiligen Zuständigkeiten für die verschiedenen Aktivitäten bei den einzelnen Ämtern verortet und letztere dabei ggfs. von ihren speziellen Verantwortlichkeiten überzeugt werden. Die Rolle von V/MIA bleibt dabei auch in diesem Handlungsfeld auf ihre Koordinierungsfunktion beschränkt, da für das operative Geschäft allein die Ämter zuständig sind.

Die Zusammenarbeit mit den einzelnen Ämtern gestaltet sich für V/MIA schließlich sehr unterschiedlich. So besteht nicht immer ein direkter Kontakt zu den Amtsleitern, welche die Zuständigkeit für das Leitbild mitunter an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter niedrigerer Hierarchiestufen delegieren. Andere identifizieren die Verantwortung vor allem bei V/MIA und fordern das Amt auf, selbst relevante Indikatoren zu erarbeiten und vorzuschlagen. In weiteren Ämtern besteht zwar eine grundsätzliche Offenheit für Kooperation, die eigenen Handlungsmöglichkeiten werden dabei jedoch mitunter (noch) nicht erkannt. Einigen Ämtern

fällt es schließlich schwer, innerhalb ihrer Klientel Personen mit MVG überhaupt zu erkennen, da man mit diesen nicht direkt sondern über Mittler wie bspw. Architekten in Kontakt trete.

Darüber hinaus stößt V/MIA in den Ämtern des Handlungsfeldes auf besonders starke Bedenken in Bezug auf einen mit der Umsetzung des Leitbildes verbundenen übermäßigen Aufwand. Top-down Steuerungsansätze, die eine Implementierung des Leitbildes unter Berufung auf den maßgeblichen Ratsbeschluss durchsetzen wollen, stoßen auf Widerstand seitens der Fachämter. Diese verweisen etwa auf nachfolgende Ratsentscheidungen zur Umsetzung von Sparmaßnahmen, die die Ämter quasi dazu verpflichten, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren.

Gleichzeitig verzögern sich gerade aufgrund offener Kostenfragen politische Entscheidungen zur Ausweitung von Aktivitäten wie dem Lotsenprojekt, in dessen Rahmen Migrantinnen und Migranten bei der Wohnungssuche durch das Amt für Wohnungswesen Betreuer zur Seite gestellt werden. Eine Vorlage über die Einrichtung eines Belegungsmanagement im Wohnungsbereich für die Zielgruppe von Menschen mit hohen subjektiven Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt (z.B. von Migrantinnen und Migranten) wurde in verschiedenen politischen Gremien beraten. Aus Konsolidierungsgründen – es ging um die Einrichtung einer Personalstelle – kam es nicht zur Umsetzung.

Die steuerungspolitischen Mittel der Wahl bilden für V/MIA daher vor allem längerfristige sensibilisierende und aufklärende Bottom-up-Ansätze. Dabei geht es darum, das „Bewusstsein für die Problematik“ überhaupt erst zu schaffen und somit „Spielräume für Kreativität“ zu eröffnen. Mitunter wird erst im Rahmen von geführten Gesprächen mit Ämtern/Tochtergesellschaften deutlich, dass Maßnahmen, die dort bereits durchgeführt werden, einen Bezug zum Migrationsleitbild haben.

Zentral ist gerade in diesem Handlungsfeld weiterhin der Potenzialansatz: So wird durch V/MIA versucht, die Aktivitäten nicht allein als Maßnahmen zur Behebung von Defiziten in der Wohnsituation von Menschen mit MVG darzustellen, sondern für diese als Instrumente zu werben, mit Hilfe derer Herausforderungen bewältigt werden können, vor denen die gesamte Stadtgesellschaft steht. Zentrale Stichworte sind dabei etwa der „demographische Wandel“ sowie die „Internationalisierung“ des Standortes Münster.

In Bezug auf die konkrete Umsetzung von Maßnahmen finden sich in diesem Handlungsfeld wichtige Ansprechpartner insbesondere auch in den Stadtteilen – vor allem in solchen mit überdurchschnittlich hohem Anteil an Bewohnern und Bewohnerinnen mit MVG (Migrationsvorgeschichte). Gerade diese benötigen jedoch zumeist Impulse und nicht zuletzt auch die notwendigen Mittel, um aktiv werden zu können. Die den Ämtern im Handlungsfeld Wohnen zur Verfügung stehenden Ressourcen und Möglichkeiten sind im Bereich der Stadtteilarbeit jedoch recht begrenzt.

Da der Handlungsspielraum der Verwaltung insgesamt enge Grenzen kennt, wenn es um eine Beeinflussung des Wohnungsmarktes mit dem Ziel einer besseren sozialen Mischung

geht, ist die Einbeziehung weiterer Akteure der Stadtgesellschaft in diesem Handlungsfeld von besonderer Bedeutung. Hierzu gehören insbesondere nichtstädtische Vermieter und Wohnungsunternehmen, zu denen die Verwaltung bzw. einzelne Ämter Kontakte unterhalten (vgl. b).

b) Vernetzung nach innen und außen

Aufgrund ihrer je unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtung und ihrer Zugehörigkeit zu verschiedenen Dezernaten befindet sich die Netzwerkbildung zwischen den in diesem Handlungsfeld maßgeblichen Ämtern noch im Anfangsstadium. Zu Kooperationen innerhalb der Verwaltung kam es bspw. in einem Projekt zur Verbesserung des Wohnumfeldes im Problemstadtteil Kinderhaus-Brüningheide, das im Rahmen des Bund-Länder-Kommunen-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ angesiedelt ist

Eine Zusammenarbeit ist weiterhin zwischen dem Amt für Wohnungswesen und dem Amt für Stadtentwicklung, Stadt- und Verkehrsplanung im Rahmen der Geburtsortecodierung geplant. Das Amt für Wohnungswesen ist auf Daten angewiesen, die aussagen, wie hoch der Anteil an Bewohnerinnen und Bewohnern mit MVG in bestimmten Stadtteilen ist und durch welche sozialstrukturellen Merkmale – bspw. in Bezug auf das Geschlecht oder das Alter – sich diese auszeichnen. Nachdem Bedenken in Bezug auf den Datenschutz ausgeräumt werden konnten, wird dieses nun durch die Geburtsortecodierung ermöglicht, im Rahmen derer die Geburtsorte der Bewohner erfasst und somit die Herkunft, ggf. differenziert nach Ländern, Ländergruppen, Alter und Geschlecht von Menschen mit MVG in Münster identifiziert werden kann. Die Aufstellung der Daten übernimmt dabei das Amt für Stadtentwicklung, das mit seinen Statistikern über das geeignete Personal, die Technik sowie Möglichkeiten und Berechtigungen verfügt. Das neue Instrument der Geburtsortecodierung kann dabei als ein sehr großer Erfolg in diesem Handlungsfeld gelten, da es nicht nur passgenauere integrationspolitische Maßnahmen ermöglicht, sondern der Stadt Münster auch Einsparmöglichkeiten eröffnet. Letzteres verdeutlicht das folgende Beispiel: So können aus Russland stammende Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler identifiziert werden, die gegebenenfalls einen Rentenanspruch in ihrem Herkunftsland haben. Die betroffenen Personen, die aufgrund ihres Alter für eine solche Rente infrage kommen, wurden daraufhin durch die Verwaltung auf ihre Ansprüche aufmerksam gemacht und dazu aufgefordert, in Moskau einen dementsprechenden Antrag zu stellen. Schätzungen zufolge kann dadurch das Münsteraner Sozialamt, das nicht unerhebliche Mittel für die Grundsicherung eines Teils dieser Zuwanderungsgruppe aufbringt, mit erheblichen Einsparungen rechnen.

Bei der Beschaffung notwendiger Daten spielt auch eine Kooperation von Ämtern des Handlungsfeldes mit dem Bürgeramt/Einwohnermeldeamt eine wichtige Rolle, das – nachdem auch hier offene Fragen zum Datenschutz ausgeräumt wurden – nicht-personenbezogene Daten an andere Ämter bspw. zu stadtplanerischen Zwecken weitergeben darf.

Einige Ämter sind dringend auf eine Kooperation mit anderen Akteuren (in der Verwaltung) angewiesen, um überhaupt erst aktiv werden zu können. So kann etwa das Vermessungs- und Katasteramt bei der Erarbeitung eines spezifischen Stadtplans als Wegweiser mit relevanten Adressen nicht aus Eigeninitiative tätig werden, sondern braucht – je nach Zielsetzung – einen entsprechenden Auftrag bspw. des Sozial-, Schul-, Bürger- oder Ausländeramtes. Erfasst werden derzeit im Rahmen einer virtuellen Adressenkarte u.a. Migrantenselbstorganisationen und Glaubensgemeinschaften, über deren Vorhandensein und den Ort ihrer Niederlassung in Münster sich Interessierte via Internet informieren können.⁵²

Aufgrund der großen Bedeutung der Stadtteile in diesem Handlungsfeld sind Netzwerke in diese Ebenen von hoher Relevanz. So sind örtliche Akteure in die Umsetzung des Projektes „Soziale Stadt“ in Kinderhaus-Brüningheide involviert. Auch die Abfallwirtschaftsbetriebe AWM arbeiten mit Akteuren unterhalb der städtischen Ebene zusammen, um Probleme bei der Abfallentsorgung in bestimmten Stadtteilen anzugehen. In diesem Zusammenhang suchen die AWM jedoch auch Kontakte zu Akteuren außerhalb der Verwaltung wie Migrantenselbstorganisationen, mit denen die AWM bisher jedoch nur im Rahmen des „Arbeitskreises Kinderhaus“ vernetzt sind.

Arbeitsgemeinschaften oder -kreise, in die auf städtischer oder regionaler Ebene relevante Akteure von außerhalb der Verwaltung eingebunden werden, sind im Handlungsfeld Wohnen von besonderer Bedeutung. Zur strategischen Wohnstandsorientierung trifft sich bspw. seit 2004 etwa halbjährlich der von der Verwaltung initiierte Arbeitskreis „Wohnen in Münster“, der sich – angeregt durch das Migrationsleitbild – im Jahr 2011 auch mit dem Thema „Integration und Wohnen“ auseinandersetzt. An diesem Arbeitskreis, der sich als „Politik beratendes Gremium“ versteht, nehmen unter der Leitung des Dezernats für Planung, Bau und Marketing Vertreter von Verwaltung (inklusive dem Dezernenten von V/MIA), Politik, Interessenverbänden, Immobilien- und Finanzwirtschaft sowie schließlich der Wohnungswirtschaft teil. Insbesondere letztere, denen in ihrer Funktion als Vermieter eine Schlüsselrolle bei der erfolgreichen Leitbildumsetzung zukommt, versucht die Verwaltung mithilfe des Potenzialansatzes zu einer Vergabepolitik zu bewegen, die Personen mit MVG eine realistische Chance auf adäquaten Wohnraum eröffnet. Als wichtiger Ansprechpartner der Verwaltung gilt hier bspw. der Arbeitskreis der Wohnungsunternehmen Münster, der die Interessen von sechs Wohnungsunternehmen vertritt. Als Tochter der Stadt Münster gehört auch die Wohn- und Stadtbau GmbH dieser Arbeitsgemeinschaft an.

Schließlich gibt es auch einen verwaltungsinternen Arbeitskreis derjenigen Ämter, die mit dem Thema Wohnen betraut sind.

c) Interkulturelle Öffnung

Die im Handlungsfeld Wohnen geforderten Ämter legen nicht nur eine je unterschiedliche Engagementintensität in Bezug auf die Leitbildumsetzung an den Tag, sondern zeichnen

⁵² <http://www.muenster.de/stadt/zuwanderung/migrantenorganisationen.html>

sich auch durch voneinander abweichende Ansätze in Bezug auf die interkulturelle Öffnung der Verwaltung aus. So besteht Uneinigkeit sowohl in der Frage spezieller Maßnahmen zugunsten von Personen mit MVG als auch in Bezug auf die Bereitstellung mehrsprachiger Formulare. Einige Ämter fürchten, einer positiven Diskriminierung den Weg zu ebnen, falls Migrantinnen und Migranten als Bewerber auf Stellen in der Verwaltung, aber auch als Kunden bevorzugt würden. Insbesondere im Rahmen der Kundenorientierung versucht V/MIA den Ämtern daher zu vermitteln, dass spezifische Maßnahmen gegenüber Personen mit MVG nicht eine Bevorzugung darstellen, sondern dass es hier um eine individuelle Behandlung unterschiedlicher Kundentypen mit je spezifischen Bedürfnissen geht. Gleichzeitig wird den Ämtern Unterstützung bei der Etablierung einer solchen Kundenorientierung angeboten.

Auch in der Frage der Mehrsprachigkeit gibt es unterschiedliche Vorstellungen. Während bspw. in einer Institution Informationsbroschüren in sieben verschiedenen Sprachen angeboten werden, verzichtet eine andere Institution bewusst auf mehrsprachige Broschüren, da für „wesentlich erachtet“ werde, dass „Menschen mit MVG möglichst rasch die deutsche Sprache erlernen“ und sich in ihrem Umfeld entsprechend den Erfordernissen und vorherrschenden Gepflogenheiten bewegen können. Andere Ämter verzichten wiederum aus Kostengründen auf eine Erstellung mehrsprachigen Informationsmaterials.

Unterschiedliche Ansichten werden schließlich auch in der Frage von Fortbildungen des Personals in interkultureller Kompetenz sichtbar. Während etwa im Amt für Wohnungswesen diejenigen Mitarbeiter, die regelmäßigen Kontakt zu Personen mit MVG pflegen, an Schulungen teilnehmen, sind solche Maßnahmen in den übrigen Ämtern des Handlungsfeldes bisher kaum verankert. Einige Ämter bezweifeln dabei aufgrund einer als gering wahrgenommenen eigenen Betroffenheit grundsätzlich den Bedarf an interkultureller Kompetenz, andere erachten ihr Personal bereits als ausreichend kompetent und halten weitere Fortbildungen daher für entbehrlich.

Integrationsmonitoring im Handlungsfeld Wohnen und Stadtentwicklung

Marcellus Bonato

Analog der Beschreibung zur Bottom-up-Vorgehensweise im Handlungsfeld „Personalentwicklung/Fortbildung“ im Kapitel 9e sind auch im Handlungsfeld „Wohnen und Stadtentwicklung“ die Ergebnisse der Zielidentifikationsgespräche Ausgangspunkt der weiteren Ausführungen; hier konnte auf Ergebnisse von insgesamt neun Fachämter bzw. Tochtergesellschaften zurückgegriffen werden.

