



**Willkommen!
Welcome!
Bienvenue!
Hoşgeldiniz!**

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Weltoffen, bürgernah und kompetent!

Kommunen als Spiegel einer vielfältigen Gesellschaft

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Weltoffen, bürgernah und kompetent!

Kommunen als Spiegel einer vielfältigen Gesellschaft

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Wir bedanken uns bei der Volkshochschule Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, Standort Neubrandenburg, für die Unterstützung unseres Fotoshootings.

© E-Book-Ausgabe 2014

© 2014 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Claudia Walther

Mitarbeit: Roman Wink

Lektorat: Heike Herrberg

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke

Bildnachweis: Luis Santos/Fotolia.com (Umschlag), BMAS/Bildschön (S. 53, 54),

Thomas Kunsch (S. 5, 7, 17, 29, 35, 39, 82, 88, 94, 98, 101, 105),

alle übrigen Abbildungen mit freundlicher Genehmigung der porträtierten Städte und Gemeinden.

Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-504-3 (Print)

ISBN 978-3-86793-568-5 (E-Book PDF)

ISBN 978-3-86793-569-2 (E-Book EPUB)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Einleitung	5
Von der Theorie zur Praxis: Interkulturelle Öffnung von Kommunen und öffentlicher Verwaltung	7
<i>Martina Eckert</i>	
Interkulturelle Öffnung der kommunalen Verwaltung – Bestandsaufnahme	17
<i>John Siegel</i>	
Interkulturelle Öffnung in sieben Schritten	29
<i>Alfred Reichwein, Khadidja Rashid</i>	
»Mehr Migranten in den öffentlichen Dienst!« Welche Hürden können den Zugang erschweren?	35
<i>Christine Lang</i>	
Kommunen als Spiegel einer vielfältigen Gesellschaft Praxisbeispiele aus Städten, Kreisen und Gemeinden	39
<i>Beate Ramm</i>	
Frankfurt: Ein Zehnpunkteplan für gemeinsames Handeln	40
Leipzig: Willkommenskultur als Zukunftschance einer Großstadt mit Metropolfunktion	43
Erfurt: Ausländische Studierende als Wachstumsmotor für eine bunte Kulturstadt	46
Hamburg: Eine Zielzahl gibt das Tempo vor	49
Köln: »Probearbeiten« in der Verwaltung für junge Migrantinnen und Migranten	53
München: Vorreiterin bei interkultureller Öffnung in Verwaltung und Ausländerbehörde	56
Regensburg: Mehr Willkommenskultur für ausländische Fachkräfte am Arbeitsplatz und im Alltag	59
Hannover: Lokaler Integrationsplan mit Erfolgskontrolle	61
Wiesbaden: Chancen und Potenziale von Menschen mit Berufsbiografien	63
Kreis Offenbach: Vielfalt als Standortfaktor und Markenzeichen	65
Landkreis Ostprignitz-Ruppin: Umfassende Strategie und Leitbild einer Willkommenskultur	68
Bremen: Interkulturelles Personalmanagementkonzept	70
Metropole Ruhr: Kulturelle Vielfalt als Chance und Markenzeichen der Region	73
Berlin-Neukölln: »Zur Integration gibt es keine Alternative!«	76
Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik	81
Neue Zuwanderung aus Südosteuropa – Schwerpunkt Bulgarien und Rumänien	82
<i>Claudia Walther</i>	

OPENCities – Offenheit als ein Erfolgsfaktor für Städte	88
<i>Andrea Wagner</i>	
Kreuzen gegen den Wind:	
Wie Stolpersteine bei der interkulturellen Öffnung von Ausländerbehörden zu überwinden sind	91
<i>Helmuth Schweitzer</i>	
Willkommens- und Anerkennungskultur – unterschiedliche Konzepte eines chancenreichen Begriffs	94
<i>Sebastian Lemke</i>	
Interkulturelle Öffnung – Kulturwandel und Migranten in Führungspositionen	98
<i>Martin Wilhelm</i>	
Wie offen ist die Feuerwehr?	
Engagement von Migranten und Migrantinnen in Vereinen	101
<i>Maren von Wilmes, Vera Hanewinkel</i>	
Die interkulturelle Öffnung der Jugendverbandsarbeit	105
<i>Ansgar Drücker</i>	
Netzwerk mit Kopf, Hand und Fuß – Ansatz zur Stärkung kooperativer Integrationsarbeit	107
<i>Dagmar Bode, Jan Lorenz Wilhelm</i>	
Cities of Migration: Beispiele guter Praxis weltweit	112
Die Autorinnen und Autoren	113
Abstract	114



Einwanderung und Vielfalt gehören in unserem Land zu den Themen, die besonders emotional und kontrovers diskutiert werden. Umfragen zeigen, dass die Menschen in Deutschland hin- und hergerissen sind: Einerseits werden die Vorteile von Einwanderung gesehen, andererseits gibt es Befürchtungen, dass die Sozialsysteme belastet werden und der gesellschaftliche Zusammenhalt bedroht ist.

