

**Zusammenfassung der Expertise
„Integration in den Kommunen“**

Dr. Alfred Reichwein

Köln im April 2004

Inhalt

1	Die Bedeutung kommunaler Integrationspolitik	5
2	Wann ist Integrationspolitik erfolgreich?	6
2.1	Strategische Ausrichtung	7
2.2	Messung der Wirkungen	8
2.3	Handlungsfelder, Erfolgsfaktoren und Wirkungsdimensionen	9
2.4	Integration als Leitziel	10
2.5	Aufgaben der kommunalen Integrationspolitik	11
3	Wie lässt sich Integrationsarbeit organisieren?	12
3.1	Fachdienst Zuwanderung und Wohnungsvermittlung der Stadt Arnberg	14
3.2	RAA / Büro für Interkulturelle Arbeit der Stadt Essen	14
4	Rolle der Ausländerämter bei der Integration	15
5	Politische Teilhabe	16
6	Die Kosten unterlassener Integration	17
7	Konkret werden	19
7.1	Beispiel: Integrationsvereinbarung Dortmund	20

1 Die Bedeutung kommunaler Integrationspolitik

Viele Kommunen gehen inzwischen von der Faktizität der Zuwanderung aus. Als Folge davon wird Integration als kommunale Aufgabe gesehen.¹ In den Kommunen begegnen sich Einheimische und alle Arten von Zuwanderern. Hier wird das Gelingen oder Misslingen von Integration unmittelbar erfahrbar. Die Einflussfaktoren dabei (z.B. die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen) sind vielfältig und häufig nicht unter „kommunaler Kontrolle“. Dementsprechend sind die Problemlagen in den Kommunen vielfältig und hängen nicht allein davon ab, wie hoch der Anteil der Migranten in der Stadt ist. Weitere Einflussfaktoren sind z.B.

- o Die Zahl und Stärke von Ethnien / Zuwanderergruppen
- o Die Altersstruktur
- o Konflikte mit der einheimischen Bevölkerung
- o Der Grad der Integration am Arbeitsmarkt

In einer Reihe von Kommunen sind Integration resp. die Folgen nicht gelungener Integration inzwischen zum wichtigsten kommunalpolitischen Thema überhaupt geworden. **Die soziale Stabilität der Stadtgesellschaften ist in Gefahr. Andererseits bereichert gelungene Integration Kommunen wirtschaftlich, kulturell und sozial.**

Folge ist, es gibt nicht „die“ Integrationspolitik. Jede Kommune kennzeichnet eine andere Ausgangssituation, die zu analysieren ist und auf die mit unterschiedlichen Handlungsansätzen zu reagieren ist.

Erfolgreiche Integrationspolitik ist eine Bereicherung für die Kommune. Eine mehrsprachige Bevölkerung stärkt die Chancen eines Standorts im Zeitalter der Europäisierung und Globalisierung. Die kulturelle Vielfalt bietet neue Möglichkeiten zur Entwicklung einer weltstädtischen Kultur. Familienverbände, nachbarschaftliche Selbsthilfe und Netzwerke von Einwohnern stabilisieren die sozialen Strukturen einer Kommune, auch und gerade in Zeiten schneller Veränderungen sozialer Normen. Last but not least stärkt das ökonomische Engagement von Migranten (Existenzgründungen, Erwerb von Wohnungseigentum, Entwicklung einer Migrantenökonomie) die lokale Wirtschaft².

¹ vgl. hierzu Filsinger 2002 (Literaturangaben zu allen Zitaten s. Expertise)

² vgl. Stadt Essen 2003

Integration im oben beschriebenen Verständnis ist ein individueller und sozialer **Prozess**, der sich über mehrere Generationen erstrecken kann. Er ist nicht determiniert, besitzt vielmehr eine hohe Anzahl von Freiheitsgraden und kennt wechselnde Zielsetzungen und Einflussfaktoren.

Kommunale Integrationspolitik verantwortet

- o wirksame und effiziente Integrationsangebote
- o das Einfordern der Mitarbeit der Migranten im Integrationsprozess
- o ein aufnahmebereites und tolerantes soziales Klima in der Kommune
- o die Vernetzung und Ausrichtung der zahlreichen Akteure und ihrer Angebote.