Beispiel 1:

Bezugnehmend auf das Leitziel, eine ausgeglichene und selbstbestimmte (Durch-) Mischung in Stadtteilen zu erreichen, um aktiv gegen Ausgrenzung vorzugehen und eine Chancengleichheit an den Wohnungsmärkten zu verwirklichen, sind einige konkrete

Einzelmaßnahmen identifiziert worden, zu welchen auch zur Evaluation Zielerreichungsindikatoren beschrieben werden. Hier ist insbesondere die Weiterentwicklung der Gemeinwesenarbeit im Sinne der Quartiersentwicklung benannt worden. Dazu werden das Engagement verschiedener bestehender Arbeitskreise (z.B. „Älter werden im Stadtteil“) und Aktivitäten auch im Sinne des Leitziels genutzt zur sozialen Integration der Menschen mit Migrationsvorgeschichte. Dieses drückt sich u.a. aus in den benannten Indikatoren:

- Der Anteil der Menschen mit Migrationsvorgeschichte in stadtteilbezogenen Arbeitskreisen z.B. „Älter werden im Stadtteil“ beträgt (entsprechend dem Anteil der Menschen mit Migrationsvorgeschichte an der Bevölkerung Münsters) jeweils mindestens 20 %.
- Der Anteil der Menschen mit Migrationsvorgeschichte, die sich in stadtteilbezogenen Aktivitäten z.B. Mieterfeste beteiligen, beträgt (entsprechend dem Anteil der Menschen mit Migrationsvorgeschichte an der Bevölkerung Münsters) jeweils mindestens 20 %.

Die entsprechend beteiligten Fachämter und Tochtergesellschaften sorgen durch Unterstützung mit Bereitstellung von Ressourcen wie z.B. Räumlichkeiten. In den Einzelmaßnahmen wird explizit auch Einsatz von Personalressourcen in der Stadtteilarbeit zur Sicherung der Interessen von Personen mit MVG angesprochen.

Beispiel 2:

Das zweite Beispiel bezieht sich ebenfalls auf das Leitziel aus Beispiel 1 und wird konkretisiert auf die Situationen, eine Segregation von Migrantinnen und Migranten bei der Wohnungssuche bzw. auch bei dem Ankauf von städtischen Grundstücken zu vermeiden. In diesen Situationen ist die Geburtsortekodierung, die auch im Rahmen des Projektes als Methode entwickelt worden ist ein hilfreiches Instrument. In einigen der Zielidentifikationsgesprächen wird sie aufgegriffen und ein Ziel festgelegt, sie als Frühwarnsystem zu nutzen, um die angesprochene Segregation zu vermeiden.

So wird im Amt für Immobilienmanagement festgestellt: Für die Vergabe städtischer Einfamilienhausgrundstücke zur besonderen Förderung der Eigentumbildung durch vergünstigte Kaufpreise finden vom Rat der Stadt beschlossene Richtlinien Anwendung. Die persönlichen und finanziellen Voraussetzungen der Bewerber, wie sie an einem festgelegten Stichtag nachgewiesen werden, sind maßgeblich für das gesamte Vergabeverfahren. Das Merkmal „mit Migrationsvorgeschichte“ ist nicht Bestandteil der Vergaberichtlinien, vielmehr gilt der Gleichbehandlungsgrundsatz. Im Sinne des Leitziel aus Beispiel 1 soll abgemildert werden, dass es in Wohngebieten bei der Vergabe von städtischen Baugrundstücken zu einer Segregation von Menschen mit Migrationsvorgeschichte eventuell noch kommt.

Das Amt vereinbart dazu folgende Ziele:

1. Mit Hilfe der Geburtsortekodierung soll festgestellt werden, ob es in der Vergangenheit zu segregierten Wohngebieten gekommen ist. Gleichzeitig soll für die

aktuelle planerische Phase von Neuvorhaben fortlaufend per Geburtsortekodierung ein Migrationsprofil erstellt werden.

2. Die Ergebnisse sind ggf. kurzfristig zu multiplizieren, in dem Bereich der mit der Planung betrauten Beteiligten, V/MIA, III, zur Information gegebenenfalls für die Politik.
3. Sollte sich zeigen, dass sich Segregationstendenzen entwickelt haben oder entwickeln, ist gegebenenfalls dezernatsübergreifend und unter Einbeziehung der Politik das weitere Vorgehen zu überlegen. Hintergrund: Im INTERREG-Projekt "Zuwanderer integrieren" ist es gelungen – allerdings im Bereich von Wohnungsvermietung -, durch Überzeugung eine nicht segregierte Verteilung zu erreichen.

In diesen Situationen wird es notwendig sein, sicher zu stellen, dass das Instrument der Geburtsortekodierung tatsächlich regelmäßig eingesetzt wird. Entsprechende Ergänzungen in den Prozessbeschreibungen der betroffenen Fachämter wären hier sicherlich hilfreich.

Beispiel 3:

Einige der am Handlungsfeld Wohnen und Stadtentwicklung beteiligten Fachämter und Tochtergesellschaften beschreiben die Förderung der interkultureller Kompetenz ihres Personals an Schulungen als ein wichtiges Ziel; sie geben dazu teilweise sogar Anzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an, die an entsprechenden Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen werden.

Zur Evaluation ist es z.B. sinnvoll, die Wahrnehmung entsprechender Fortbildungsangebote durch Quantifizierung konkreter Fortbildungsvolumina mit entsprechenden Themen anhand von Teilnehmerlisten/geleisteten Stunden zu dokumentieren. Mit Hilfe qualitativer Befragungen der die Fortbildungsangebote wahrnehmenden Mitarbeiter oder auch der beratenen Menschen mit Migrationsvorgeschichte kann der gelungene (oder auch nicht gelungene) Transfer der Schulungsinhalte in die Praxis reflektiert werden.

Die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (V/MIA) wird darauf achten müssen, dass die Durchführung der in den Zielidentifikationsgesprächen festgelegten Evaluationen der Maßnahmen tatsächlich geschieht, bis die Verantwortlichkeit für Evaluationen zur Umsetzung des Migrationsleitbildes in den einzelnen Fachämtern und Tochtergesellschaften etabliert ist.

Schlussfolgerungen im Bereich Wohnen und Stadtentwicklung

Die Komplexität des Handlungsfeldes „Wohnen und Stadtentwicklung“ und die notwendige Beteiligung unterschiedlichster Akteure sorgt bei der Umsetzung des Leitbildes für einen

deutlich erhöhten Koordinationsbedarf. Umso wichtiger ist das Vorhandensein einer Koordinierungsstelle wie V/MIA, die den Ämtern Orientierung sowie Unterstützung bei der Leitbildumsetzung anbietet und dabei Zuständigkeiten verteilt und Kontakte zu wichtigen Akteuren herstellt. Die gerade in diesem Handlungsfeld geforderte Transparenz der Leitbildumsetzung kann dabei außer durch den Masterplan durch pragmatische, ergebnisorientierte Integrationsdefinitionen sowie wissenschaftliche Begleitarbeiten im Rahmen eines Monitorings erhöht werden.

Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen des Handlungsfeldes werden dennoch potenzielle Beschleuniger sichtbar, durch die Maßnahmen auch unter ungünstigen Vorzeichen realisiert werden können. Als ein Erfolg versprechender – und dabei ausbaufähiger – Ansatz kann zunächst der Fokus auf die Stadtteile betrachtet werden. Da die verschiedenen Teile Münsters auf sehr unterschiedliche Weise von der Problematik betroffen sind, ist es sinnvoll, nach differenzierten Lösungen zu suchen, die sich an den konkreten Herausforderungen der einzelnen Stadtteile, Bezirke und Straßenzüge oder auch am Sozialraum orientieren. Notwendig ist dabei nicht nur, die Bedeutung der Stadtteilarbeit in den Ämtern bezüglich der Verteilung personeller wie finanzieller Ressourcen zu stärken, sondern auch die dortige Netzwerkbildung zu intensivieren. Mit der „Sozialen Stadt Kinderhaus-Brüningheide“ existiert hier bereits ein Beispiel, das als Modell für weitere Projekte in anderen Stadtteilen oder Gegenden Münsters unter der Beteiligung weiterer Akteure der Stadtgesellschaft dienen könnte.

Als beschleunigend stellt sich weiterhin die Fokussierung auf den Potenzialansatz heraus, im Rahmen dessen die *Effektivität* sowie – im tatsächlichen monetären Sinne – die *Effizienz* von im Zusammenhang mit dem Migrationsleitbild stehenden Maßnahmen verdeutlicht wird. Dieses wird besonders im Rahmen der Geburtsortecodierung deutlich, die die Arbeit der Ämter nicht nur in Bezug auf das Migrationsleitbild deutlich erleichtert, sondern der Verwaltung auch Kostenersparnisse verspricht, wie das Beispiel der Identifizierung Russlandstämmiger Migrantinnen und Migranten mit potentielltem Rentenanspruch im Herkunftsland verdeutlicht. Eine wichtige Voraussetzung war hier insbesondere die Ausräumung von Datenschutzbedenken.

Für die Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten sind dieses wichtige Argumente, um Akzeptanzproblemen in den Ämtern des Handlungsfeldes zu begegnen. So erscheint der Verweis auf juristische Entscheidungen zum Datenschutz kombiniert mit monetären und praktischen Anreizen als ein sinnvoller Ansatz, um Bedenken in Bezug auf rechtliche Hemmnisse, einen übermäßigen Aufwand oder unverhältnismäßige Kosten aus dem Weg zu räumen. Langfristig wird es jedoch auch hier um dauerhafte Bemühungen gehen, ein Bewusstsein zu verankern, dass spezielle Maßnahmen zugunsten unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen (hier: Migrantinnen und Migranten) nicht als „positive Diskriminierung“ diskreditiert, sondern als einen kundenorientierten Ansatz vermittelt, im Rahmen dessen die Verwaltung bedarfsorientierte Arbeit leistet. Erfolg versprechend ist es schließlich gerade im Handlungsfeld Wohnen, die Umsetzung des Migrationsleitbildes nicht nur vor dem Hintergrund der Beseitigung von Defiziten zu begreifen, sondern dabei auch die

Zukunftschancen zu sehen. Nicht zuletzt in diesem Handlungsfeld entscheidet sich schließlich, ob die Herausforderungen des demographischen Wandels erfolgreich bewältigt werden und der Hochschulstandort Münster seinen Status als internationale Stadt aufrechterhalten bzw. ausbauen kann.

9.g Zusammenfassung: Herausforderungen für die Zukunft der Integrationsarbeit in Münster

Die Analyse der Handlungsfelder (und des Integrationsmonitorings) hat gezeigt, dass die Integration von Migrantinnen und Migranten bereits wichtiger Bestandteil des politischen Gestaltungsbereichs der Stadt Münster ist. Aufgrund der konsultativen Erarbeitung und der einvernehmlichen Verabschiedung des Migrationsleitbildes besteht nunmehr ein Grundkonsens darüber, was unter Integration zu verstehen ist und wie Integrationsprozesse beeinflusst werden können. Das Leitbild unterstreicht einen potenzialorientierten und pragmatischen Integrationsbegriff. Um auf struktureller Ebene Integration zu fördern, wird ein inhaltlicher Fokus auf nachhaltige Projekte und Maßnahmen in zentralen Lebensbereichen wie Bildung, Wohnen und Gesundheit gelegt. Mit der Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten (V/MIA) im Sozialdezernat hat die Stadt Münster eine Fachstelle geschaffen, die mit der Umsetzung des Leitbildes beauftragt ist sowie für Zusammenarbeit, Transparenz und Austausch in der Integrationspolitik sorgt.

Erfahrungsaustausch findet dabei mit Akteuren sowohl innerhalb der Kommune als auch über die Stadtgrenzen hinweg statt. Durch den von V/MIA geleiteten Koordinierungskreis, welcher die Leitungsebene der Fachämter sowie auch externe Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger aus allen Handlungsfeldern der Verwaltung zusammenbringt, wird zudem gewährleistet, dass die mit der Integrationspolitik zusammenhängenden Chancen und Probleme in allen Regelstrukturen Berücksichtigung finden. Insgesamt gibt es in den Ämtern der Verwaltung eine große Bereitschaft, integrationspolitische Maßnahmen umzusetzen, dabei auf innovative und unorthodoxe Weise mit externen Akteuren zu kooperieren und so die Lebensqualität in der gesamten Stadtgesellschaft messbar zu verbessern. Ein Fokus auf Stadtteile oder „soziale Räume“ trägt zudem dazu bei, dass die vielfältigen Beitragsmöglichkeiten der Akteure vor Ort aktiviert werden und dass Integrationsprozesse in unterschiedlichen Lebensbereichen Beachtung finden. Wie die Hilfe zur Selbsthilfe sollen derartige auf dem Bottom-up-Prinzip beruhende Ansätze die Unabhängigkeit von den öffentlichen Leistungserbringern gewährleisten. Gleichzeitig erfolgt in Münster die Modernisierung der Verwaltung zusammen mit einer interkulturellen Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Anerkennung von personalbezogener Diversität und angemessener Teilhabechancen von Minderheiten.

Angesichts des komplexen Gesamtkontextes besteht jedoch weiterhin Diskussionsbedarf bezüglich der Wege, die eingeschlagen wurden und noch einzuschlagen sind. Als gesamtstädtische Querschnittsaufgabe muss sich die kommunale Integrationspolitik auf alte Strukturen und Traditionen, neue Diskurse und Trends in verschiedenen Handlungsfeldern sowie sich verändernde Haushaltslagen einlassen. Sie muss auch den eigenen Gestaltungsspielraum im Geflecht von europäischen, Bundes- und Landesprogrammen ausloten. Anspruchsvolle Herausforderungen für die Münsteraner Integrationspolitik gibt es daher auch weiterhin, wenn man nicht Gefahr laufen will, einen beträchtlichen Teil der Wohnbevölkerung aus den Teilbereichen der Gesellschaft auszuschließen. Debatten werden weiterhin darüber geführt werden müssen, was kommunalpolitisch leistbar, steuerbar und planbar ist. Eine eindeutige Gesamtstrategie oder einen endgültigen Umsetzungsplan zur

Erreichung der politischen Ziele des Migrationsleitbildes wird es auch in Zukunft nicht geben. Vielmehr müssen bestehende Strukturen Schritt für Schritt ausgebaut und optimiert und regelmäßig an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst werden.