Niemand allerdings stellt mehr infrage, dass sich die Gesellschaft hierzulande in den letzten Jahrzehnten enorm verändert hat. Wäre jemand mit einer Zeitmaschine aus den 1950er-Jahren in das Jahr 2014 katapultiert worden, hätte er sich wohl die Augen gerieben: In Bus oder U-Bahn, im Wartezimmer oder in der Fußgängerzone finden sich Menschen unterschiedlichster kultureller Wurzeln – Vielfalt in jeder Hinsicht. In vielen großen Städten von München bis Hamburg kommt bereits etwa ein Drittel der Einwohnerinnen und Einwohner aus einer Einwandererfamilie.

Ein weiterer auffallender Unterschied ist der Mangel an Kindern auf den Straßen. Denn die Geburtenrate, die noch bis Mitte der 1960er-Jahre stieg, ist seitdem dramatisch zurückgegangen. Deutschland ist in den letzten Jahrzehnten nicht nur bunter, sondern auch älter geworden. Prognosen zeigen, dass die Bevölkerung bis 2050 ohne Zuwanderung von derzeit 82 Millionen Menschen auf 65 Millionen schrumpfen und die Zahl der Erwerbstätigen von derzeit 45 auf 27 Millionen zurückgehen würde. Das bedeutet: Wirtschaft und Staat müssen sich in den nächsten Jahren verstärkt um Einwanderung bemühen, um dieser demographischen Herausforderung zu begegnen.

»Fit werden für Vielfalt« lautet – frei nach dem Autor und Migrationsforscher Mark Terkessidis – eine der zentralen Entwicklungsaufgaben für Kommunen in der Einwanderungsgesellschaft. Dabei sind viele konkrete Fragen zu beantworten: Sind die Kommunen und ihre Verwaltungen weltoffen, sodass sie mit Menschen aus unterschiedlichen Herkunftsländern umgehen und kommunizieren können? Sind sie interkulturell kompetent? Sind sie bürgernah und serviceorientiert auch im Umgang mit Menschen verschiedenster Couleur? Spiegeln die öffentlichen Verwaltungen die Vielfalt wider, das heißt, arbeiten hier so viele Menschen aus Einwandererfamilien, wie es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht – und zwar nicht nur in der Pförtnerloge, sondern auch in den Leitungspositionen? Sind die Angebote, Werbematerialien und Räumlichkeiten zielgruppengerecht?

Bei einer ehrlichen Bestandsaufnahme werden Kommunen viele dieser Fragen noch verneinen müssen. Aber es hat sich in den letzten Jahren schon einiges getan. Das Thema »Interkulturelle Öffnung der Verwaltung und Politik« steht in vielen Kommunen inzwischen auf der Tagesordnung. Gerade größere Städte sind hier bereits seit mehreren Jahren in der Offensive. Kampagnen wie in Berlin (»Berlin braucht dich!«), Hamburg oder Bremen haben auch anderswo Schule gemacht. Inzwischen gilt es, die Zielsetzung »Fit für Vielfalt« auch für Neuzuwanderer weiterzuentwickeln. Schließlich liegt es auf der Hand: Die benötigten und umworbenen potenziellen Fachkräfte aus dem Ausland werden sich nur dann in Deutschland und in einer bestimmten Stadt niederlassen, wenn sie attraktive Arbeits- und Lebensbedingungen vorfinden.

Städte wie Hamburg, Dresden, Stuttgart oder Essen sind auf einem guten Weg, ihre Ausländerbehörden neu aufzustellen und als »Welcome Center« zu profilieren. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge fördert hierzu ein Projekt. In anderen Städten wie Arnsberg, Wuppertal und Hamm wurden Ausländerbehörden und Integrationsressorts bereits vor Jahren unter einer gemeinsamen Dachstruktur zusammengefasst, ebenfalls mit dem Ziel, besseren Service und kürzere Wege nach dem Prinzip »One-Stop-Shop« zu bieten.