2 Wann ist Integrationspolitik erfolgreich?

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

Eine systematische und übergreifende Herangehensweise fehlte, was die Integration der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft erschwert hat. Wenn wir heute über die Grundzüge einer zukünftigen Integrationspolitik nachdenken, sollte ein **integrationspolitisches Gesamtkonzept** angestrebt werden, das die Bedürfnisse von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gleichermaßen berücksichtigt.³

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

³ Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin 2001, S.199.

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

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

2.1 Strategische Ausrichtung

Wendet man die Kategorien kommunalen strategischen Managements⁴ auf die Integrationspolitik an, ergeben sich folgende Anforderungen:

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

⁴ Vgl. das Konzept strategischen Managements, KGSt-Berichte: Nr. 8/2000 „Strategisches Management I: .Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung“; Nr. 9/2000 „Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie“; Nr. 10/2000 „Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung“; Nr. 11/2000 „Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe“; Nr. 6/2001 „Strategisches Management V: Stärken-, Schwächen- und Potenzialanalysen am Beispiel der Sozialhilfe“.

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

2.2 Messung der Wirkungen

Um den Stand des Integrationsprozesses zu analysieren, bedarf es der Definition des Begriffs von Integration sowie einzelner Dimensionen des Integrationsprozesses und eine Hinterlegung mit Messgrößen / Indikatoren. Mit Hilfe dieser Indikatoren lässt sich erkennen, wo Integration erfolgreich verläuft und in welchen Integrationsbereichen Defizite bestehen. Dabei ist eine Konzentration auf wenige aussagekräftige Indikatoren vorzunehmen. Ein Indikatorenset legt die Grundlage für ein Controlling und gibt damit die Möglichkeit, den Integrationsprozess langfristig und systematisch zu beobachten (Monitoring) und die Zielerreichung zu verfolgen. Der Aufwand für die Klärung der Definition, des Verständnisses von Integration, der Dimensionen und folglich der Indikatoren ist nicht gering, aber notwendig, um einen methodischen Rahmen für den Integrationsprozess zu setzen.

Beispiel für ein Dimensionenset⁵:

- o **Strukturelle Integration**
 - Rechtliche Integration
 - Integration in das Bildungssystem
 - Integration in den Arbeitsmarkt
 - Integration in den Wohnungsmarkt
- o **Kulturelle Integration**
 - Werteannäherung
 - Spracherwerb
- o **Soziale Integration**

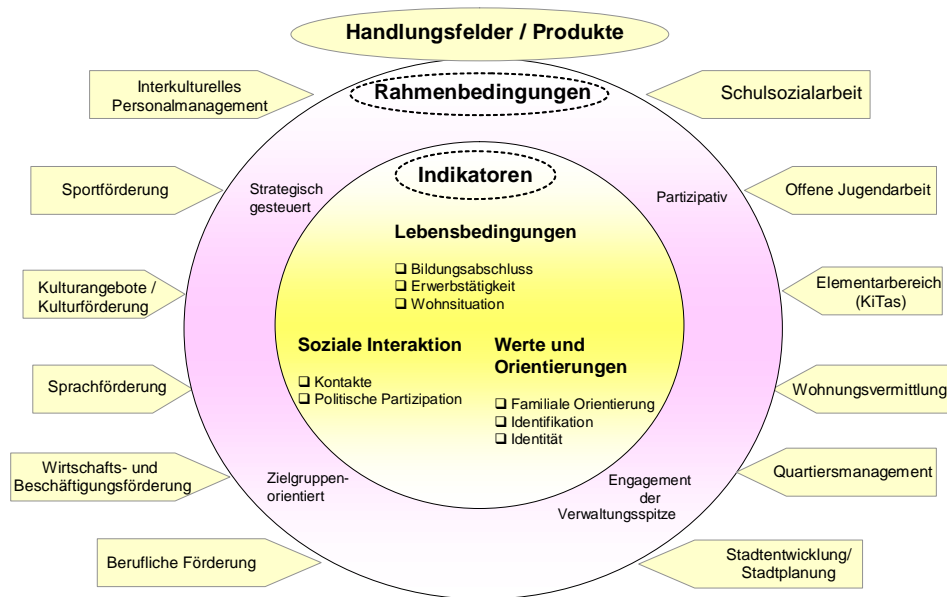
- Aufenthaltsdauer / Bleibeabsichten
- Multikulturelles Zusammenleben
- Sozialkontakte zwischen Deutschen und Ausländern
- o **Identifikatorische Integration**
 - Einbürgerungen