- So war es zunächst wichtig, die strategische Funktion und das Aufgabenspektrum von V/MIA klar abzugrenzen: Welche Rolle würde V/MIA in der Netzwerkkoordination einnehmen? Welche Informationen würde die Stelle bekommen? Welche Prozesse würde sie begleiten? Es kann sinnvoll sein, eine Fokussierung auf Kernaufgaben – Integrationsmonitoring, Evaluation, Datensammlung und -auswertung sowie das Prüfen und Bündeln von Maßnahmen – vorzunehmen. Denn auf der Basis dieses Wissens kann die Integrationsarbeit weiterentwickelt werden, Prozesse können vorangetrieben, neue Impulse gesetzt und Maßnahmen ausprobiert, verstetigt oder beendet werden. V/MIA kann so als zentrale Anlaufstelle von den einzelnen Fachämtern wertgeschätzt und genutzt werden; gleichwohl kann ihre Rolle auf Dokumentation, Koordinierung, Vernetzung, etc. beschränkt bleiben. Die Fachämter sind auch weiterhin die zuständigen Stellen für die konkrete Umsetzung der Maßnahmen. Dies ist ein wichtiger Punkt, da die Ämter sich nicht der Verantwortung für das „Integrationsthema“ entziehen dürfen. V/MIA kann den Ämtern aber Orientierung sowie Unterstützung bei der Leitbildumsetzung anbieten und dabei zum Beispiel Kontakte zu wichtigen Akteuren herstellen. In den Handlungsfeldern der Verwaltung gibt es grundsätzlich hohen Koordinationsbedarf, da unterschiedlichste Akteure in der Integrationsarbeit aktiv sind. Durch mehr Orientierung kann verhindert werden, dass jedes Amt oder jede Institution eine eigene integrationspolitische Agenda verfolgt. Gleichzeitig würde ein zielgerichteter Ausbau der bestehenden ämterübergreifenden Kommunikation die Integrationsarbeit auf eine gemeinsame Grundlage stellen. Dabei hat vor allem die Netzwerkarbeit eine wichtige Funktion: Integrationspolitik gewinnt an Akzeptanz. Sie wird nach außen sichtbar und glaubwürdiger, so dass eine Mobilisierung der entsprechenden Ressourcen eine Investition in die Zukunft signalisiert. Darüber hinaus wirkt sich diese längerfristige Koordination sicherlich auch ressourcenschonend aus. Ein erfolgreicher Einsatz von Netzwerken ist jedoch auch anspruchsvoll und alles andere als trivial. Zum einen benötigen Netzwerke viel Zeit und viele Ressourcen. Zum anderen implizieren sie eine kontinuierliche Beobachtung und Hinterfragung der Zusammenarbeit: funktioniert sie und werden die angestrebten Ziele verfolgt?⁵³
- Die Anerkennung von Migrantenselbstorganisation (MSO) als Kooperationspartner und ihre Befähigung als Träger von Integrationsmaßnahmen (Stichwort: Empowerment) verlangt von der Verwaltung die Schaffung neuer Strukturen des Zusammenarbeitens. Damit es nicht zur Instrumentalisierung dieser Organisationen kommt, müssen deren Kompetenz, Selbstständigkeit und Unabhängigkeit gefördert

⁵³ Netzwerke – entgegen der verbreiteten Auffassung – sind nicht per se positiv. Häufig fehlt ihnen zum Beispiel ein Orientierung gebender Akteur, Zuständigkeiten werden nicht geregelt und damit Verantwortung nicht übernommen oder es gibt keine regelmäßigen Treffen und keine Routinen (vgl. Zimmermann 2005; Hanesch 2011).

werden. Diese Förderung entspricht dem Potenzialansatz, welcher die Ressourcen und Fähigkeiten der Zugewanderten in den Fokus rückt. Ein höheres Partizipationsniveau kann zum Beispiel dadurch erreicht werden, dass MSO systematisch in die Produktion kommunaler Dienstleistungen, etwa im Beratungs- oder schulischen Bereich, eingebunden werden. Entsprechende vertragliche Vereinbarungen, die aus dem Bereich der freien Wohlfahrtspflege bekannt sind, existieren bislang nur in Ausnahmefällen. Dies liegt wohl daran, dass MSO organisatorisch noch sehr schwach sind und partizipatorische Funktionen häufig nicht erfüllen können (vgl. auch Stock Gissendanner 2010). So existieren in Münster zwar schon viele Vernetzungsbeziehungen zu MSO, gleichzeitig fällt es den MSO jedoch schwer, sich etwa im Bildungsbereich zu betätigen und Zugang zu etablierten Bildungsinstitutionen zu erhalten.

- Es kann keine einseitigen Lösungen von Integrationsproblemen geben: Wenn auf der einen Seite Migrantinnen und Migranten aktiviert und ihre Potenziale gefördert werden, dürfen die strukturellen Bedingungen, institutionellen Hemmnisse und das Einbeziehen der einheimischen Bevölkerungsgruppen nicht unterbewertet werden. Zum Beispiel kann durch eine sozioökonomische Segregation nach Stadtvierteln eine strukturelle Benachteiligung entstehen, da Kontakte fehlen, sprachliche Kompetenzen nicht entwickelt und auch andere Ressourcen nicht erworben werden. Gerade in einem System mit meritokratischen Selbstverständnis werden strukturelle Benachteiligungen häufig zu individuellen Problemen umdefiniert (Solga 2005). Jenseits überregionaler Ansätze, die diskriminierende Wirkungen institutioneller Arrangements beheben sollen⁵⁴, kann erfolgreiche Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene die Möglichkeiten der Anti-Diskriminierungsarbeit (Sensibilisierung, rechtliche Beratung, etc.) ausschöpfen. Auch „positive Maßnahmen“⁵⁵ können (zumindest temporär) eingesetzt werden, um strukturelle Ungleichheit abzubauen. Die positive Bewertung von kultureller Vielfalt in öffentlichen Stellenausschreibungen der Stadt Münster ist beispielsweise eine positive Maßnahme. Diese kann ergänzt werden durch spezifisch ausgerichtete Anwerbungsaktivitäten an Schulen. Auch Münsters Beitritt zur „Charta der Vielfalt“ ist als positive Maßnahme zu bewerten – es ist eine Form der Selbstverpflichtung, die Chancen für qualifizierte Migrantinnen und Migranten in der öffentlichen Verwaltungen zu erhöhen. Um zu bestimmen, welchen ungenutzten Handlungsspielraum es auf diesem Feld noch gibt und mit welchen Konsequenzen bei positiven Maßnahmen zu rechnen ist, kann aus den Erfahrungen anderer Städte und Gemeinden (national und international) gelernt werden. Auch aus diesem Grund nutzt Münster die Möglichkeiten zum Austausch von Wissen und Erfahrung intensiv. So vertritt Jochen Köhnke (Münsters Dezernent für Migration und

⁵⁴ Zu nennen ist zum Beispiel der vom Bund geförderte Auf- und Ausbau der Ganztagschulen, da bei Halbtagschulen die elterlichen Ressourcen für Hilfestellung eine größere Rolle spielen (vgl. Fincke 2008: 214).

⁵⁵ §5 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) enthält eine Regelung zu „positiven Maßnahmen“. Ein unterschiedliche Behandlung aufgrund der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung ist zulässig, wenn durch „geeignete und angemessene Maßnahmen bestehende Nachteile wegen eines der genannten Gründe verhindert oder ausgeglichen werden sollen“.

Interkulturelle Angelegenheiten) die Stadtverwaltung in entsprechenden Arbeitsgruppen der KGSt und des Deutschen Städtetages, ist beispielsweise in fachlichem Austausch über die integrationspolitische Schwerpunktsetzung mit anderen Städten und bringt sich aktiv in die interkommunale Projektarbeit ein.⁵⁶

- Schließlich wird Einführung und Nutzung des Integrationsmonitorings in den unterschiedlichen Handlungsfeldern eine große Herausforderung für die Verwaltung der Stadt Münster in den kommenden Jahren sein. Erstens sieht das Integrationsmonitoring eine Kombination von top-down sowie bottom-up-Ansätzen bei der Indikatorenbildung vor. Die Zielidentifikationsgespräche, welche V/MIA mit Fachämtern der Stadt führt und geführt hat, sowie die Bestandsaufnahme der städtischen Integrationsarbeit von Prof. Dr. Reuber und Dr. Klöpper (2010) stellen bereits eine wichtige Grundlage für den schwierigeren „bottom-up“-Aspekt der Indikatorenbildung dar. Zweitens werden die Routinedaten (z.B. zu Bildungsübergängen) bisher häufig noch nicht migrationssensibel erfasst. Die Fachämter müssen daher überzeugt werden, dass die migrationssensible Erfassung und Auswertung von Daten in ihrem eigenen Interesse ist, da diese sehr sinnvoll zur strategischen Steuerung eingesetzt werden können. Drittens wird es dann die Aufgabe von V/MIA sein periodisch Daten zu einem Integrationsbericht zusammenzufassen.

⁵⁶ Z.B. war er Mitglied der Jury des Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“.

10 Ausblick auf die weitere Arbeit im deutschen Bereich

Stine Waibel

Mit großer Dynamik entwickelt sich derzeit eine kommunale Integrationspolitik – sie ist auf dem Weg der Stabilisierung zumindest in den größeren Städten. Ein zentraler Schritt hierhin war die mittlerweile konsensfähige Einsicht, dass Deutschland auf dem Feld der Integrationspolitik durchaus Erfolge aufzuweisen hat (vgl. z.B. Gutachten des Sachverständigenrats 2010). Diese Erfolge sind nicht zuletzt ein Resultat der vielfältigen und langjährigen Bemühungen kommunaler Akteure, Desintegrationsprozesse zu vermeiden. Diese Bemühungen bieten heute eine gute Ausgangsbasis für die nun auch bundes- und europapolitisch geförderte Integrationsarbeit (vgl. Filser 2009). In der Praxis von Jugendämtern oder Hauptschulen sind Integrationsprobleme alles andere als neu, in manchen Bereichen sogar „banal“⁵⁷, und auch Strukturprobleme sind bekannt. Vor diesem Hintergrund hat mittlerweile eine Integrationspolitik Akzeptanz gefunden, welche als Reaktion auf die kulturelle Vielfalt der Gesellschaft eine Querschnittsaufgabe sein muss. Dass diese einen vertikalen und horizontalen Koordinationsaufwand verlangt, ist mittlerweile in Theorie und Praxis zur Selbstverständlichkeit geworden. Sachliche Migrations- und Integrationsdebatten, pragmatische Bestandsaufnahmen (vgl. etwa Gesemann & Roth 2009) sowie praxisnahe Handbücher (z.B. Marschke & Brinkmann 2011) setzen die aktuellen Maßstäbe für eine moderne und transparente Integrationspolitik, die Aussichten hat, gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit für Menschen mit Migrationsvorgeschichte langfristig zu sichern. Anhand der vorherigen Analyse wurde gezeigt, welche Herausforderungen diesbezüglich der Stadt Münster noch bevorstehen, wobei die Ansätze und Aussichten insgesamt sehr positiv bewertet werden können. In diesem Ausblick sollen eine Reihe zentraler Themen für kommunale Gebietskörperschaften in Deutschland und auch in Europa vorgestellt werden, welche die kommunalpolitische Agenda weiterhin bestimmen werden.

- Die **Verankerung und Weiterentwicklung der strategischen Steuerung** wird auch in Zukunft ein zentrales Thema für die Kommunen darstellen. Traditionelle Arbeitsprozesse und das klassische Bürokratiemodell treten zum Teil in Konflikt mit den veränderten Anforderungen an Steuerung und Governance. Der Wandel impliziert, dass dezentrale Einheiten der Verwaltung mehr Entscheidungsfreiheit und mehr Verantwortung bekommen, aber auch zunehmend an ihren Leistungen gemessen werden. Für ein erfolgreiches Integrationsmanagement wird es wichtig sein, das Verwaltungspersonal bei der Anwendung alternativer Ansätze und der Erkennung gesellschaftlicher Selbstregulierungsmöglichkeiten zu begleiten und dabei gleichzeitig zu garantieren, dass die Gemeinwohlverpflichtung als spezifisches Berufsethos erhalten bleibt. Kreativität, Reflexion und Offenheit für Innovatives

⁵⁷ Eine jüngste Befragungsstudie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen hat ergeben, dass der Migrationshintergrund in der täglichen Arbeit der Jugendämter kaum eine Rolle spielt (vgl. http://www.mpg.de/4401844/migranten_in_jungendaemtern?filter_order=L).

gewinnt an Bedeutung, ebenso wie ein sicherer (aber auch kritischer) Umgang mit Steuerungsinstrumenten wie Zielvereinbarungen, Produktbeschreibungen, Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen und Controlling.

- Wie weit die Kulturveränderung in der Verwaltung gehen wird, in welchen Bereichen des Verwaltungsaufbaus bzw. in welchen Prozessen sich diese Veränderungen abspielen werden und welche neuen Macht- und Einflusstrukturen sich daraus ergeben, wird sich mit der Zeit herausstellen. Festzuhalten ist, dass die Erwartungen an die kommunale Verwaltung, zu einer „lernenden Organisation“ zu werden und Wandel und Anpassung zu institutionalisieren, zunehmen. Sie stehen dabei unter steter Beobachtung. Gleichzeitig werden Haushaltszwänge auch in Zukunft Druck ausüben, was nicht zu einer Vernachlässigung freiwilliger Aufgaben wie der Integrationsarbeit führen darf. Es ist wichtig, dass Kommunen selbst im strategischen Sinne gestaltungsfähig bleiben und ihr Wissen darüber, welche Investitionen für ihre jeweilige Ausgangssituation wichtig sind, einsetzen können. Langfristig kann sich die strategische Bereitstellung von Ressourcen für Integrationsmaßnahmen dann positiv auf die Effizienzsteigerung in der Leistungserbringung auswirken.
- Ein zentrales Thema jenseits des derzeitigen Aufbaus städtischer Sozialpolitik ist die **Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen** (MSO). Zwar wird in jedem kommunalen Integrationskonzept die Rolle dieser Organisationen positiv erwähnt. Es gibt auch schon eine Reihe lokal sehr gut vernetzter MSO, die sich zudem sichtbar professionalisieren. Jedoch arbeiten viele vergleichsweise isoliert (vgl. Huth 2007) und auch von einer Gleichstellung mit Vereinen der Mehrheitsgesellschaft kann nicht gesprochen werden (Weiss 2011). Darüber hinaus wirft die angestrebte Intensivierung der Zusammenarbeit weitere Fragen auf: Welche Forderungen müssen an die Zusammenarbeit gestellt werden? Welche Förderungen müssen erfolgen? Welche Probleme können sie lösen? Damit es nicht zu Konkurrenzkonflikten kommt, müssen Verhältnisse der freien Träger untereinander geklärt werden. Ein weiterer Punkt, der noch ungeklärt ist, ist die Rolle von MSO als politische Interessensvertretung. Dies ist ein so wichtiger Aspekt aufgrund der Tatsache, dass im Vergleich mit anderen europäischen Staaten die Vertretung von Migrantinnen und Migranten in Parlamenten in Deutschland (auf Kommunal-, Landes- oder Bundesebene) und ihr Einfluss auf politische Entscheidungen jenseits migrationspezifischer Themen sehr niedrig sind (vgl. Wüst 2008). Eine aktuelle Studie des Max-Planck-Instituts hat gezeigt, dass in den Stadträten deutscher Großstädte Migrantinnen und Migranten weiterhin deutlich unterrepräsentiert sind.⁵⁸ Angesichts der Heterogenität der MSO (Herkunftsland, Handlungsfeld, etc.) sind sie jedoch schwer als legitime Vertreter der Interessen von Migrantinnen und Migranten anzusehen.⁵⁹ Eine Vernetzung kann daher dazu beitragen, dass sich politische Eliten begegnen und kommunalpolitische Institutionen öffnen.