Aber es geht um viel mehr als um ein neues sympathisches Profil von Ausländerbehörden. Im Kern geht es um eine neue inklusive Haltung, die sich nicht nur auf neue Zuwanderer, sondern auch auf Menschen mit ausländischen Wurzeln bezieht, die schon seit Langem in den

Kommunen ansässig sind. Und letztlich geht es um die Förderung der Teilhabe aller Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, die in einer Kommune leben. Die heute viel beschworene Willkommenskultur, die besonders von der Wirtschaft wegen des drohenden Fachkräftemangels gefordert wird, muss deshalb untrennbar einhergehen mit einer Anerkennungskultur im Sinne einer Kultur der Teilhabe und Inklusion.

Wer eine Willkommens- und Anerkennungskultur in den Kommunen entwickeln will, stößt aber in breiten Teilen der Bevölkerung auf eine ambivalente Haltung gegenüber Einwanderung. Die heftige Debatte über die vermeintliche Armutseinwanderung durch die Ausweitung der EU-Binnenmobilität auf Bulgarien und Rumänien sowie die Überforderung, die Kommunen in diesem Zusammenhang signalisieren, befördern nicht gerade eine »inklusive« Einstellung.

Unzweifelhaft brauchen Kommunen Unterstützung von den Ländern, dem Bund und auch der Europäischen Union, wenn sie die Herausforderungen der neuen gesellschaftlichen Realität und der weiteren Zuwanderung erfolgreich gestalten wollen. Aber sie sind auch gefordert, eigene Lösungen und Initiativen zu entwickeln. Wir hoffen, dass unsere Publikation für Kommunen, die fit werden wollen für Vielfalt, hilfreich ist.

Dr. Kirsten Witte

Director

Programm »LebensWerte Kommune«

Ulrich Kober

Director

Programm »Integration und Bildung«

»Dann lernen wir eben Fremdsprachen!

Anspruch und Wirklichkeit der interkulturellen Öffnung deutscher Kommunalverwaltungen«

Dieses Seminar führten das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) und die Bertelsmann Stiftung für Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus kommunaler Politik und Verwaltung durch. Es fand am 18./19. April 2013 in Berlin statt. Einige der Seminarbeiträge veröffentlichen wir in dieser Publikation.

Weitere Informationen unter:

www.difu.de/veranstaltungen/2013-04-18/dann-lernen-wir-eben-fremdsprachen.html

Ansprechpartner:

Rüdiger Knipp

Telefon: 030/39001-242

E-Mail: knipp@difu.de

Von der Theorie zur Praxis: Interkulturelle Öffnung von Kommunen und öffentlicher Verwaltung

Martina Eckert



»Ich möchte eine Perspektive in Deutschland haben und nicht in die Türkei gehen und sagen: ›Ich habe in Deutschland gelebt, aber keine Arbeit bekommen, und deshalb komme ich jetzt hier hin.‹ Was ich gelernt habe, möchte ich weiterführen, und hoffe, dass es hier einige gibt, die uns die Chance geben, es zu etwas zu bringen. Wir wollen Deutschland helfen und nicht andersherum.«

Das waren die abschließenden Worte einer jungen Berufskollegschülerin mit türkischem Migrationshintergrund auf der Tagung »Gleichbehandlung und Antirassismus in Betrieb und Verwaltung« des Vereins »Mach meinen Kumpel nicht an!« e.V. im Dezember 2012 in Essen (Tagungsdokumentation 2012: 16). Das Auftreten der jungen Frau war beeindruckend, offenbart das Statement doch zweierlei: Es gibt die gut integrierten und integrationswilligen jungen Menschen, die sich mit Deutschland identifizieren, und diese Menschen sind davon abhängig, dass man ihnen in Deutschland auf dem Arbeitsmarkt eine Chance gibt. Ohne diese Offenheit geht es nicht! In der Aussage der jungen Frau schimmert außerdem das Potenzial durch, das im Rahmen von interkultureller Öffnung gehoben werden soll. Es geht darum, Menschen mit Migrationshintergrund die Teilhabe in den staatlichen und kommunalen Institutionen zu ermöglichen. Es geht auch um das Recht auf echte Teilhabe und Gleichstellung in unserer Gesellschaft.