2.3 Handlungsfelder, Erfolgsfaktoren und Wirkungsdimensionen

Der strategische Ansatz unterscheidet

- o Handlungsfelder: Hier wird die Kommune neben Anderen als Anbieter von Leistungen tätig. In der Praxis sind mehr als 15 kommunale Fachbereiche oder Ämter unmittelbar involviert, von der Stadtentwicklung über die Betreuung von Kindern bis zur lokalen Arbeitsmarktförderung. Alle Bereiche entwickeln gerne und fachlich kompetent ihre Konzepte, Maßnahmen und Projekte. Der begrenzte Ressourcenrahmen lässt jedoch viele Ansätze Papier bleiben. **Integrationspolitik wird zur Steuerungsaufgabe.**
- o Erfolgsfaktoren: **Welche Faktoren machen Integrationspolitik effektiv?** Unsere nicht repräsentativen Studien ergeben einige typische Merkmale, so z.B. das persönliche Engagement der Verwaltungsspitze oder eine wirksame Koordination im Sinne einer Ausrichtung vieler Akteure und Programme auf gemeinsam vereinbarte Ziele. An der empirischen Unterfütterung dieses Wirkungsmodells muss jedoch noch weiter gearbeitet werden.
- o Dimensionen und Indikatoren: Erfolge der Integrationspolitik können nur festgestellt werden, wenn die Zielerreichung gemessen wird. Wirkungsmessungen sind nicht erst seit PISA möglich, die PISA Studie hat jedoch die Notwendigkeit und Bedeutung noch einmal unterstrichen.

⁵ vgl. Stadt Wiesbaden 2003; alle Dimensionen sind mit Kennzahlen / Indikatoren hinterlegt und werden gemessen



2.4 Integration als Leitziel

Selbstverständlich wird auf kommunaler Ebene ein Aufnehmen der Gestaltungs- und Managementaufgabe „Integration“ auch mit einer politischen Diskussion und einer jeweils eigenen Schwerpunktsetzung verbunden werden. Dies gilt auch für die Kreisebene, aus der ein Beispiel vorliegt⁶. Dort war die Formulierung eines Leitbildes zur interkulturellen Öffnung Bestandteil der Integrationsarbeit.

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

- o Förderung des Zusammenlebens der verschiedenen Kulturen und Milieus,
- o Gleichberechtigung und Chancengleichheit,
- o Anerkennung der Zuwanderung, aber auch Ernstnehmen der Ängste der Bevölkerung,

⁶ ISS, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Integration im Kreis Offenbach, Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Integrationsbüros im Kreis Offenbach, ISS aktuell 3/2003, S. 13

-
- o gegenseitiger Austausch und Lernprozesse,
 - o kulturell religiöse Selbstbestimmung,
 - o Festschreibung interkultureller Managementkompetenz als politisches Ziel,
 - o Förderung des Aufbaus kommunaler Netzwerke zur Unterstützung von Integrationsprozessen,
 - o Interkulturelle Öffnung als selbstverständlicher Bestandteil der Qualitätspolitik in der Kreisverwaltung.

2.5 Aufgaben der kommunalen Integrationspolitik

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass Integrationspolitik

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

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

- o **Gesellschaftliche Öffnung und interkultureller Dialog**

Ziel ist, Normen, Werte und Einstellungen von Deutschen und Migrantinnen und Migranten offen zu legen, in einen Dialog einzutreten, Verständnis herbeizuführen und in der Folge vielleicht sogar Veränderungen zu bewirken.