⁵⁸ Vgl. http://www.mpg.de/4500834/migranten_stadtrat?filter_order=L.

⁵⁹ Der Einfluss von Ausländer- und Integrationsbeiräten als politische Vertretung ist begrenzt. Beiräte werden selten von der Mehrheit der Ausländer gewählt und sind daher keine demokratisch legitimierte Vertretung. Häufig haben sie kein wirkliches Mitwirkungsrecht jenseits eines konsultativen Einbezugs. Vielerorts werden sie daher nicht gewählt sondern eingesetzt.

- Bildungsbeteiligung wird auch in Zukunft im Mittelpunkt stehen, denn die **Schul- und Berufsbildung** bleibt die **wichtigste Sozialisationsinstanz**. Auch wenn Entscheidungen für Bildung auf Landesebene getroffen werden, müssen Kommunen immer mehr selbst die Verantwortung für gezielte Bildungs- und Präventionsangebote übernehmen. Sie werden dabei zwar von Bund und Ländern sowie von gemeinnützigen Stiftungen und Forschungseinrichtungen, deren Rolle nicht zu unterschätzen ist, aktiv unterstützt. Aber die Koordination der Projektfülle im investiven Bereich, bürokratische Auflagen und das fehlende qualifizierte Personal führen häufig zu einer Überforderung der Kommunen. Eine kommunale Integrationspolitik mit Bildung als zentralem Handlungsfeld ist daher auch davon abhängig, inwiefern die kommunale Bildungspolitik jenseits einzelner Projekte in der Fläche funktioniert.
- Auch eine perspektivische **Erweiterung auf Lebensbereiche außerhalb der Regelstrukturen** wie dem Bildungssystem, dem Arbeitsmarkt und dem Gesundheitssystem wird immer wichtiger werden. Dies ist sowohl in der Sozialraumorientierung als auch im aktuell betriebenen Auf- und Ausbau von Ganztagschulen sichtbar. Auf diesem Feld ist man auf die Kooperation der vielfältigen gesellschaftlichen Partnerinnen und Partner angewiesen und es bestehen vielfältige Möglichkeiten, innovative sowie andernorts erfolgreich erprobte Projekte zu initiieren. Es wird also darum gehen, den Ansatz der „Local Governance“ für die lokale Steuerung zu akzeptieren. Jedoch muss bei der Einbindung gesellschaftlicher Akteure und der Nutzung der „Potenziale“ von Migrantinnen und Migranten im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen die einseitige Dominanz gut positionierter Akteure verhindert werden. Die große Herausforderung ist, selektive und instrumentalisierende Partizipationsprozesse zu vermeiden, welche wiederum den Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen bedeuten würden (vgl. Kunz 2010). An diesen Entwicklungen wird sich auch zeigen, welche Bedeutung die Sozialraumfokussierung in der Integrationspolitik weiter spielen wird. Relevant ist dabei vor allem auch die Frage nach der wohnräumlichen Segregation und ihren negativen Wirkungen auf die Integration. Obwohl die Forschung zu den Ursachen und Wirkungen von Segregation keine eindeutigen Erkenntnisse geliefert hat, ist Segregation *über einen langen Zeitraum* ein Indikator dafür, dass Integrationsprozesse nicht erfolgreich verlaufen und nicht alle Menschen über die gleichen Teilhabechancen in der Gesellschaft verfügen. Wohnraumversorgung und Stadtteilentwicklung sind daher wichtige Handlungsfelder für Kommunen. Insoweit kommt dem Thema „**Wohnen**“ im Sinne nicht-segregierten Wohnens als Basis für eine gleichberechtigte Partizipation in der Gesellschaft eine große Bedeutung zu. Wohnen ist ein wesentlicher Integrationsindikator.
- Beim **Schutz vor Diskriminierung** gibt es in Deutschland im Vergleich mit anderen Einwanderungsländern weiterhin Lücken – auch wenn sich in diesem Bereich in den letzten Jahren – auch auf europäischen Rechtsdruck hin – viel getan hat. Insbesondere die *strukturelle Diskriminierung* wird noch zu wenig berücksichtigt. Rechtlich betrachtet ist diese Diskriminierungsform für Deutschland noch ein neues

Konstrukt. Sie ist schwerer feststellbar und daher auch schwerer zu beseitigen, da sie nicht unbedingt auf individuellen Kognitionen und Einstellungen beruht. Vielmehr handelt es sich um eine implizite Benachteiligung aufgrund der Strukturen und Regelungen in der Gesellschaft sowie ungleich verteilter materieller, kultureller und sozialer Ressourcen, Partizipations- und Mobilitätschancen. Neben der Betonung der Potenziale von Migrantinnen und Migranten gehört die Vermeidung von Diskriminierung und struktureller Benachteiligung zur den Grundprinzipien einer Willkommenskultur, die sich auf lokaler Ebene materialisiert.

- Der bereits existierende **Nexus zwischen Politik und Wissenschaft** in der Integrations- und Migrationsarbeit wird sich im Sinne einer Evidenz-basierten Politik weiter institutionalisieren. Er ist zentral für die Umsetzung einer pragmatischen Integrationspolitik. Wissenschaftliche Forschungsergebnisse (z.B. Erkenntnisse über die Bedeutung frühkindlicher Förderung), Evaluationen einzelner Maßnahmen sowie die gute Praxis anderer Städte und Regionen bilden bereits die konzeptionelle Basis kommunaler Integrationsmaßnahmen. Forschungsprojekte wie „Zuwanderer in der Stadt“ fördern Netzwerkbildungen und bieten die Möglichkeit zum Austausch integrationspolitischer Erfolge. Gleichzeitig bestehen jedoch auch Gefahren wie eine Verwissenschaftlichung der Verwaltung, eine Erhebung unrealistischer Ansprüche an ihre Handlungs- und Steuerungsfähigkeit und eine Standardisierung ohne Rücksicht auf die Besonderheiten der Kommunen. Ein hohes Abstraktionsniveau wird verlangt, welches häufig mit der etablierten Form der Entscheidungsfindung in Kommunen nicht vereinbar ist. Bei der Kommunikation von Wissenschaft und Politik geht es daher auch darum, den Glauben an die Alternativlosigkeit standardisierter Integrationspolitik zu hinterfragen und ein gewisses Maß an migrationsbedingter Unsicherheit zu akzeptieren, ohne gänzlich tatenlos zu bleiben. So kann sich Integrationspolitik tatsächlich normalisieren und die Dominanz der Defizitorientierung verhindert werden.
- Im Nationalen Integrationsplan von 2007 haben sich Bund, Länder und Kommunen dazu verpflichtet, eine aktivierende und nachhaltige Integrationspolitik zu betreiben und ihre Maßnahmen dabei aufeinander abzustimmen. Die **Aushandlungen im politisch-administrativen föderalen System** werden also eine entscheidende Rolle spielen für die weitere Entwicklung der Integrationspolitik. Die Kommunen sind dabei in der Lage, sich ein detailliertes Bild über die Integration von Migrantinnen und Migranten vor Ort zu verschaffen (in Münster z.B. durch die Geburtsortecodierung) und lokale Integrationsberichte zur erstellen. Tabelle 11 stellt beispielhaft dar, wie Kommunen dabei von Bund und Ländern laut Nationalem Integrationsplan in einzelnen Handlungsfeldern unterstützt werden können. Schließlich wird auch die Annäherung kommunaler Integrationspolitiken über nationale Grenzen hinweg durch die Diffusionsprozesse und Förderungsstrukturen auf europäischer Ebene wahrscheinlich.

Tabelle 11 Aktivitäten von Bund, Ländern in ausgewählten Handlungsfeldern

	Bund	Länder
Bildung	<p>Bedarfsgerechtes und qualitätsorientiertes Angebot an Kindertageseinrichtungen in ganz Deutschland (Ausbau gemeinsam mit Ländern und Kommunen)</p> <p>Unterstützung der Länder durch Einrichtung von Ganztagschulen durch das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“</p> <p>Der Bund fördert zusätzlich zahlreiche Projekte, Forschung, Konzeptentwicklung, etc. im Bereich Bildung u.a. zu Fragen der Integrationsverbesserung</p>	<p>Bedarfsgerechtes und qualitätsorientiertes Angebot an Kindertageseinrichtungen in ganz Deutschland (Ausbau gemeinsam mit Bund und Kommunen)</p> <p>Ganztagschulen ausbauen (im Rahmen des Investitionsprogramms des Bundes)</p> <p>Module zum Erwerb interkultureller Kompetenzen in den neuen Standards für die Ausbildung der Lehrkräfte</p> <p>Länder fördern Projekte, Forschung, Konzeptentwicklung in den folgenden Bereichen: Frühzeitige Förderung, Elternarbeit, Durchlässigkeit des Schulsystems, Übergang Schule-Beruf</p>
Sprache	<p>Allgemeine sprachliche Deutschförderung und Orientierungskurse für Ausländer/innen und Spätaussiedler/innen</p> <p>Der Bund wird die frühe Sprachförderung mit Integrationskursen für Eltern flankieren</p>	<p>Bei Integrationskursen: verbesserte Zusammenarbeit von Ausländerbehörden, Arbeitsgemeinschaften bzw. Optionskommunen, Integrationskursträgern, Regionalkoordinatoren des BAMF und migrationsspezifischen Beratungsdiensten; Förderung Integrationskurse durch ergänzende Maßnahmen</p> <p>Sprachliche Bildung als Querschnittsaufgabe in den Konzepten der Kindertageseinrichtungen implementieren</p> <p>Es wird angestrebt, sprachunterstützende Maßnahmen in allen Schulformen und auf allen Schulstufen durchzuführen, wenn entsprechender Bedarf besteht</p> <p>Lehrern werden Fortbildungsmaßnahmen angeboten, die es ihnen ermöglichen, ihren</p>

		Sprachbildungsauftrag im Unterricht wahrzunehmen
		Bedeutung der Mehrsprachigkeit für alle Kinder und Jugendliche: Maßnahmen, die das Prinzip der Mehrsprachigkeit im Schulalltag angemessen verankern, werden identifiziert und gefördert
	Der Bund fördert zusätzlich zahlreiche Projekte, Forschung, Konzeptentwicklung, etc. zur Verbesserung der Sprachkompetenz	Länder fördern zusätzlich zahlreiche Projekte, Forschung, Konzeptentwicklung, etc. zur Verbesserung der Sprachkompetenz
Wohnen	Jährliche Finanzhilfen im Bund-Länder-Kommunen-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ (bauliche Maßnahmen und Maßnahmen zu Verbesserung der sozialen Lebenslage)	Jährliche Finanzhilfen im Bund-Länder-Kommunen Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ (bauliche Maßnahmen und Maßnahmen zu Verbesserung der sozialen Lebenslage)
	Ressortforschungsvorhaben „Migration/Integration und Stadtteilpolitik“ des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus der Bundesregierung (Projektlaufzeit: November 2006 - November 2009)	
		Länder fördern zusätzlich zahlreiche Projekte, Forschung, Konzeptentwicklung, etc. zur integrierten Entwicklung der Stadtteile
Gesundheit	Der Bund fördert Projekte zur mehrsprachigen und kultursensiblen Gesundheitsförderung und Prävention für Migranten	Die Länder unterstützen Projekte und Initiativen zum Abbau von Zugangsbarrieren zu gesundheitlichen Angeboten und Gesundheitskompetenzen

Eigene Zusammentragung aus dem Nationaler Integrationsplan (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)

- Last but not least: Die Erhöhung von Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten wird in Deutschland schließlich auch dadurch verhindert, dass Einwohnern aus Nicht-EU-Staaten das **Kommunalwahlrecht** vorenthalten wird. Dabei fordern die Europäische Kommission, der Europäische Rat, Nichtregierungsorganisationen und viele Städte seit langem das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU- Ausländer mit längerem Aufenthalt in Deutschland – dies würde jedoch eine Änderung des

Grundgesetzes voraussetzen.⁶⁰ Eine Grundgesetzänderung erfordert die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Bisher besteht kein parteiübergreifender Konsens hinsichtlich einer solchen Änderung.

⁶⁰ Am 31. Oktober 1990 erklärte das Bundesverfassungsgericht, nachdem das Land Schleswig-Holstein im Jahr zuvor das kommunale Ausländerwahlrecht eingeführt hatte, dieses als unvereinbar mit dem Grundgesetz. Alle Staatsgewalt gehe vom „Volke“ aus (Art. 20 Absatz 2 GG), wobei das Gericht das Volk den deutschen Staatsangehörigen gleichstellte (Ausnahme: EU-Bürger, vgl. Art. 28 GG).

11 Brückenarbeit

Stephan Nover und Dita Kraan

Entwicklung und Umsetzung von Migrations- und Integrationsleitbildern waren Ziele des Projektes. Gleichwohl sollte es sich nicht um eine theoretische Veranstaltung handeln. Vielmehr sollten sowohl Einheimische als auch Zugewanderte, sowohl Praktikerinnen und Praktiker als auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch sonstige Interessierte am Projekt teilhaben können. Wir wollten uns gegenseitig vorstellen und uns gegenseitig kennenlernen. Das Feld "Migration und Integration" bot dafür ein Spektrum quer durch die beiden Nachbargesellschaften.