Eine Person, die nicht nur keinen Zweifel daran lässt, dass sie trotz (oder gerade wegen) ihrer Zuwanderungsbiografie gewillt ist, sich für das Land, in dem sie sich beheimatet fühlt, einzusetzen, sondern auch selbstbe-

wusst ihre gleichberechtigte Stellung einfordert, ist ein Rollenvorbild, mit dem sich auch die öffentliche Verwaltung auseinanderzusetzen hat: Verwaltung muss sich angesichts der Entwicklungen an eine von Vielfalt getragene Lebenswelt gewöhnen und anpassen, um funktionstüchtig und modern zu bleiben. Denn was kann überzeugender sein, als sich um Menschen jeder Couleur zu bemühen und so dafür zu sorgen, dass sie das Verwaltungsbild aktiv prägen und es mit verändern?

Das Zitat der Schulabgängerin bringt uns mitten ins Thema. Es zeigt die Notwendigkeit von interkultureller Öffnung in Kommunen, deutet die Zielrichtung und Komplexität, aber auch mögliche Hemmnisse an, die im Folgenden beleuchtet werden sollen.

In diesem Beitrag soll verdeutlicht werden, in welchem Kontext das Thema »Interkulturelle Öffnung von Kommunen« zu betrachten ist. Interkulturelle Öffnung ist *ein* Baustein integrationspolitischer Bemühungen. Er ist verflochten mit vielfältigen Aufgaben und Ansätzen im politischen und kommunalen Kontext. Außerdem ist es notwendig zu differenzieren – *die* Kommune gibt es nicht. Für eine Kleinstadt bedeutet interkulturelle Öffnung etwas anderes als für einen Landkreis oder eine Großstadt. Wenn wenige Menschen mit Migrationshintergrund in einer Kommune leben, sind die politischen und strukturellen Bedingungen und Prozesse andere als bei einem Anteil von 30 Prozent Migrantinnen und Migranten an der Stadtbevölkerung. Ansprüche und Wirklichkeit sowie die Wirksamkeit von Konzepten und Angeboten in Kommunen müssen fairerweise differenziert betrachtet werden, wenn man einschätzen will, wie weit Kommunen bereits sind.

Am Ende dieses Beitrags werden die schon existierenden Ansätze und konkreten Ausgestaltungsformen in Kommunen herausgestellt. Dabei bewegen sich die Aktivitäten zuweilen auf einem schmalen Grat zwischen politischer Rechtfertigung und tatsächlicher Gestaltung. Das heißt: Kommunen müssen sich vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit interkultureller Öffnung kritisch fragen, ob die eigenen Bemühungen überwiegend den Charakter von Lippenbekenntnissen haben – wodurch zwar politisch korrekte, aber oft wenig nachhaltige Signale gesetzt werden –, oder ob sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten vor Ort glaubwürdige und effiziente Wege beschreiten, um Menschen mit Migrationshintergrund in die Verwaltung zu bringen.

Der Kontext interkultureller Öffnung

Um Theorie und Praxis, also Anspruch und Wirklichkeit interkultureller Öffnung auf Kommunalebene, zu vergleichen, sind der historische und politische Kontext sowie die sich daraus ergebenden Zielsetzungen, Handlungsfelder und Forderungen für und an die interkulturelle Öffnung der Kommunen relevant. Unter »Theorie« werden hier alle politischen, gesetzlichen und modellhaften Vorstellungen und Rahmenbedingungen gefasst, die in den letzten fünf bis acht Jahren im Rahmen von Integration formuliert worden sind. Nur in der Gesamtschau der Forderungen und Regelungen erklären sich auch die Zielsetzung und die praktische Ausgestaltung von Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung in Kommunen.

Infolge des Zuwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2005 haben die Integrationspolitik und damit die Integrationsbemühungen auf der politischen und gesellschaftlichen Ebene wesentlich an Bedeutung gewonnen. Erst seit Mitte der 2000er-Jahre gibt es in Deutschland eine klar formu-

lierte Migrations- und Integrationspolitik. In diesem Zusammenhang wird auch gern von einer Neuorientierung gesprochen. Dass in der Zeit zuvor Integrationsbemühungen nur einer schleppenden Dynamik unterworfen waren, hat zum Teil damit zu tun, dass man jahrzehntelang mit der Frage gerungen hat, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist oder nicht.