- o **Produkte, Maßnahmen, Projekte**

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

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

o **Koordination nach innen und außen**

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

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

3 Wie lässt sich Integrationsarbeit organisieren?

Die KGSt hat im Rahmen der Erstellung des „Handbuchs zur Organisation der Integrationsarbeit in Kommunen“⁷ für das MGSFF NRW in 2003 eine Erhebung zur Organisation der Integrationsaufgaben in Kommunen in NRW durchgeführt. Die Auswertung der Rückläufe (31 von 48 befragten Kommunen – 64,6%) erbrachte die folgenden Ergebnisse.

Integration ist eine kommunale Querschnittsaufgabe. An der Integrationsarbeit sind mehr als 15 Aufgabenbereiche in den Kommunen unmittelbar beteiligt. Aufgrund dieses breiten Spektrums von Fachbereichen werden die Steuerung und die Koordination zum zentralen Erfolgsfaktor der Integrationsarbeit.

Zentrale Fragen der organisatorischen Gestaltung sind

- o Die Verteilung der strategischen und operativen Aufgaben (Struktur), insbesondere die Frage des Bündelungsgrads
- o Die Steuerung und Koordination im Zusammenspiel mit Politik und Freien Trägern (strategische Steuerung)
- o Die Gestaltung wesentlicher Abläufe (Prozesse)

⁷ erscheint im Mai 2004

Die Organisationslösungen der Praxis sind naturgemäß ganzheitlich und handlungsorientiert und waren dementsprechend für die Suche nach „best practice“ zu analysieren. Leitend war die Suche nach Organisationslösungen, denen Konzepte des strategischen kommunalen Integrationsmanagement zugrunde liegen.

Im Einzelnen wurden der Auswahl folgende Kriterien zugrunde gelegt:

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

Ausgewählt wurden die Lösungen der Städte Arnsberg, Essen und Wuppertal und des Kreises Paderborn.

Die Erhebung zeigte drei Strukturtypen.

Grad der Bündelung	Typ	Kennzeichen
gering	Integration als Querschnittsaufgabe (Integrationsbeauftragter)	<ul style="list-style-type: none"> o Verteilte Zuständigkeiten in den Facheinheiten
mittel	Organisationseinheit für strategische Planung und Koordination (Stabsstelle)	<ul style="list-style-type: none"> o Facheinheit mit Zuständigkeit für die strategische Steuerung (Planung, Steuerung, Koordination, Produktentwicklung)
am höchsten	weit gehende Bündelung von Integrationsaufgaben in einer Organisationseinheit (Fachstelle)	<ul style="list-style-type: none"> o Strategische und operative Zuständigkeiten werden gebündelt

Beispielhaft seien die Charakterisierungen der Lösungen von Arnsberg und Essen referiert.

3.1 Fachdienst Zuwanderung und Wohnungsvermittlung der Stadt Arnsberg

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

- o Ausländeramt,
- o Asylbewerberleistungen und
- o BSHG-Flüchtlingsleistungen

zusammen geführt, Handlungsfelder priorisiert und insgesamt eine strategische Orientierung verfolgt. Über die kurzen Wege und die Einbindung des Ausländeramtes in Fallbesprechungen entsteht **eine** Unternehmenskultur für den gesamten Fachdienst. Das Ausländeramt wird auch im Bereich Integration aktiv. Im Ermessensbereich werden Asylbewerberleistungen flexibel eingesetzt. Man bemüht sich insgesamt um ein hohes Maß an Kundenorientierung. Diese Grundhaltung hat sich in der Außenwirkung bemerkbar gemacht. Der Fachdienst wird insgesamt positiv wahrgenommen. Er gilt als eine Einrichtung, in der man Hilfe bekommt.