Wir nannten dies "Brückenarbeit". Kleine und große Gruppen, per Zug, Autokorso oder Bus, waren auf dem Weg in die jeweils andere Stadt, einen ganzen Tag lang oder zwei bis drei Stunden, zu einer einmaligen Veranstaltung oder zu Wiederholungsveranstaltungen, in kleinen Zirkeln von 4 Interessierten oder großen Fachveranstaltungen mit 130 oder mehr Beteiligten.

So haben nicht nur wir, die Projektakteure, am Projekt teilgenommen, sondern insgesamt über 400 Menschen beidseits der Grenze.

Ein besonderer Dank an dieser Stelle an alle diejenigen, die durch ihr Engagement zum Gelingen der Brückenarbeit beigetragen haben.

Die Brückenarbeit war Informationsarbeit. Sie war ein Forum zum Austausch, ein Forum zum Kennenlernen. Wenige Male war sie Ausgangspunkt für nachfolgende ganztägige Hospitationen in der jeweils anderen Stadt. Häufig sind auf der Basis der Brückenarbeit Kontakte geknüpft worden, die im Nachgang lebendig geblieben sind und bei entsprechenden Anlässen genutzt werden zum Austausch oder Problemlösungen.

Insoweit war die Brückenarbeit eine Begleitarbeit zur Entwicklungs- und Umsetzungsarbeit des Leitbildes, zur Veranschaulichung der bereits konkret entwickelten und funktionierenden Arbeit, als Basis für die Weiterführung der Arbeit auf der einen und/oder anderen Seite der Grenze. So schuf die Brückenarbeit einen hohen grenzüberschreitenden Mehrwert.

Nachfolgend werden die verschiedenen Module dargestellt:

AG Wissenschaft in der Projektbegleitung:

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler von Universität Twente und Universität Münster sowie Fachhochschule Münster haben die laufende Projektarbeit konstruktiv begleitet. Die Kooperation begann durch einen Austausch zwischen den Vertretungen der beiden Universitäten. Der Aufbau der Untersuchung "Stadtverwaltung und Integration" war eine Vorlage für die entsprechende Arbeit der Universität Twente, die dann in Almelo realisiert

wurde. Informiert und diskutiert wurde über das Thema "Integrationsmonitoring". In beiden Fachtagungen des Projektes informierten die Wissenschaftler sowohl über die Arbeit bei der Projektentwicklung als auch die eigene wissenschaftliche Begleitarbeit. Das Konzept für das Handbuch wurde erarbeitet.

AG Wissenschaft/Handbuch:

Unter zusätzlicher Beteiligung wurde das Konzept für das Handbuch erarbeitet. Hinzu kamen nunmehr drei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vom Wissenschaftszentrum Berlin sowie vom Institut für Politikwissenschaften der Universität Münster. Gemeinsam mit den Vertreterinnen der Universität Twente sowie den Projektmanagern wurde an der Erstellung des Handbuchs gearbeitet. Einige Passagen wurden gemeinsam verfasst. Die komplette Handbucharbeit wurde durchgängig miteinander abgestimmt. Diese Kooperation war Grundlage für eine sehr hilfreiche Reflexion der Arbeiten im Bereich von Wissenschaft und Praxis und gab wertvolle Impulse für die Weiterführung der Leitbildarbeit.

Arbeitskulturen:

Die Regiegruppe hatte sich dieses Thema auf die Tagesordnung geschrieben. Ausgangspunkt war die sichere Erkenntnis, dass trotz des geringen räumlichen Abstands beider Städte voneinander im Alltag verschiedene Verfahrensweisen und Handlungsweisen die Praxis kennzeichneten. Die Regiegruppe lud Interessierte beidseits der Grenze zu der öffentlichen Sondersitzung 2010 hinzu. In einem eigenen Teil referierte Herr Dr. Reef zum Thema Arbeitskulturen und zeigte durch konkrete Praxisbeispiele die Verschiedenheit von Herangehensweisen, Arbeitsweisen, Verständnissen von Rollen, Hierarchie, Verantwortlichkeit und Team- oder Einzelarbeit auf. Es wurde jeder und jedem bei dieser Gelegenheit deutlich, dass es echte Unterschiede gab und gibt, von denen man wissen sollte, wenn gemeinsame Arbeit erfolgreich werden soll. Dies wurde in weiterführenden Gesprächen erörtert und vertieft. Gleichzeitig wurde dieses Wissen nicht nur vorgetragen, sondern sicherlich auch durch die vielen Anwesenden mit Multiplikationsfunktion weitergetragen, nicht nur in Münster und Almelo, sondern auch in die Region und in das Land darüber hinaus. Allen Beteiligten ist schließlich deutlich geworden: Verstehen, dass man verschieden ist, ist schon schwierig. Integrieren ist noch schwieriger. Umso anspruchsvoller ist Integrationsarbeit zu sehen, wenn es um Kulturen und Sprachen geht, die noch erheblich weiter voneinander entfernt sind als dies bei Deutschland und den Niederlanden der Fall ist.

Behinderte:

„Es ist schon schwierig, wenn man migriert ist. Wie ist das eigentlich, wenn man zusätzlich auch behindert ist?“ Dieser Frage widmete sich eine Brückenarbeit. Es wurden Infrastruktur und praktische Herangehensweisen beidseits der Grenze im jeweils nationalen und kommunalen Kontext vorgestellt. Das Thema "Migriert und behindert" ist noch in der Phase, entdeckt zu werden. Nur in Teilbereichen und bezogen auf Einzelfälle wurde darüber berichtet und informiert - mit teilweise erschreckenden Einzelschicksalen.

Bildungsarbeit für erwachsene Migranten:

Besuch aus Münster beim ROC van Twente in Almelo, einem großen Bildungsträger. Es gab eine Erörterung des Konzeptes und eine Diskussion der Bildungsarbeit und der Ansätze beidseits der Grenze. Der Brückenaustausch war Basis für eine nachfolgende Hospitation von zwei Kolleginnen aus Münster beim ROC van Twente.

Brede-Buurt-School:

Besuch und Kennenlernen der Brede-Buurt-School „de Kubus“ in Almelo mit Kennenlernen des Konzeptes inklusive des Stadtteilbezugs. Unterscheidend war die spezifische Finanzierung in den Niederlanden. Es gab praktische Vorschläge zur Förderung der Partizipation von Migrations-Eltern in der Schule. Die Arbeit zielt ab auf gleiche Schulerfolge von Kindern mit und ohne Migrationsvorgeschichte.

Lernhaus der Frauen:

Besuch dieses spezifischen Bildungs- und Integrationsprojektes in Münster sowie des Hauses der Familie durch Kolleginnen aus Almelo. In einer Bildungsarbeit über mehrere Monate arbeiten Frauen mit und ohne Migrationsvorgeschichte miteinander. Sie lernten sich, ihre Wurzeln und ihre Kultur und die der anderen Frauen kennen und schätzen. Eine Maßnahme, die ganz hohen Erfolg hat in Bezug auf das Kennenlernen der jeweils anderen sowie die Multiplikation dieses Effektes. Interessant war der Einsatz der „Sprechballmethode“: Dadurch gibt es kein Durcheinandersprechen, es gibt ein besseres Zuhören und Verstehen. Insgesamt geht es um eine Arbeit zur Förderung und Sicherung des sozialen Friedens in der Stadt.

Häusliche Gewalt:

Zwei Arbeitsgemeinschaften zu diesem Thema aus Münster und aus Twente trafen sich in Münster und Almelo und stellten sich und ihre Arbeit aus den Bereichen von Polizei, Justiz, Sozialarbeit und Frauenarbeit vor. Präsentiert wurde die Ausstellung "Geiststraße 98" in Münster mit einer ganz praktischen Präsentation von Stellen und Anlässen von entdeckter und unentdeckter Gewalt in den eigenen vier Wänden. Außerdem wurden die Konzepte vom Veilighedshaus in Twente, Hausverbot beidseits der Grenze sowie alle damit in Zusammenhang stehenden Vorgehensweisen und Vernetzungen erörtert. Das Wissen um diese Basisstrukturen ist Basis für die Erörterung der Arbeit mit Migrantinnen und Migranten in diesem Feld. Sie sind nicht durchgängig überrepräsentiert, bedürfen aber häufig einer entsprechend spezifischen Ansprache und im Umgang ist interkulturelle Kompetenz von ausgesprochen hohem Wert. Dies wurde konkret aufgezeigt.

Kriminalität:

Unter dem Titel "Fremd und gefährlich?!" fand im Münsteraner Stadtweinhaus ein Vortrag mit anschließender Diskussion statt. Den Input lieferte der Kriminalwissenschaftler Christian Walburg vom Institut für Kriminalwissenschaften der Universität Münster. Kernaussage des

Vortrags war, dass oftmals undifferenzierte und falsche Aussagen über Kriminalität von Migrantinnen und Migranten getroffen werden. Es gibt häufig Fehlinterpretationen. In bestimmten Altersgruppen gibt es einen unterproportionalen Kriminalitätsanteil, in anderen Altersgruppen einen überproportionalen Anteil. Wenn man das näher betrachtet, wird deutlich, dass nicht der kulturelle Hintergrund kriminalisierend ist, sondern dass der sozio-ökonomische Status und die psychosoziale Situation sowie die Milieubedingungen wesentliche Faktoren sind. Aus diesem Grunde lässt sich ableiten, dass Arbeit genau in diesen Leitbild-Feldern, also im psychosozialen Bereich, im Milieu, in den Stadtteilen, in Bildung, Schule, Gesundheit etc. durchgängig kriminalpräventiven Charakter hat.

Migrantenselbstorganisationen:

Hier gab es einen regelmäßigen Austausch zwischen den Koordinierenden in beiden Städten. Es ging um die Weitergabe und den Austausch von Fachwissen, Erfahrungen, guten Beispielen sowie um einen Fragenkatalog für Migrantenselbstorganisationen, Vorbereitung und Durchführung eines Tages der Migrantenselbstorganisationen etc. In Münster gibt es hierzu inzwischen eine solide Übersicht über die Migrantenselbstorganisationen in der Stadt, einen Stadtplan, in dem sie räumlich dargestellt sind, dies alles einsehbar unter www.muenster.de/stadt/zuwanderung/migrantenorganisationen.html. Auch in Almelo gibt es eine Adressenliste von MSO, einsehbar unter www.almelo.nl, dann: wonen en leven, dann: participatie en integratie (<http://www.almelo.nl/smartsite.shtml?ch=TER&id=53117>).

Netzwerkarbeit:

In Münster hat es seit Mitte der 90er Jahre Netzwerkarbeit von Professionellen im Bereich Migration und Integration gegeben. Im Rahmen des INTERREG-Projektes "Zuwanderer integrieren" war es gelungen, ein "Stadtweites Netzwerk Integration für Menschen mit Migrationsvorgeschichte" zu gründen und zu etablieren. Seitdem gibt es regelmäßige Arbeit im Plenum und zwei Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Vertretungen freier Träger sowie der Kommune. Der Austausch über die Entwicklung, Etablierung und fortlaufende Geschäftsführung des Netzwerks in Münster wurde zu einer Vorlage für die in der Entstehung begriffene Netzwerkarbeit in Almelo, die inzwischen etabliert ist zu einem Netzwerk I&I (Integratie en Interculturalisatie). Ziel beider Netzwerke ist es, Wissen auszutauschen, miteinander in Kontakt zu sein, wichtige Entwicklungen wahrzunehmen und entsprechende Antworten frühzeitig zu entwickeln.

Segregation in Grundschulen:

In Almelo wird gearbeitet in einem Projekt mit dem Ziel der Reduzierung von Segregation an Basisschulen. Man arbeitet durch Aufklärungs- und Begegnungsaktivitäten. Weil die nationalen Rahmenbedingungen im Schulbereich im Ländervergleich stark abweichend sind, haben wir einen Austausch geführt über die Strukturen der Grundschulen/Basisschulen im jeweils nationalen Kontext, mit einem Vergleich der Schulkonzepte, die sich auch in der Finanzierung niederschlagen. In den Niederlanden beispielsweise waren sie bis vor einiger

Zeit orientiert an der Migrationsvorgeschichte der Schülerinnen und Schüler, nunmehr orientieren sie sich am Bildungsniveau der Eltern.

Statistik:

In enger und hervorragender Kooperation mit den Beteiligten der statistischen Abteilung der Gemeinde Almelo und mit weiterer externer niederländischer Unterstützung ist es gelungen, in Münster in der dortigen statistischen Abteilung die sogenannte "Geburtsortekodierung" zu entwickeln. Es geht darum, dass es in Münster bzw. in Deutschland bislang kaum möglich war, Migrantinnen und Migranten statistisch präzise zu identifizieren. Für stadtplanerische Aufgaben in den verschiedensten Bereichen vom Bauen über Soziales bis zum Schulbereich sind solche Identifizierungsmöglichkeiten von hoher Bedeutung, denn Planung lässt sich dadurch exakter steuern und beruht nicht auf der Annahme von Wahrscheinlichkeiten. Eine entsprechende Berechnungsgrundlage war in Deutschland bis dahin weitestgehend nicht gegeben. Nunmehr ist es möglich, unter Berücksichtigung des Merkmals des Geburtsortes beziehungsweise des Geburtslandes Migrantinnen und Migranten zu identifizieren. Dies geschieht unter Umständen in einem Abgleich mit der Datei der Meldeabteilung der Kommune. Die deutschen Datenschutzbestimmungen werden dabei eingehalten. Nunmehr ist es möglich, Migrationsprofile von Stadtteilen oder anderen definierten Räumen zu erstellen, gegebenenfalls von Einrichtungen oder Maßnahmen, differenziert nach Geschlecht, Altersgruppen, Herkunftsländern/Ländergruppen.

Kleingärten:

In Münsteraner Kleingärten war der Anteil von Migrantinnen und Migranten in Teilbereichen überproportional hoch geworden. Es führte zu entsprechenden Veränderungen. Ein Austausch zum Thema, quasi über die Kerngruppe des Projektes, wurde geführt. Ein gegenseitiges Besuchsangebot wurde gemacht, aber noch nicht realisiert.