Im Jahr 2007 haben Bund, Länder und Kommunen erstmals im Nationalen Integrationsplan ein gemeinsames Bekenntnis zu einer offensiven Integrationspolitik abgegeben. So hat sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007 dazu verpflichtet, kommunale Integrationsprozesse und Integrationsbemühungen forciert fortzusetzen und zu verstärken. Ihre Handlungsempfehlung enthält zehn Punkte, von denen sich einer explizit auf interkulturelle Öffnung bezieht. Der Nationale Integrationsplan und der Nationale Aktionsplan mit den Handlungsempfehlungen der kommunalen Spitzenverbände sind inzwischen Basis für die meisten Integrationskonzepte und Handlungsfelder von Kommunen und Behörden.

Tabelle 1: Handlungsempfehlungen der kommunalen Spitzenverbände, 2007

1. Integration als kommunale Querschnittsaufgabe	• Integration eine hohe kommunalpolitische Bedeutung beimessen • Integration als ressortübergreifende Aufgabe verankern und entsprechend ansiedeln • eine kommunale, den örtlichen Bedürfnissen angepasste Gesamtstrategie entwickeln
2. Unterstützung lokaler Netzwerke	• sich für eine starke Vernetzung der gesellschaftlichen Akteure einsetzen • als zentraler Akteur zur Koordination und Abstimmung verschiedener Integrationsbemühungen auftreten
3. Interkulturelle Öffnung der Verwaltung	• Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Verwaltungen erhöhen • Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich der interkulturellen Kompetenz fortbilden
4. Gesellschaftliche Integration durch Partizipation und bürgerschaftliches Engagement	• bürgerschaftliches Engagement von und für Migrantinnen und Migranten unterstützen • sich an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in den unterschiedlichen Bereichen des sozialen und politischen Lebens beteiligen
5. Sprache und Bildung	• Zuwanderer bei der Wahrnehmung von Bildungsangeboten unterstützen • Bildungsangebot durch kommunale Maßnahmen ergänzen • Maßnahmen des Landes und des Bundes vernetzen
6. Berufliche Integration	• Maßnahmen zur beruflichen Integration als Träger von Aufgaben im SGB II unterstützen • als Arbeitgeberin bzw. Arbeitgeber einen unmittelbaren Beitrag zur beruflichen Integration leisten
7. Sozialräumliche Integration	• das Zusammenleben zwischen Bevölkerungsgruppen durch Quartiersmanagement verbessern • die Lebensqualität durch niedrigschwellige soziale und kulturelle Angebote stärken • von Förderinstrumenten zur Stärkung benachteiligter Quartiere (z. B. Bund-Länder-Programm) Gebrauch machen
8. Förderung lokaler ethnischer Ökonomie	• der Bedeutung ethnischer Ökonomie im Rahmen der Wirtschaftsförderung Rechnung tragen • bei Bevölkerung und Verwaltung das Bewusstsein für das Potenzial ethnischer Ökonomie wecken und nutzen
9. Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit	• extremistische und fremdenfeindliche Bestrebungen bekämpfen • örtliche Netzwerke gegen Extremismus und für Toleranz unterstützen
10. Information und Evaluation	• über die vor Ort verfügbaren Integrationsangebote informieren • Integrationsbemühungen dokumentieren und evaluieren, ggf. optimieren

Quelle: angelehnt an Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007

Zum relevanten Rahmen für Integration gehören auch Initiativen auf Bundes- und Landesebene – wie jüngst die Landesinitiative »Mehr Migrantinnen und Migranten in den öffentlichen Dienst. Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung NRW« sowie entsprechende Landesgesetze: etwa das »Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin« vom Dezember 2010 oder das »Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen« vom Februar 2012.

So sind in § 4 des Berliner Gesetzes, »Gleichberechtigte Teilhabe und interkulturelle Öffnung«, unter anderem die konkreten Ziele ausgeführt. Es werden Zielwerte angegeben und im Benchmarking ist bereits ein Integrationsmonitoring angelegt:

»§ 4, (4) Der Senat strebt die Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung an. Bei Stellenausschreibungen ist darauf hinzuweisen, dass Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund, die die Einstellungs Voraussetzungen erfüllen, ausdrücklich erwünscht sind.

(5) Der Senat legt Zielvorgaben zur Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund und Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung fest. Eine Überprüfung der Zielerreichung erfolgt über ein einheitliches Benchmarking. In der regelmäßigen Berichterstattung über die Personalentwicklung des öffentlichen Dienstes und der juristischen Personen des Privatrechts, an denen das Land Berlin Mehrheitsbeteiligungen hält, wird die Entwicklung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund ausgewiesen« (Der Beauftragte des Senats für Integration und Migration 2010).

