

Kommunale Integrationspolitik

Vor der Bewährungsprobe

Im Jahr 2015 erlebte Deutschland eine Zuwanderungsbewegung historischen Ausmaßes. Viele sind gekommen und viele werden bleiben. Für die Integrationspolitik der Städte, Gemeinden und Landkreise heißt dies, dass weitere Anstrengungen notwendig sind. Aber haben sich die Kommunen wirklich darauf eingestellt?¹

> Karsten McGovern

Schon die AsylbewerberInnen unterzubringen, scheint viele Kommunen an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit zu treiben. Und in manchen wird gedacht, dass die im Zuge der Flüchtlingshilfe organisierten Unterfangen, wie zum Beispiel die Koordination ehrenamtlicher Hilfe, schon genug Ausdruck guten Willens sind. Wie sollen dann die Defizite bisheriger Integrationspolitik beseitigt und zugleich noch in dem relativ neuen Politikfeld weitere Schritte gegangen werden, um eine langfristige gesellschaftliche Integration zu gewährleisten? Zweifel sind angebracht und Nachfragen, ob

die Bewährungsprobe vor Ort bestanden wird, durchaus angemessen.

Integration: kommunale Kernaufgabe mit Wahlfreiheit

Angesichts der Zuwanderung und einer damit einhergehenden vielfältigeren Gesellschaft ist gesellschaftliche Integration eine zur Daseinsvorsorge zählende Kernaufgabe der Kommunen geworden. Dass sie notwendig ist, findet zumindest bei Befragungen weitgehend Anerkennung. Das bedeutet jedoch nicht, dass Integration wie die Kinderbetreuung, die Bauleitplanung oder die Abfall-

beseitigung zum festen Pflichtkanon mit entsprechender organisatorischer Verankerung zählt. Da es sich um eine freiwillige Aufgabe handelt, ist es von der Meinungsbildung vor Ort abhängig, ob etwas getan wird und in welchem Umfang.

Sind aber überhaupt Handlungsspielräume vorhanden? Wenn seit Jahren eine bessere kommunale Finanzausstattung gefordert wird, müssen wir hinterfragen, ob zur Umsetzung einer relativ neuen freiwilligen Leistung, wie der Integration, überhaupt Gelder vorhanden sind.

Handlungsspielräume in armen und reichen Kommunen

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass große Unterschiede in der Finanzausstattung bestehen. Die Generalaussage, allen Städten, Gemeinden und Landkreisen gehe es finanziell schlecht, ist nicht haltbar. Vielmehr geht es einem Teil der Kommunen finanziell gut oder sogar sehr gut und einem anderen Teil finanziell schlecht oder gar sehr schlecht.

Die Unterstellung, dass arme Kommunen in Deutschland generell nicht in der Lage seien, ambitionierte Politik zu betreiben, ist allerdings mindestens ebenso falsch, wie die Unterstellung, dass reiche Kommunen dies automatisch tun. Für diejenigen, die finanzielle Probleme haben, sind zwar die Spielräume für zusätzliche Projekte zur Integrationsförderung begrenzt. Allerdings bestehen gleichwohl Handlungsmöglichkeiten vor allem bei der Ausgestaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabenbereiche

Kurzgesagt

Integration – kein einfacher Begriff

Was ist gemeint, wenn von Integration im Zusammenhang mit Zuwanderung gesprochen wird? Der Integrationsbegriff ist vielschichtig. Er bezieht sich auf Individuen, Gruppen, Gesellschaften und gesellschaftliche Systeme (sogenannte Sozial- beziehungsweise Systemintegration), wird als ein Prozess gesehen und ist immer, wenn auch nicht immer klar formuliert, mit einem zu erreichenden Zustand verbunden. Das macht auch den normativen Charakter aus. Die Verwendung des Begriffes „Integration“ birgt immer eine Erwartung. Vor allem auch Verhaltenserwartungen, die sich an Zugewanderte richten können, wie zum Beispiel die Forderung nach dem Erwerb der deutschen

Sprache, aber auch an Einheimische, wie beispielsweise die Forderung nach der Akzeptanz von Vielfalt. Der zum Teil geäußerten Kritik an der Verwendung des Integrationsbegriffes wegen seiner normativen Implikationen (vor allem den Verhaltenserwartungen an Zugewanderte) ist entgegenzuhalten, dass alleine durch das Weglassen des Begriffes die Erwartungen nicht verschwinden. Wichtiger erscheint daher gerade in der kommunalpolitischen Diskussion, diese Erwartungen an verschiedene Adressaten – und nicht nur an Zugewanderte! – explizit zu formulieren und darüber breit zu diskutieren.