Wohnen:

In Münster war insbesondere im INTERREG-Projekt "Zuwanderer integrieren" Wohnen als wesentlicher Integrationsfaktor entdeckt worden. Dies in Korrelation mit einer professionellen, verbindlichen und regelmäßigen Lotsenarbeit einerseits, andererseits mit einer Vernetzung von Maßnahmen und Hilfsangeboten durch ein stadtweites Netzwerk. Hierüber wurde in Almelo intensiv informiert.

Kick-off-Veranstaltung in Almelo:

Im Frühjahr 2009 fand in Almelo die Kick-off-Veranstaltung des Projektes statt mit einer Vorstellung der Entwicklungsarbeit und Umsetzungsarbeit zum Migrationsleitbild in Münster und einer anschließenden lebendigen Diskussion, dies als Basis für die nachfolgenden Leitbildphasen beidseits der Grenze.

Veranstaltung Kennistransfer/Wissenstransfer in Almelo:

Nachdem auch in Almelo das Integrationsleitbild im Frühjahr 2011 entwickelt und durch den Rat der Gemeinde Almelo bestätigt war, wurden in einer großen öffentlichen Veranstaltung in Almelo die internen Ämter sowie externe Organisationen informiert. Vorgestellt wurden die Umsetzungsschritte in Münster als Anregung für die weiteren Schritte in Almelo. Es schloss sich eine engagierte Diskussion an.

Fachtagungen:

Im Herbst 2010 sowie im Frühjahr 2011 fanden in Almelo und Münster binationale große Fachtagungen statt mit der Präsentation der Praxisarbeit sowie der wissenschaftlichen Arbeit in beiden Städten und entsprechender Diskussion, Erläuterung und Erörterung in Seminargruppen. Diese Fachtagungen waren das Forum für all diejenigen, die sich über das Projekt in der Gesamtheit informieren wollten. Sie kamen aus Münster und Almelo sowie aus der Region und dem gesamten Land. (Vgl.

www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg_migrationsleitbild_fach_tagung-2011-05-11.html, www.almelo.nl/smartsite.shtml?id=56711).

Kerngruppe:

Die drei Projektmanager aus Münster und Almelo hatten während des gesamten Projektzeitraums intensiven Kontakt miteinander. Es gab regelmäßige, ganztägige Besprechungen in Almelo oder Münster sowie durchgängigen, flüssigen gegenseitigen Informationsaustausch per E-Mail und Telefon in fast täglicher Sequenz. In dieser Gruppe wurden die verschiedenen Module des Projektes vorbereitet, begleitet, nach- und aufbereitet. Diese Gruppe war der Nabel des Projektes. Neben der kompletten inhaltlichen Schiene wurden hier auch die Bereiche Projektadministration und Abrechnungswesen organisiert.

Regiegruppe:

Sie war das zentrale Steuerungsorgan des Projektes mit verschiedenen Vertretungen aus Kommunen, Regionen, Land, Politik, Verwaltungen und aus dem Bereich der öffentlichen Träger. Auf der niederländischen kommunalen Seite war sie unter anderem besetzt durch Ratsvertreterinnen und Ratsvertreter mit Migrationsvorgeschichte, auf deutscher Seite auch durch den Vorsitzenden des Integrationsrats aus Münster, last but not least mit Vertretungen der EUREGIO, der binationalen Brücke der INTERREG-Arbeit. Damit waren sowohl alle Finanziars als auch alle Vertretungen aus dem politischen wie auch praktischen Bereich an Bord. Sie beobachteten sorgfältig den Fortgang der getroffenen Entscheidungen und Ergebnisse aus den jeweils verschiedenen Perspektiven und transportierten die Projektergebnisse anschließend in ihre Bereiche. In der fortlaufenden Arbeit wurde auch durchgängig informiert über die jeweils nationalen Bedingungen im Thema "Migration und Integration" und die Wirkungen für die Umsetzung in der Kommune. Das gilt beispielsweise für den Umbruch durch eine neue nationale Regierung in den Niederlanden oder auch die Übergangsphase angesichts von Kommunalwahlen und der Neubesetzung von Ämtern. In der Regiegruppe wurde für den Zeitraum nach der Projektarbeit bereits festgestellt, dass

- im Nachgang zum laufenden Projekt zweimal jährlich ein Austausch zwischen den beiden Wethouders/Dezernenten stattfinden soll,
- die Information über das Erreichen von Meilensteinen im Nachgang zum Projekt gegenseitig gesichert ist,
- weiterhin die Bereitschaft besteht, Austausch, Coaching und Fortbildung anzubieten und zu realisieren.

12 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Arbeit in den beiden Städten und Ländern

Stephan Nover und Dita Kraan

Die Ausgangslagen der Projektarbeit:

In Münster wie in Almelo gab es sehr ähnliche Bevölkerungsstrukturen: 21 % beziehungsweise 25 % waren und sind Migrantinnen und Migranten.

Das Thema Migration und Integration ist in beiden Städten ein Thema mit hohem Nachhaltigkeitsrang. Es stand und steht deshalb auf der Tagesordnung beider Gemeinden.

Zum Zeitpunkt des Projektbeginns im Herbst 2008 war in Münster das Migrationsleitbild soeben durch den Rat verabschiedet. Es startete die Umsetzung. In Almelo gab es die Integrationsnota aus 2003. Auf der Basis dieser Nota und auf der Basis des Leitbildes der Stadt Münster ging es um die Entwicklung und die darauf aufbauende und anschließende Umsetzung eines neuen Leitbildes für Almelo.

Beide Städte sind von der Größe her verschieden. Münster ist eine Stadt mit etwa 280.000 Einwohnern, in Almelo leben etwa 72.000 Einwohner. Neben den früheren Gastarbeitern und deren Angehörigen gibt es in Münster eine große zugewanderte Gruppe von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern. In Almelo gibt es neben vielen ehemaligen Gastarbeitern und deren Familien Menschen aus nordafrikanischen Staaten, auch aus ehemaligen Kolonien wie Indonesien und Surinam.

Die politische Vertretung für das Thema liegt in beiden Städten natürlich beim jeweiligen Rat. In Münster gibt es darüber hinaus den demokratisch gewählten Integrationsrat als Nachfolgeorgan des früheren Ausländerbeirates. In Almelo gibt es in diesem Sinne kein politisches und gewähltes Beratungsgremium. Im Gemeinderat allerdings sind Kommunalpolitiker mit persönlicher Migrationsbiographie vertreten. Sie nahmen im hier beschriebenen INTERREG-Projekt "Migrationsleitbild" wesentliche Steuerungsfunktionen in der begleitenden Regiegruppe wahr.

Die Strukturen in den Gemeindeverwaltungen sind verschieden. In Almelo gibt es 9 Abteilungen, in Münster 37 Ämter sowie 5 Tochtergesellschaften.

Die jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen unterscheiden sich durch den verschiedenartigen staatlichen Aufbau, durch damit verbundene, verschiedene Verantwortlichkeiten, Politiken, Ansätze, Geschichten und Zuständigkeiten und natürlich durch unterschiedliche Arbeitskulturen.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede:

Wir haben drei Jahre zusammen gearbeitet und wollten dabei die Integrationsarbeit in unserer eigenen Stadt voran bringen, den Transport in die jeweils andere Stadt sicherstellen und dabei voneinander lernen. Für uns war es interessant zu sehen, dass es deutliche Gemeinsamkeiten dabei gab, aber auch Unterschiede in beiden Städten und Ländern, bei denen Ergebnisse und Arbeitsweisen zunächst nicht transportiert werden konnten.

Wir stellen beispielhaft einige wesentlichen Elemente vor. Uns ist es dabei wichtig, darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen Module grundsätzlich nicht kopierbar sind, sondern dass sie in den jeweiligen Kontext transferiert werden können. Nur in diesem Sinne, so glauben wir, lassen sich Erkenntnisse übertragen und einbauen, in Deutschland, den Niederlanden und grundsätzlich auch darüber hinaus.

Beispielhafte Gemeinsamkeiten:

Ein Leitbild ist erforderlich, denn ohne dieses entsteht im Alltag nicht der geschärfte Blick auf die Notwendigkeit, Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten zu erkennen, einzubeziehen und auf dieser Basis auch das eigene Verhalten und die eigenen Vorgehensweisen zu verändern oder zu ergänzen. Ein Leitbild sichert Verbindlichkeit und den Charakter der Querschnittsaufgabe.

In der geleisteten Arbeit ist deutlich geworden, dass Leitbildarbeit Überzeugungs- und Implementierungsarbeit ist. Sie muss akzeptiert sein und in einem stabilen Rahmen entstehen. Dies „Überzeugungs- und Implementierungsphase“ führte im Rahmen unserer Projektarbeit zu Verzögerungen im Vergleich zum entworfenen Zeitplan. Bei genauerer Betrachtung mussten wir erkennen, dass darin kein Problem, sondern der Erkenntnisgewinn zu sehen ist, dass Migrationsleitbildarbeit stetig voran getrieben werden muss, dabei Zeit benötigt, dann aber stabil wird.

Es gibt bei der Arbeit sowohl Bottom-up- als auch Top-down-Prinzipien. Das Top-down-Prinzip ist wichtig, um eine so wichtige Thematik wie die Leitbildentwicklung und -umsetzung anzustoßen und die Bearbeitung zu sichern und ihr einen entsprechenden Rang zu geben. Die Bottom-up-Ebene ist hier ausgesprochen wichtig, damit die entsprechende Arbeit angenommen, neu dekliniert, umgesetzt und in guter Qualität geleistet wird.

Die Arbeit am Migrationsleitbild für eine Stadt oder Gemeinde ist relevant sowohl für die Verwaltung als auch die externen Organisationen mit verschiedenen Netzwerken, Stadtteilarbeit, Trägern von Bildungs- und Sozialarbeit, Integrationsarbeit, auch MSO.

Die Umsetzung des Migrationsleitbildes ist grundsätzlich keine additive Arbeit. Vielmehr geht es darum, die konkreten Aufgaben und Ziele auch auszurichten auf jeden vierten oder fünften Menschen, der nämlich eine Migrationsbiographie hat. Wenn die entsprechenden Angebote spezifisch erarbeitet sind und vermittelt werden, dann erreichen sie ihr Ziel und werden sicherlich erfolgreicher sein als eine nicht-spezifizierte Arbeit, die an den Bedürfnissen dieser Zielgruppe sich nicht orientiert und eventuell daran vorbei geht.

Segregation von Migrierten und Einheimischen haben wir in beiden Städten zu verhindern gesucht – soweit dies möglich ist. Wir wollen nicht, dass Parallelgesellschaften entstehen, sondern dass sich eine gemeinsame Gesellschaft entwickeln kann.

Die grundsätzliche Beteiligung von Migrantinnen und Migranten und ihren Vertretungen im Migrationsleitbildprozess ist ein absolutes Muss. So verstandene interkulturelle Arbeit ist wichtig für eine breite gesellschaftliche Akzeptanz von Entwicklungen und Entscheidungen in allen gesellschaftlichen Bereichen. Sie ist insoweit Voraussetzung für die Sicherstellung und Weiterführung des Sozialen Friedens.

Die Arbeit mit Migrantenselbstorganisationen (MSO) ist ausgesprochen wichtig. Sie muss sich durch die Vertreterinnen und Vertreter der Gruppe der Migrierten aufbauen, kann ankoppeln an bestehende Netzwerke, kann an der Etablierung eines Dachverbandes arbeiten, Vertretung organisieren, beispielsweise sich im Internet präsentieren.

Für interkulturelle Arbeit ist Kreativität eine wichtige Voraussetzung. Es gilt, die Wirklichkeit deutlich wahrzunehmen und mit einem offenen Blick auch über den Tellerrand hinaus Lösungen zu entwickeln.

Integration findet "vor Ort" statt. Aufgrund des direkten Bezugs zur Bevölkerung sind Kommunen direkt betroffen und zunächst –vor dem Potential-orientierten Blick- auch problemorientiert. Dies ist für beide Gemeinden gleich. Bei der Durchführung der gemeinsamen Projektarbeit war dies ein verstärkendes Bindeglied, auch im Sinne einer Solidarisierung miteinander.

Schließlich: Wir haben deutlich voneinander gelernt. Dieses Potential haben beide Städte entdeckt und genutzt. Eine Beschreibung ausgesuchter Beispiele hierzu finden Sie unter Kapitel 11.

Beispielhafte Unterschiedlichkeiten:

Reihenfolgen beim Aufbau und der Umsetzung:

In Münster wurde nach der Entwicklung des Leitbildes die Umsetzung zunächst innerhalb der Stadtverwaltung forciert, die Umsetzung im stadtweiten Kontext außerhalb der Stadtverwaltung erfolgte zeitversetzt. In Almelo dagegen wurden die Themenbereiche des Leitbildes bereits während der Entwicklungsphase sowohl innerhalb der Gemeindeverwaltung als auch bei externen Organisationen berücksichtigt. Mit der Umsetzung wurde bereits vor der Verabschiedung durch den Rat der Gemeinde begonnen. Diese Unterschiedlichkeit mag damit zusammen hängen, dass es sich um verschieden große Städte handelt. Je größer die Stadt ist, desto schwieriger und eventuell auch langsamer ist der Prozess.

Zieldefinition:

Das Leitbild der Stadt Münster differenziert teilweise sehr genau in Teilleitzielen, was erfolgen soll. In Almelo sind eher Postulate benannt, deren Umsetzung erfolgen soll und die gegebenenfalls noch zu spezifizieren sind.

Autoren und Autorinnen:

In Münster wurde der Migrationsleitbildtext geschrieben durch externe Wissenschaftler, in Almelo durch das Projektmanagement des INTERREG-Projektes.

Mediationsprozess und interactief beleid:

Die Mediationsprozesse hatten unterschiedliche Verläufe. In Münster wurde der Prozess mit Unterschrift aller Beteiligten ratifiziert und so für den Rat vorbereitet. In Almelo wurde nach Erhebung der Bedürfnisse auf ganz verschiedenen Ebenen (vgl. Kapitel 3) das Leitbild formuliert.

Integrationsmonitoring:

In beiden Städten ist am Aufbau eines Integrationsmonitorings gearbeitet worden mit verschiedenen Wegen. In Münster (vgl. Kapitel 9) wurde mit wissenschaftlicher Begleitunterstützung Arbeit zur Identifizierung von Zielen und Indikatoren mit smartem Charakter geleistet. Auf dieser Basis wird derzeit weiterhin am Aufbau eines Monitorings gearbeitet. Es gibt einen Abgleich mit bereits bestehenden Monitoring-Systemen. In Almelo geht es um die Übernahme gängiger Indikatoren aus der Prozessuntersuchung der begleitenden Wissenschaft. Es werden Entwicklungen noch im Vorfeld der Bildung von smarten Indikatoren beobachtet. Es gibt den Anspruch, später entsprechend dann formulierten smarten Anforderungen zu genügen. Weitere Untersuchungen sollen folgen.