Das Land Nordrhein-Westfalen regelt in § 6 seines Teilhabe- und Integrationsgesetzes die interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung:

»§ 6, (1) Die Landesverwaltung wird zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit im Umgang mit der Vielfalt in der Gesellschaft interkulturell weiter geöffnet. Das erfolgt durch Maßnahmen zur

1. Erhöhung des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst und
2. gezielten Förderung der interkulturellen Kompetenz der Bediensteten der Landesverwaltung« (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2012).

Das Gesetz regelt ferner konkrete Zuständigkeiten für verschiedene Akteure und sieht beispielsweise die Einrichtung kommunaler Integrationszentren (KIZ) vor. In die Zuständigkeiten der KIZ fallen Aktivitäten in den Bereichen »Bildung« und »Koordination von Aktivitäten von Ämtern und freien Trägern«.

Vor dem Hintergrund entsprechender Rahmenbedingungen sind in vielen Kommunen Beratungs- und Stabsstellen für Integration entstanden. Es wurden Integrationskonzepte erarbeitet und Integrationsbeauftragte bestellt, die im optimalen Fall einen unmittelbaren Zugang zur Verwaltungsspitze oder Anhörungsrechte in den kommunalpolitischen Gremien und Ausschüssen haben oder durch Stadtratsvorlagen die Förderung und Umsetzung von Aufgaben voranbringen können. Allerdings ist offensichtlich, dass diese Strukturen in einem erheblichen Maß von weiteren Variablen abhängig sind, etwa von der Gemeindegröße oder dem Anteil der Migrantinnen und Migranten in der Kommune. Hieraus erklärt sich unter anderem die Unterschiedlichkeit der ostdeutschen und der westdeutschen Situation.

Zweifellos ist die Schlussfolgerung gerechtfertigt: Je bewusster, systematischer und besser insgesamt in einer Kommune für Integration auf verschiedenen Ebenen geworben und institutionell gesorgt wird, desto besser stehen auch die Chancen für eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Denn dann erst wird Integration als Querschnittsaufgabe verstanden. Es hat sich in der Praxis zudem als wirkungsvoll erwiesen, Integration in einer Kommune zur Chefsache zu erklären – damit wachsen in der Regel das Commitment unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie das öffentliche Bekenntnis. Unter dem Druck der Demographie sind in den letzten Jahren Integrationserfolge schneller und nachhaltiger erzielt worden als früher.

Interkulturelle Öffnung in den Kommunen zielt grundsätzlich darauf ab,

- den Anteil von Migrantinnen und Migranten in der Verwaltung zu erhöhen und
- die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vergrößern.

Die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist nicht unabhängig von der Anzahl der Menschen mit Migrationshintergrund in der Kommune – interkulturelle Begegnungssituationen machen interkultu-

relle Kompetenz notwendig. Und: Je mehr Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung arbeiten, desto eher lässt sich eine Erhöhung der interkulturellen Kompetenz durch alltägliches Erleben eines vielfältigen Miteinanders lernen und sicherstellen. Solange dies noch nicht erreicht ist, sind Angebote der Fort- und Weiterbildung äußerst wichtig – vor allem in Kommunen, in denen es aufgrund der Bevölkerungsstruktur zu einer intensiven interkulturellen Begegnung in den Ämtern kommt. Die Fortbildungsangebote der ersten Generation sind noch oft defizitorientiert – das muss aufgehoben werden.

Für die beiden oben genannten Ziele müssen Voraussetzungen erfüllt sein:

- *Die Zugangschancen zur Kommunalverwaltung müssen für Menschen mit Migrationshintergrund erhöht werden.* Positiv wirken sich hier allgemeine Bedingungen für und Bemühungen um Integration aus. Je intensiver und frühzeitiger etwa eine Kommune im Bildungs- und Kulturbereich an der Aufhebung sogenannter Disparitäten mitarbeitet (also Ungleichheit bearbeitet), desto eher können langfristig strukturell bedingte Hürden (z.B. Unterschiede bei den Schulabschlüssen, bei Bewerbungsverfahren) überwunden werden. Hierzu gehören beispielsweise niedrigschwellige Angebote, die die Sprachkompetenzen von Erwachsenen und Kindern erhöhen oder die die interkulturelle Begegnung und damit Vernetzung ermöglichen.
- *Die Verwaltung muss sich als Organisation für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund selbst qualifizieren.* Das bedeutet, die Organisation selbst hat sich im Sinne einer Willkommenskultur mit dem Angebot der aktiven Teilhabe an städtischen Entscheidungen und Gestaltungsprozessen zu öffnen. Hierzu gehört, dass etwa im Personalbereich dafür gesorgt wird, dass die Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund angemessen erfasst, wertgeschätzt und nachgefragt werden.