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

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

3.2 RAA / Büro für Interkulturelle Arbeit der Stadt Essen

Das Organisationsmodell der Stadt Essen basiert auf einem hoch entwickelten System Neuer Steuerung und strategischen Managements. Der strategische Gehalt und der Querschnittscharakter der Aufgabe „Interkulturelle Arbeit“, so wie er in Essen verstanden wird, wird durch die Organisationslösung gut abgebildet. Das Konzept einer Stabsstelle macht eine hohe

Vernetzung notwendig und stellt an alle Beteiligten hohe Anforderungen (kommunikative Kompetenz; Befähigung, im Dialog gemeinsame Ansatzpunkte und Lösungen zu entwickeln). Diese Anforderungen werden in der Regel von bürokratischen Organisationen nicht in geeigneter Weise bedient. Dies sollte bei dem Transfer von Elementen der Essener Lösung bedacht werden. Andererseits kann eine solche Struktur, besonders, wenn sie durch ein hohes politisches und fachliches Engagement der Verwaltungsspitze untersetzt wird, z. B. durch die Einbindung von Multiplikatoren, die Wirkung eingesetzter Mittel vervielfachen. Ob dies in Essen geschehen ist, lässt sich mangels einer Erfassung der Wirkungen bisher leider nur in einzelnen Segmenten feststellen.

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

4 Rolle der Ausländerämter bei der Integration

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

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

5 Politische Teilhabe

Politische Teilhabe und Mitbestimmung sind wesentliche Bestandteile sozialer Integration. Der bisher im Land Nordrhein-Westfalen begangene Weg, die Einrichtung von Ausländerbeiräten zwingend vorzuschreiben, ist nach allgemeiner Einschätzung kein hinreichendes Mittel zur politischen Integration. Die anfänglich zu beobachtende positive Wirkung der Ausländerbeiräte als integrationsfördernde Gremien ist u. a. dadurch relativiert worden, dass sich die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger als zu den Kommunalwahlen zugelassene Wahlberechtigte zu einem großen Teil aus den Ausländerbeiräten zurückgezogen haben und oft nur noch Angehörige von einer oder zwei Nationalitäten im Ausländerbeirat vertreten sind. Vor allem aber wird kritisch bewertet, dass die Wahlbeteiligungen bei den Ausländerbeiratswahlen ständig zurückgegangen ist.⁸

Im Jahr 2003 ist vom Innenministerium des Landes NRW eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden, die Handlungsempfehlungen für Kommunen zur Organisation und zur Ausstattung der Gremien nach § 27 GO oder anders organisierten Gremien zur Beteiligung von Migrantinnen und Migranten nach § 126 GO erarbeiten soll. In dieser Arbeitsgruppe wirken die kommunalen Spitzenverbände und die Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvvertretungen (LAGA) mit. Darin ist zunächst der Sachstand erörtert worden.

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

Als Ergebnis liegt eine Broschüre „Beteiligung von Zugewanderten an der Kommunalvertretung - Handlungsempfehlungen für die Arbeit und Organisation der Ausländerbeiräte und anders organisierter Gremien“ - vor.

⁸ Auszug aus der Stellungnahme des Städtetags Nordrhein-Westfalen zur Reform der Gemeindeordnung, Eildienst des Städtetages Nordrhein-Westfalen 2003, S. 383.

6 Die Kosten unterlassener Integration

Im Bund, bei Ländern und vor allem bei den Kommunen- schlagen sich ideelle wie materielle Kosten unterlassener Integration nieder.

Heckmann⁹ identifiziert folgende „Krisenindikatoren“, die mangelnde Integration ausdrücken:

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

Gleichsam spiegelbildlich entwickeln sich die Reaktionen der Aufnahmege-
sellschaft:

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

⁹ a.a.O.

Als Respons von Seiten der Migrantinnen und Migranten:

- o Rückzug von der Mehrheitsgesellschaft und Zunahme ethnischer Selbstorganisation (nicht zu verwechseln mit Migrantenselbstorganisationen),
- o reaktive ethnische Identifizierung, nicht gleichzusetzen mit der ethnischen Kolonie der ersten Zuwanderergeneration als Übergangssituation zur Lösung von Anpassungsproblemen an die neue Gesellschaft.¹⁰

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

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

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

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

Eine Arbeit aus dem Jahr 1996 kommt zu dem Ergebnis, dass die Kosten einer mangelnden Integration bezogen auf Westdeutschland insgesamt mit 10 bis 17,5 Mrd. € p. a. zu veranschlagen sind.¹¹ Der Aussage liegt zwar ein differenziertes Modell zur Erfassung der rein wirtschaftlichen Auswirkungen zu Grunde, dennoch sprechen die Autoren von eher groben Schätzungen. Die oben angesprochenen eher qualitativen Aspekte einer unzureichenden Integration werden dabei nicht einbezogen.