Hierarchie:

Dieses Thema wird in Deutschland und den Niederlanden verschieden realisiert. Dies hat zu tun mit den verschiedenen Arbeitskulturen, aber auch den verschiedenen Geschichten beider Länder. Im Ergebnis geht es in keiner der Städte ohne Hierarchie. In der Umsetzung ist das "Prinzip Chefsache" in Münster/Deutschland deutlicher vertreten als in Almelo bzw. den Niederlanden.

Unterschiedliche Chancen der Umsetzung:

Verschiedene Felder haben wir kennen gelernt: Aufgrund nationaler Rahmenbedingungen lassen sich Handlungsweisen nicht ohne weiteres übertragen, beispielsweise im Bereich des Themas "Segregation an Basisschulen in Almelo", im Bereich von "Segregation und Wohnen in Münster". Dagegen gibt es andere Module mit deutlicher und erfolgreicher Übertragbarkeit, zum Beispiel Statistik-Geburtsortekodierung, MSO-Arbeit und Netzwerkaufbau.

Transfer Deutschland-Niederlande

Ines Michalowski

Abschließend soll noch eine weitere Besonderheit des hier vorgestellten Projektes Erwähnung finden. Dezidiertes Ziel ist es gewesen, einen Transfer integrationspolitischer Maßnahmen von einer deutschen in eine niederländische Stadt anzustoßen. Zwar besteht die Erwartung eines beidseitigen Lernens, doch ist die Hauptrichtung des Transfers insofern ungewöhnlich, als dass sie voraussetzt, dass die Niederlande bei der Integration von Zuwanderern etwas von Deutschland lernen können. Noch Ende der 1990er Jahre hätten viele Experten beiderseits der Grenze dies bestritten. Im Jahr 2002 löste der niederländische Wissenschaftler Ruud Koopmans mit seinen Forschungsergebnissen eine umfassende Debatte aus, indem er zeigte, dass die (Arbeitsmarkt-)Integration von Zuwanderern in Deutschland besser verlaufen war als in den Niederlanden. Anders jedoch als Autoren, die vor ihm diese Feststellung gemacht hatten, schlussfolgerte Ruud Koopmans daraus, dass sich die niederländische multikulturelle Politik, die die Wahrung der eigenen ethnischen Identität der Zuwanderer (und auch ihrer jeweiligen Sprachen) verfolgte, in Verbindung mit einem starken Wohlfahrtsstaat, der auch Zuwanderern mit fehlenden Sprachkenntnissen ein sicheres Auskommen bietet, kontraproduktiv auf die Integration der in den Niederlanden lebenden Zuwanderer ausgewirkt habe (für eine umfassende Diskussion siehe Koopmans 2009). Eine 2006 erschienene Publikation des niederländischen Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2006: 77 ff) zur Integration von Zuwanderern mit türkischem Migrationshintergrund in den Niederlanden und Deutschland griff diese These auf und prüfte alternative Erklärungsmuster, wie etwa das Argument, Deutschland habe in den 1950er und 1960er Jahren schlichtweg besser qualifizierte Zuwanderer rekrutiert. Auch andere Wissenschaftler wie Anita Böcker und Dietrich Thränhardt (2003) trugen zu der Debatte bei und gaben zu bedenken, dass allgemeine Arbeitsmarktstrukturen die ökonomische Integration der Zuwanderer in Deutschland begünstigt haben.

Mit dieser Debatte ist erstmals eine Art Tabu gebrochen worden, das verhinderte, die Wahrnehmung einer völlig misslungenen Integration von Zuwanderern in Deutschland zu hinterfragen. Denn sowohl in der internationalen Fremd- als auch in der Selbstwahrnehmung unter deutschen Migrations- und Integrationsexperten aus Wissenschaft und Praxis galt Deutschland als ausländerfeindlich eingestelltes Land, das die Integration seiner Zuwanderer absichtlich nicht förderte, weil es auch Jahrzehnte nach dem Anwerbestopp noch stets auf deren Rückreise in die Herkunftsländer hoffte; ein Land, dessen Bewohner 50 Jahre nach dem Nationalsozialismus vor brennenden Asylbewerberheimen Beifall klatschten. Die Niederlande hingegen galten vielen europäischen Ländern und auch vielen deutschen Migrations- und Integrationsexperten als Vorbild eines besonders offenen und progressiven Landes, in dem Zuwanderer sich wohlfühlen können und fast vollständig integriert sind; ein Land, das für die integrationspolitischen Vorschläge der deutschen Zuwanderungskommission unter Rita Süßmuth aus dem Jahr 2000 selbstverständlich Modell gestanden hat. Diese Wahrnehmungen werden seit den frühen 2000er Jahren in

wachsendem Maße hinterfragt. Wie auch Anita Böcker und Dietrich Thränhardt (2003) anmerkten, nimmt sich Deutschland heute positiver wahr, während das Selbstbild Niederlanden negativer geworden ist, als es in der Vergangenheit war. Ob dieses positivere Deutschlandbild (jenseits der 2006 organisierten Fußball Weltmeisterschaft) auch in den Niederlanden angekommen ist, ist nicht sicher. Denn das deutsch-niederländische Verhältnis enthält über die „normale“ Stereotypenformung unter benachbarten Ländern hinausgehende Spannungen. So ist das Bild des Nachbarn nicht nur durch die Erwartung deutscher Ordnungsliebe und niederländischer Sparsamkeit geprägt, sondern auch durch die niederländische Erinnerung an die deutsche Besatzungszeit. Darüber hinaus erlernen Deutsche so selten die niederländische Sprache, dass viele Niederländer überzeugt sind, kein Deutscher könne je den Den Haager Stadtteil Scheveningen richtig aussprechen.

Die Zusammenarbeit in diesem Projekt hat – wie sollte es anders sein – einige aber zum Glück nicht alle der landläufigen Vorurteile gegenüber dem direkten Nachbarn bestätigt. Darüber hinaus hat das Projekt gezeigt wie unterschiedlich die Arbeit der Stadtverwaltung in zwei Städten, die keine hundert Kilometer auseinanderliegen, organisiert ist. So hat Almelo zwar im Rahmen dieses Projektes ein Integrationsleitbild ausgehend von dem Münsteraner Vorbild entwickelt. Die Umsetzung dieses Leitbildes wird jedoch rein niederländischen Vorgaben folgen.

13 Schlusswort

Jochen Köhnke und Mieke Kuik-Verweg

Nach drei Projektjahren schauen wir zurück auf eine intensive Arbeit. Die Entwicklung und Umsetzung von Migrationsleitbildern in der Kommune war und ist eine sehr wichtige Aufgabe. Gleichwohl ist sie sehr herausfordernd und schwierig. Die erarbeiteten und bestätigten Ziele sind perspektivisch erreichbar. Die Entwicklung erfolgt in einem entstehenden und fortlaufenden Prozess, der viele Handelnde mit einbezieht. Er ist geprägt durch eine fortlaufende Reflexion und dadurch eine Bereicherung im Sinne der weiteren Entwicklung.

Es war für uns ausgesprochen hilfreich, dabei grenzüberschreitend arbeiten zu dürfen. Die Inputs unserer jeweiligen Partner waren hilfreich und weiterführend. Es war klar, dass beide Modelle sich nicht identisch entwickeln würden, sondern nur im Kontext ihrer jeweiligen nationalen und kulturellen Arbeitsbedingungen.

Die Migrationsleitbildarbeit ist eine bedeutende Aufgabe. Ohne ihre Bearbeitung werden wesentliche Bedürfnisse einer großen Bevölkerungsgruppe nicht berücksichtigt und nicht beantwortet. Notwendige interkulturelle Impulse in der täglichen Regelarbeit fehlen dann. Dadurch wird die konkrete Arbeit der bestehenden Dienste erschwert. Im Ergebnis muss die Migrationsleitbildarbeit dazu dienen, Abläufe und Kooperationen in der Praxisarbeit den konkreten Bedürfnissen anzupassen und sie dadurch zu vereinfachen und flüssiger zu machen.

Wir haben gelernt, dass Zeit erforderlich ist, um den Prozess in Gang zu bringen und zu halten, und wir haben dafür mehr Zeit benötigt als geplant. Teile dieses Prozesses entstehen bereits während der Entwicklungsphase des Leitbildes. Nach der Ratifizierung durch den Rat der Stadt oder Gemeinde kann darauf aufgebaut werden. Der Prozess ist dann bereits lebendig, bedarf aber fortlaufender weiterer Impulse und auch entsprechender Kommunikation und Moderation.

Der Prozesscharakter von Migrationsleitbildarbeit ist ausgesprochen wichtig. Es geht darum, gedanklich zu infizieren: Erst wenn Bewegung entstanden ist, können Ergebnisse und Vereinbarungen entstehen, die dann auch gelebt werden.

Leitbildarbeit führt zu einer Veränderung der Alltags-Arbeit. Sie ist kein Add-on, sondern sie macht das Handeln spezifisch. Es geht nicht um eine zusätzliche Aufgabe, sondern um ein Mainstreaming. Erforderlich ist eine fortlaufende, begleitende und nachgehende Steuerung, also: ein Controlling. Dies funktioniert über die Leitungsebene von Stadt- und Gemeindeverwaltung, über den Rat von Stadt und Gemeinde wie auch über die Leitungsebenen externer Organisationen.

Indikatorenbildung und der Aufbau eines Integrationsmonitorings sind in Entwicklung, eine Aufbauanleitung liegt vor. Es gibt hier verschiedene Wege. Fest steht: Wir müssen nach

Indikatoren suchen und arbeiten, die möglichst einen smart-Charakter –mit den Attributen spezifisch, messbar, akzeptabel. Realistisch, termingebunden- haben. Es ist eine anspruchsvolle Aufgabe.

Das Ziel der Leitbildarbeit sind effektive Ergebnisse. Vereinbarungen dazu liegen vor. Der Prozess ist in Gang. Das Migrationsleitbild beginnt zu leben und gelebt zu werden. Wir benötigen das Top-down-Prinzip als Autorität und zur Sicherung des Prozesses und das Bottom-up-Prinzip zur Akzeptanz und zur lebendigen Umsetzung.

Migration und Integration sind feste Bestandteile des Lebens und Handelns in Münster und Almelo geworden. Unsere gemeinsame Arbeit hat uns grenzüberschreitend deutlich weiter geführt. Wir haben bereits vereinbart, auch im Nachgang zu diesem Projekt miteinander daran zu arbeiten und werden in jeder Stadt eine Verbindungsstelle für die weitere Brücke zwischen Münster und Almelo einrichten.

Die Kooperation zwischen unseren beiden Städten war eine Bereicherung! Sowohl auf der Arbeits-als auch auf der Leitungsebene haben wir miteinander eine hervorragende Arbeit mit echtem Mehrwert erlebt, mit sehr guten und herausragenden Ergebnissen. Entstanden ist zwischen unseren beiden Städten - und auch zwischen uns beiden als Wethouder und zuständigem Dezernenten - nicht nur ein hoher gegenseitiger Respekt über die Leistungen des und der jeweils anderen, zwischen uns und unseren Kolleginnen und Kollegen ist durch die geleistete Arbeit im INTERREG-Projekt auch eine wirklich freundschaftliche Zusammenarbeit entstanden.

Dafür sind wir dankbar.

Literatur

- Altrichter, H. & Wiesinger, S. (2004). Der Beitrag der Innovationsforschung im Bildungswesen zum Implementierungsproblem. In: G. Reinmann & H. Mandl (Hrsg.), Psychologie des Wissensmanagements. Perspektiven, Theorien und Methoden. Hogrefe: Göttingen. 220 – 233.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2008). Bildung in Deutschland 2008. Indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Bielefeld: Bertelsmann.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2010). Bildung in Deutschland 2010. Indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Bielefeld: Bertelsmann.
- Bade, K. J. and M. Bommers (2000). Migration und politische Kultur im „Nicht-Einwanderungsland“. Migrationsreport 2000. K. J. Bade and R. Münz. Frankfurt/Main, Campus: 163-204.
- Baraulina, T. (2007). "Integration und interkulturelle Konzepte in Kommunen." Aus Politik und Zeitgeschichte 22-23: 26-32.
- Baraulina, T. und L. Friedrich (2009). Promoting migrant integration: municipalities as political and administrative actor. Berlin, Netzwerk Migration in Europa e. V.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2007). Gesundheit und Integration. Ein Handbuch für Modelle guter Praxis. Zusammenge stellt und bearbeitet vom Bundesweiten Arbeitskreis "Migration und öffentliche Gesundheit". Berlin.
- Bellaart, Hans (2001), Matrix interculturalisatie, voor begeleiding van het interculturaliseringsproces in de sectoren Zorg en welzijn. Forum. Konsultiert über: <http://www.tamam.nl/matrixinterculturalisatie.pdf>
- Bogumil, J., S. Grohs, et al., Hrsg. (2007). Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 29. Berlin, edition sigma.
- Bommers, M. (2006). Integration durch Sprache als politisches Konzept. Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz. U. Davy und A. Weber. Baden-Baden, Nomos: 59-87.
- Bommers, M. (2007). Kommunen und nachholende Integrationspolitik – Handlungsperspektiven und Handlungsspielräume. Nachholende Integrations politik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis. K. Bade und H.-G. Hieserich. Göttingen, V&R unipress: 97-123.
- Bommers, M. (2009). Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration

- und Integration als Herausforderung von Kommunen. F. Gesemann und R. Roth. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 89-109.
- Bommes, M. (2010). "Kommunen: Moderatoren im Prozess der sozialen Integration?" Aus Politik und Zeitgeschichte **60**: 46-47.
- BQS (Bundesgeschäftsstelle Qualitätssicherung) (2007). QUALIFY: Ein Instrument zur Bewertung von Qualitätsindikatoren. <http://www.bqs-institut.de/images/stories/doc/106-qualify-down.pdf> [22.05.2011].
- Brubaker, R. (1992). Citizenship and Nationhood in France and Germany. London, Harvard University Press.
- Bruquetas-Callejo, M., B. Garcés-Mascreñas, et al. (2007). Policymaking related to immigration and integration. The Dutch Case. Country Report, IMISCOE Working Paper.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010). Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung in Deutschland - Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. Nürnberg, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Bundesministerium für Gesundheit (2010). National Gesundheitsziel Gesund aufwachsen: Lebenskompetenz, Bewegung, Ernährung. Berlin.
- Castles, S. und M. Miller (1993). The Age of Migration International Population Movements in the Modern World. New York, NY, Guilford Press.
- Dagevos, J., R. Euwals, et al. (2006). Turken in Nederland en Duitsland. De arbeidsmarktpositie vergeleken. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dahme, H.-J. und N. Wohlfahrt, Eds. (2011). Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dangschat, J. S., O. Frey, et al. (2008). Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Herausforderungen und Chancen. Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. A. Hamedinger, O. Frey, J. S. Dangschat und A. Breiffuss. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 352-367.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2009). Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring. Berlin. Verfügbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/2009-07-07-indikatorenbericht,property=publicationFile.pdf> [10.10.2011].
- Dietz, S. und A. Lisker (2008). Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung im Kindergarten. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts. München, Deutsches Jugendinstitut e.V.
- Esser, H. (2001). Integration und ethnische Schichtung. Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Working Papers Nr.40.
- Esser, H. (2004). "Welche Alternativen zur "Assimilation" gibt es eigentlich?" IMIS-Beiträge der Universität Osnabrück **23**: 41-59.