Unter Umständen sind Personalauswahlverfahren zu überdenken oder neue Wege der Ansprache zu wählen, die speziell Menschen mit Migrationshintergrund erreichen und das Interesse an Verwaltung wecken bzw. erhöhen. Beispielsweise ist es immer noch nicht üblich, dass Stellenanzeigen im Ausbildungsbereich in türkischsprachigen Zeitungen erscheinen, obwohl bekannt ist, dass Eltern für die Berufswahl eine zentrale Rolle spielen.

- *Kommunen müssen den Mehrwert von interkultureller Öffnung an sich erkennen und diese wollen.* Das bedeutet, sie müssen sich selbst verpflichten, ein Commitment ausbilden. Dieser Punkt ist besonders schwer in Kommunen zu vermitteln, in denen der Anteil der Migrantinnen und Migranten relativ gering ist, diese also quantitativ als Minderheit wahrgenommen werden. Sehr häufig wird dort interkulturelle Öffnung nicht für prioritär gehalten, weil es angeblich keine Probleme gibt oder der gesamtgesellschaftliche Nutzen einer gleichberechtigten Teilhabe nicht im Vordergrund steht.

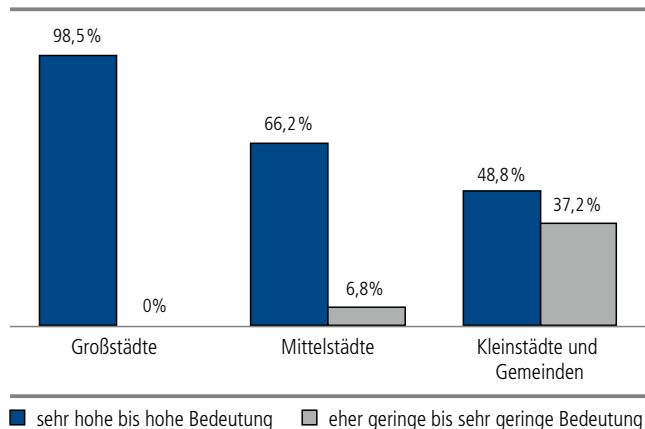
Vor dem Hintergrund dieser drei Perspektiven geht es bei der interkulturellen Öffnung folglich um mehr als um die Öffnung einer Institution für eine Minderheit, die man für den Fortbestand der Arbeitsfähigkeit benötigt. Es geht vielmehr um eine grundsätzliche soziale Öffnung zur Durchsetzung von allgemeiner Chancengleichheit und von Zugangsmöglichkeiten in einer Institution, die Vorbildcharakter hat. Wünschenswert sind für ein solches Verständnis ganzheitliche Konzeptionen und ein strukturiertes und zielführendes Vorgehen, das in der Regel in ein entsprechendes Leitbild eingebettet ist. Letzteres kann eine Kommune auch entwickeln und leben, wenn dort wenige Migrantinnen und Migranten beheimatet sind.

Differenzierung ist notwendig

Bei genauer Betrachtung zeigt sich: Trotz klar definierter Ansprüche und konkret formulierter Ziele und Handlungsfelder ist es unrealistisch, eine entsprechende Praxis in allen Kommunen vorauszusetzen. Dazu einige Zahlen und Thesen; die Daten stammen im Wesentlichen aus einer Studie zum Stand der Integrationspolitik in Deutschland aus dem Jahr 2012 (BMVBS 2012):

1. Von der Gemeindegröße ist es abhängig, welche Bedeutung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund beigemessen wird. Vorausgesetzt werden kann ferner: Je geringer die Bedeutung von Integration, desto weniger ganzheitlich gestaltet sich das integrationspolitische Herangehen und desto träger werden sich wahrscheinlich auch Aspekte der interkulturellen Öffnung gestalten. Dass Kleinstädte bzw. Gemeinden Integrationsbemühun-

Abbildung 1: Die Bedeutung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund – Einschätzung von Kommunen nach Gemeindegröße