¹⁰ Einführungsvortrag „Erfordernisse an eine gelungene Integration von Migranten in Deutschland“ von Prof. Dr. Friedrich Heckmann.

¹¹ von Löffelholz, Hans Dietrich; Thränhardt, Dietrich: Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, Gutachten im Auftrag des MAGS, NRW, April 1996, S.77.

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

Der Bericht der Kommission Zuwanderung hat bereits auf erfolgreiche Integration als notwendige Zielsetzung zur Senkung der stark gestiegenen Sozialhilfekosten hingewiesen¹².

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

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

Besonders die mit 1. verbundene weit gehende **Intransparenz** der Förder- und Finanzierungsstrukturen sollte im Sinne einer Effektivierung eingesetzter Ressourcen zügig aufgearbeitet werden.

7 Konkret werden

Daneben gibt es natürlich eine Vielzahl von Handlungsansätzen und konkreten Maßnahmen (wie das Beispiel einer Integrationsvereinbarung aus der Stadt Dortmund – Anlage), die die örtliche Integrationsarbeit wirkungsvoller machen können. Sie sollten aufgearbeitet und kommuniziert werden, ohne dabei das Ziel einer strategischen kommunalen Integrationspolitik aus dem Auge zu verlieren.

¹² a.a.O., S.209.

7.1 Beispiel: Integrationsvereinbarung Dortmund

Anlage

I. Integrationsvereinbarung

zwischen

Frau _____,

und

der Stadt Dortmund, vertreten durch

Frau _____ und Frau _____

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

folgende Integrationsvereinbarung geschlossen:

1. Die Stadt Dortmund verpflichtet sich, Frau _____ bei der Integration in die Gesellschaft der Bundesrepublik aktiv zu unterstützen und wird im Rahmen dieses Vertrages folgende Leistungen einbringen:
 - Ⓢ Die Sicherung der unterstützenden und begleitenden Hilfen zur Erreichung der Verselbstständigung während der Dauer des Hilfeplanverfahrens.
 - Ⓢ Die sozialpädagogische Betreuung regelmäßig und bei Bedarf zur Förderung der Verselbstständigung und der Eigenverantwortlichkeit der Vereinbarungspartner inkl. der Vermittlung weitergehender Hilfsangebote.
 - Ⓢ Die Erstellung einer individuellen Kompetenz- und Sozialanalyse und eines darauf aufbauenden Hilfeplanes.
 - Ⓢ Die Ermittlung der adäquaten Integrationsmaßnahmen und die Kontaktaufnahme zu und Kooperation mit dem jeweiligen Träger.
 2. Frau _____ verpflichtet sich zur aktiven Mitwirkung an den vereinbarten Maßnahmen und zur Einhaltung der mit der Stadt Dortmund getroffenen Absprachen. Dazu gehören:
 - Ⓢ Die Mitwirkung bei der Erstellung der individuellen Kompetenz- und Sozialanalyse und dem darauf aufbauenden Hilfeplan.
 - Ⓢ Die regelmäßige Teilnahme und engagierte Mitarbeit an Integrationsmaßnahmen, der begleitenden Sozialbetreuung und weiteren notwendigen Beratungs- und Hilfsangeboten.
-

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

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

3. Ferner haben die Vereinbarungspartner folgende Maßnahmen vereinbart:

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

Dortmund, den . . . 2003

Unterschrift/en

Unterschrift – Stadt Dortmund –

Anlage zur Integrationsvereinbarung vom
Integrationsvereinbarung mit: *Vorname Name*

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

Dortmund, den . . . 2003

Unterschrift/en

Unterschrift – Stadt Dortmund –