- Filsinger, D. (2005). Strategien eines interkulturellen Quartiersmanagements. Einbeziehung von Migrantenvereinen, -initiativen und -selbstorganisationen in stadtteilbezogene Handlungsstrategien. Berlin, Stiftung SPI: 32-40.
- Fincke, G. (2008). Abgehängt, chancenlos, unwillig? Eine empirische Reorientierung von Integrationstheorien zu MigrantInnen der zweiten Generation in Deutschland. Dissertation am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin.
- Friedrich, L. (2008). Wohnen und innerstädtische Segregation von Migranten in Deutschland. Working Paper 21. Nürnberg, Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.
- GBE (Gesundheitsberichterstattung des Bundes) (2008a). Migration und Gesundheit. Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Berlin: Robert Koch Institut. Verfügbar unter: http://www.rki.de/cln_153/nn_204566/DE/Content/GBE/Gesundheitsberichterstattung/Themenhefte/themenhefte__node.html?__nnn=true [20.10.2011].
- Gemeinde Almelo (2010), Thuis en actief in KleurRijk Almelo, Almelo.
- Gesemann, F. (2006). Grundlinien und aktuelle Herausforderungen der Berliner Integrationspolitik. Politische Steuerung von Integrationsprozessen: Intentionen und Wirkungen. S. Baringhorst, U. Hunger und K. Schönwälder. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 195-213.
- Gesemann, F. (2010). Zur Integrationsforschung in Deutschland. Komparative Darstellung ausgewählter Ansätze und Methoden. Islam und Gesellschaft Nr. 9. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Gesemann, F. und R. Roth, Eds. (2009). Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gestring, N. (2011). Kommunale Konzepte zur Integration von Migranten. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Die Zukunft der "Sozialen Stadt". W. Hanesch. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 257-274.
- Gnahn, D. (2007). Machbarkeitsstudie zur Entwicklung und Erprobung eines regionalen Bildungsmonitoring. Vortrag am 06.11.2007 beim Fachkongress „Zukunft (der) Weiterbildung“ in Ahlen. Verfügbar unter: http://www.innovation-weiterbildung.de/uploads/media/3.1_Hetmeier_Gnahn_Wolf.pdf [10.10.2011].
- GOE (Gesellschaft für Organisationsentwicklung) (2011). Anliegen der Organisationsentwicklung. Verfügbar unter: http://www.goe.org/ueber_uns_allgemein.htm [20.10.2011].
- Grieger, D. und J. Gardemann (2003). "Ziele und Aktivitäten des bundesweiten Arbeitskreises "Migration und öffentliche Gesundheit"." Gesundheitswesen **65**: 704-708.
- Habermas, J. (1995). Die Normalität einer Berliner Republik. Frankfurt/Main, Suhrkamp.

- Halm, D. und M. Sauer (2006). "Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung." Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2: 18-24.
- Hanesch, W. (2011). Soziale Spaltung und Armut in den Kommunen und die Zukunft des „lokalen Sozialstaats“. Die Zukunft der "Sozialen Stadt". Strategien gegen die Soziale Spaltung und Armut in Kommunen. W. Hanesch. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 7-46.
- Häußermann, H. (2006). "Desintegration durch Stadtpolitik?" Aus Politik und Zeitgeschichte(40-41): 14-22.
- Helbling, M., S. Egli, et al. (2005). Lokale Eliten und kommunale Politiknetzwerke – Einflussreiche Akteure in der Einbürgerungspolitik einer Schweizer Gemeinde. Anwendungen Sozialer Netzwerkanalyse. U. Serdült. Zürich, Institut für Politikwissenschaft: 105-118.
- Hendriks, F. und P. Tops (2003). "Local Public Management Reform in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change." Public Administration 81(2).
- Holtkamp, L. (2008). "Scheitern des Neuen Steuerungsmodells." der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2: 423-446.
- Holtkamp, L. (2010). "Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft. Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen." Die Verwaltung 43(2): 167-194.
- Hunger, U. und D. Thränhardt (2001). Die Berliner Integrationspolitik im Vergleich der Bundesländer. Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche Ergebnisse und politische Perspektiven. F. Gesemann. Opladen, Leske + Budrich: 109-125.
- Hunger, U., S. Metzger, et al. (2011). Kooperation mit Migrantenorganisationen. Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg, Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.
- IntMk (Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister / Senatorinnen und Senatoren) (2010). Indikatorenentwicklung und Monitoring 2005 – 2008. Ergebnisse der Pilotstudie. Potsdam: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Verfügbar unter: http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/einzelseiten/integ_buch.pdf [20.10.2011].
- Jobcenter Münster (2011). Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm 2011. Münster.
- Joppke, C. (2007). "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe." West European Politics 30(1): 1-22.
- Keim, K.-D., P. Jahnke, et al. (2002). "Transformation der Planungskultur? Ein Untersuchungsansatz im Spiegel stadt- und regionalplanerischer Praxisbeispiele in Berlin-Brandenburg." Planungsrundschau 6: 126-152.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) (2009). Sozialmonitoring. Köln: KGSt.

- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) (2006). Integrationsmonitoring. Köln: KGSt.
- Klein, U. & Rebitzer, F. (2011). Möglichkeiten und Grenzen eines Integrationsmonitorings am Beispiel der Stadt Kiel. Institut für Sozialwissenschaften Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. http://www.gender.uni-kiel.de/sites/default/files/downloads/Integrationstagung_Demographie.pdf [Abruf: 14.03.2011]
- KOMM-IN NRW (2011). Interkulturelle Personalentwicklung. Ein Gemeinschaftsprojekt der Städte Bielefeld, Hamm und Münster, Die Städte Bielefeld, Hamm und Münster.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2005). Bildungsberichterstattung. Entwurf eines Indikatorenmodells. Verfügbar unter: <http://www.bildungsbericht.de/daten/indikatorenmodell.pdf> [20.10.2011].
- Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2006). Bildung in Deutschland 2006. Indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: Bertelsmann.
- Koopmans, R. (2002). "Zachte heelmeesters. Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert." Migrantenstudies 28(2): 33-44.
- Koopmans, R. (2010). "Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective." Journal of Ethnic and Migration Studies 36(1): 1-26.
- Koopmans, R., P. Statham, et al. (2005). Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe. Minneapolis, MN, University of Minnesota Press.
- Krannich, S. und U. Hunger (2009). Migrantenselbstorganisationen in Münster. Ergebnisse einer Befragungsstudie der Stadt Münster, Stadt Münster. Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten.
- Krummacker, M. (2011). Kommunale Integrationspolitik. Handbuch Kommunale Sozialpolitik. H.-J. Dahme und N. Wohlfahrt. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 188-200.
- Kuhlmann, S. (2004). "Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen." Politische Vierteljahresschrift 3: 370-394.
- Kuhlmann, S. (2009). Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland: Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im föderalen System. Evaluation. Ein systematisches Handbuch. T. Widmer, W. Beywl und F. Carlo. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 371-380.
- Kunz, T. (2006). Integrationskurse auf kommunaler und auf Bundesebene: Eine kritische Auseinandersetzung mit einem neuen Steuerungsinstrument. Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen. S. Baringhorst, U. Hunger und K. Schönwälder. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 175-193.

- Kunz, T. (2010). "Von der (Multi-)Kultur zur (Super-)Vielfalt – der Milieuansatz als Erfolgsrezept?" Migration und Soziale Arbeit 1: 45-50.
- Lanz, S. (2007). Berlin aufgemischt: abendländisch, multikulturell, kosmopolitisch? Die politische Konstruktion einer Einwanderungsstadt. Bielefeld, Transkript.
- Mack, W. (2007). Lokale Bildungslandschaften: Neue Ansätze der kommunalen Bildungspolitik als Antwort auf Herausforderungen des Zwölften Kinder- und Jugendberichts. Bildungslandschaften in Gemeinschaftlicher Verantwortung gestalten. Berlin, Deutsche Kinder- und Jugendstiftung: 16-34.
- Main, S. F. a. (2010). Vielfalt bewegt Frankfurt. Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung. Frankfurt, Dezernat XI - Integration.
- Marschke, B. und H. U. Brinkmann, Hrsg. (2011). Handbuch Migrationsarbeit. Integration von Migranten - ein praxisorientiertes Handbuch. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, R. (1987). Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. T. Ellwein, J. J. Hesse, R. Mayntz und F. W. Scharpf. Baden-Baden, Nomos. 1: 89-110.
- Michalowski, I. (2006). Sprachliche Integration von Zuwanderern – eine kommunale Herausforderung? Globalisierung und Lokalisierung – Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland. N. Konegen und R. Robert. Münster et al., Waxmann-Verlag: 253-271.
- Migration Policy Group (2004). Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Erste Ausgabe. Europäische Union. Brüssel.
- Migration Policy Group (2010). Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Dritte Ausgabe. Europäische Union. Brüssel.
- Nicis, special (zn.d.) Interculturalisatie in de frontlinie.
http://mighealth.net/nl/images/0/08/Nicis_interculturalisatie.pdf
<http://www.kiemnet.nl/dsresource?objectid=66729>
- OECD (2005). Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland. Paris, Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- OECD (2006). Where immigrant students succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Petermann, F., Daseking, M., Oldenhage, M & Simon, K. (2009). SOPESS Sozialpädiatrisches Screening für Schuleingangsuntersuchungen. Düsseldorf: LIGA.NRW. Verfügbar unter: http://www.zrf.uni-bremen.de/zkpr/base/top_r03/sop.html [20.10.2011].

- Poppelaars, C. und P. Scholten (2008). "Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigrant Integration Policies in the Netherlands." Administration & Society **40**(4): 335-357.
- Prins, B. und S. Saharso (2010). From Toleration to Repression: The Dutch Backlash against Multiculturalism. The Multiculturalism Backlash. European discourses, policies and practices. S. Vertovec und S. Wessendorf. New York, Routledge: 72-91.
- Razum, O. (2006). Migration, Mortalität und der Healthy-migrant-Effekt. Gesundheitliche Ungleichheit. Grundlagen, Probleme, Perspektive. M. Richter und K. Hurrelmann. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 255-270.
- Reichwein, A. und S. Vogel (2004). Integrationsarbeit - effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf, I. A. d. Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Reuber, P. und Y. Klöpfer (2009). Stadtverwaltung und Integration. Eine wissenschaftliche Untersuchung der Arbeit der städtischen Ämter und Tochtergesellschaften im Themenbereich Integration, interkulturelle Öffnung und Migration. Münster, Institut für Geographie.
- Rosenow, K. (2009). "The Europeanisation of Integration Policies." International Migration **47**(1): 133-159.
- Roth, R. (2010). "Kommunale Integrationskonzepte auf dem Prüfstand." Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Zeitschrift des vhw Mai-Juni(3): 126-130.
- Sachverständigenkommission des 12. Kinder- und Jugendberichts (2005). Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. I. A. d. Bundesregierung, Deutscher Bundestag. Drucksache 15/6014.
- Sackmann, R. (2001). "Integration von Zuwanderern in Frankreich und in den Niederlanden." Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften **1**: 80-96.
- Schnapper, D. (1992). L'Europe des Immigrés. Paris, François Bourin.
- Solga, H. (2005). Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus ökonomischer und soziologischer Perspektive. Opladen.
- Spallek, J. und O. Razum (2006). "Gesundheit von Migranten: Defizite im Bereich der Prävention." Medizinische Klinik **102**(6): 451-456.
- Stadt Münster (2008). Leitbild "Migration und Integration Münster".
- Stadt Münster (2009). Geschäftsbericht 2009. Stadt Münster: Gesundheitsamt.
- Stadt Münster (2010a). Bericht zur Umsetzung des Migrationsleitbildes. Verfügbar unter: <http://www.stadt-muenster.de/ratsinfo/00001/pdf/00296461.pdf> [10.10.2011]
- Stadt Münster (2010b). Haushaltsplan 2010. Münster: Stadt Münster.
- Stadt Münster (2011a). Gesundheitsrahmenbericht für die Stadt Münster. (Gesundheitsbericht Band 17). Stadt Münster: Gesundheitsamt.

- Stadt Münster (2011b). Interkulturelle Personalentwicklung. Ein Gemeinschaftsprojekt der Städte Bielefeld, Hamm und Münster. Verfügbar unter: http://www.muenster.de/stadt/zuwanderung/pdf/dok_personalentwicklung_komm-in.pdf [20.10.2011].
- Stadt Münster (n.d.). INTERREG-Projekt „Entwicklung eines Migrationsleitbildes und umfassende konsequente Umsetzung in den Gemeinden Almelo und Münster“.
- Stock Gissendanner, S. (2011). "Kommunale Integrationspolitik " Aus Politik und Zeitgeschichte **7-8**.
- SVR (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration) (2010). Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer. Berlin: SVR.
- Wichmann, N. und G. D'Amato (2010). Migration und Integration in Basel-Stadt Ein «Pionierkanton» unter der Lupe. Basel, Swiss Forum for Migration and Integration Studies. **SFM-Studien 55**.
- Zimmermann, C. (2005). Soziale Stadt und Local Governance. Dissertation an der Philosophischen Fakultät der Universität Hannover.



Unterstützt durch/Mede mogelijk gemaakt door:

Ministerium für Wirtschaft, Energie,
Bauen, Wohnen und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen



www.deutschland-nederland.eu