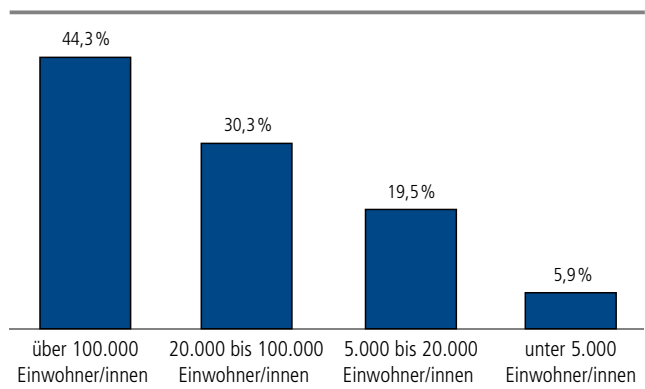
Quelle: BMVBS 2012, eigene Darstellung

gen eher weniger kommunalpolitische Bedeutung zuschreiben, hängt mit drei Variablen zusammen: dem Migrationsanteil in der Kommune, der Abhängigkeit von der integrationspolitischen Ausrichtung in den Landkreisen und der Ausdünnung von Integrationsangeboten aufgrund mangelnder Ressourcen.

Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund lag beim Mikrozensus 2009 in Kleinstädten bei 5,9 Prozent, in Mittelstädten bei 30,3 Prozent und in Großstädten bei 44,3 Prozent.

Aufgrund der starken Abhängigkeit lokaler Politikbereiche in kleinen Kommunen von Landkreisen (auf Landkreisebene gibt es, sofern diese eingerichtet wurden, in

Abbildung 2: Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Gemeindegröße



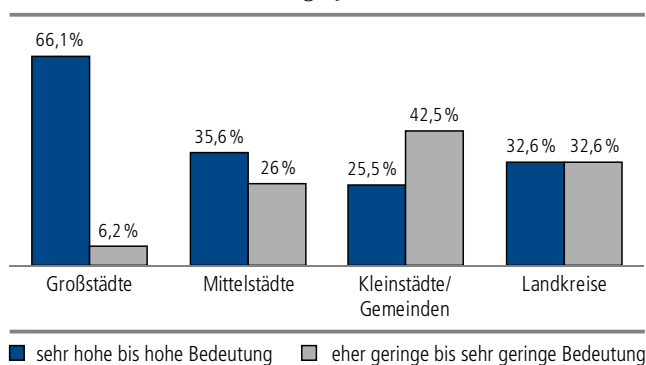
Quelle: Statistisches Bundesamt 2010, Mikrozensus 2009; eigene Darstellung

der Regel zentrale Stabsstellen für Integration) und fehlender personeller Ressourcen erklärt sich, dass in kleinen Kommunen beispielsweise die Handlungsempfehlungen der kommunalen Spitzenverbände weniger bekannt sind (53,3 %) als in Großstädten (96,9 %) und Mittelstädten (67,6 %).

Folglich existieren auch in den größeren Kommunen (in Großstädten zu 89,2 %, in Mittelstädten zu 44,4 %) mehr Gesamtstrategien zur Integration als in Kleinstädten und Gemeinden (zu 11,9 %), sodass eine systematische Steuerung erschwert ist. Diese Situation ist unter dem Aspekt des demographischen Wandels fatal, da vor allem kleinstädtische Regionen (besonders im Osten Deutschlands) stark von Schrumpfungprozessen betroffen sind und man sich bei wachsender Überalterung künftig vermehrt auch um Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt bemühen muss (z. B. im Gesundheitsbereich).

2. Kommunen, deren Stadtbevölkerung stark interkulturell durchmischt ist, sind auch für die interkulturelle Öffnung eher offen (Abbildungen 3 und 4). Bei Durchsicht der Integrationskonzepte finden sich dort in der Regel entsprechende Maßnahmen. Bisweilen ordnen aber politische Akteure in Regionen mit einem geringen Anteil von Migrantinnen und Migranten interkulturelle Öffnung allgemeinen Integrationsbemühungen unter, die dann als notwendiges Pflichtprogramm anerkannt werden. Dies zeigt zum Beispiel das Integrationskonzept des Freistaates Sachsen. »Das Ziel der interkulturellen Öffnung wird durch die frühkindliche, schulische und berufliche Bildung der Kinder und Jugendlichen von Migranten sowie

Abbildung 3: Bedeutung der interkulturellen Öffnung in Kommunen nach Gemeindegrößen



Quelle: BMVBS 2012, eigene Darstellung