(Karsten McGovern)

und durch Umschichtungen sowie neue Prioritäten. So richtig die Klage über fehlende finanzielle Mittel für die Kommunen sind, so richtig ist doch auch die Feststellung, dass gleichwohl die vielfältig verbleibenden Handlungsmöglichkeiten auch für das Feld der Integration genutzt werden können.

Stellenwert in der Kommunalpolitik

Für eine ambitionierte Integrationspolitik ist vor allem wesentlich, welchen Stellenwert sie in der kommunalen Politik hat. Dabei spielt eine Rolle, ob Integration offiziell oder auch inoffiziell von der Verwaltungsspitze, den politischen Mehrheiten oder für die Kommunalverwaltung als herausgehobenes Ziel benannt wird oder in Zielbestimmungen gar nicht auftaucht. Außerdem zeigt sich der Stellenwert in der Einbindung: Gibt es eine organisatorische Verankerung von Integration mit klaren Zuständigkeiten zum Beispiel in Form eines Amtes, Fachdienstes oder einer Stabsstelle oder aber, was noch wichtiger wäre, durch Zuständigkeitszuschreibungen für alle relevanten Ämter oder Fachbereiche, oder ist Integration gar nicht oder nur pro forma in einer organisatorischen Struktur verankert?

Besonders bedeutsam: Ist Integration Teil einer kommunalen oder politischen Gesamtstrategie? Verfolgt die Verwaltungsspitze oder die Kommune eine Gesamtstrategie für die Entwicklung und spielt Integration darin eine Rolle oder ist eher von einem Durchwursteln die Rede und Integration wird wie viele andere Aufgaben nur dann verfolgt, wenn sich das Thema durch äußere Einflüsse auf die politische Agenda drängt? Das Entstehen einer Gesamtstrategie, die mehrere Politikfelder übergreift und dazu führt, dass Ziele und Handlungsprogramme in der Kommunalverwaltung verankert werden, ist gerade in der Kommune stark von einflussreichen Personen abhängig. Nur wenn zum Beispiel gewählte Hauptamtliche Strategieentwicklung als ihre Aufgabe ansehen und auch in der Lage sind, die damit verbundene Komplexität zu bearbeiten, besteht



Sind die Kommunen vorbereitet?

Foto: Christian Schnettelker / flickr.com

die Chance, eine Kommune langfristig auf gesetzte Ziele hin zu entwickeln und gute Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass integrationspolitische Maßnahmen wirkungsvoll umgesetzt werden.

Wie kann Integrationspolitik verankert werden?

Im Gegensatz zu vielen anderen Politikfeldern gibt es (noch) keinen festen Kanon integrationspolitischer Maßnahmen. Jede Kommune gestaltet damit ihre integrationspolitischen Handlungsfelder selbst. Unterschieden werden können dabei erstens spezifische Schritte, die gesondert aufgelegt werden, und zweitens die sogenannte Querschnittsarbeit. Diese wird in der Bedeutung leicht unterschätzt. Dabei ist es für eine breite Wirkung der Integrationspolitik wesentlich, dass nicht nur eine dafür geschaffene Stelle sich mit Sonderprogrammen um eine Verbesserung der Integration in der Kommune bemüht, sondern die Erkenntnisse in allen wesentlichen Handlungsfeldern der Kommune eine Rolle spielen, also zum Beispiel in der Personalpolitik, der Jugendhilfe, der SGB

II-Politik, der Erwachsenenbildung, der Altenhilfe oder der Wirtschaftsförderung.

Bei den gesonderten Aktivitäten sind jene am häufigsten, die sich auf die kulturelle und strukturelle Integration von Zugewanderten beziehen (zum Beispiel Spracherwerb, Bildung, Ausbildung und Arbeit). Spezifische Programme der Kommunen setzen dabei oft dort an, wo Angebote anderer die Sprachförderung des BAMF aufhören. Zentral sind solche Angebote, für die die Kommune selbst zuständig ist und die, wie in der frühkindlichen Bildung, auch wirkungsvoll auf die dauerhafte Verbesserung der Chancen von Zugewanderten Einfluss nehmen. Außerdem findet bei den aktiven Kommunen zumeist auch eine Förderung der sozialen und identifikatorischen Integration statt (zum Beispiel durch Förderung der Anerkennungskultur, Begegnungsfeste, Vereinsförderung, Freizeitangebote). Noch immer ist dabei ein starker Fokus auf die Zugewanderten feststellbar. In einer Reihe von Kommunen wird aber, und dies zum Teil seit vielen Jahren, auch die Aufnahmegesell-

schaft angesprochen (wie zum Beispiel bei der Förderung der Willkommenskultur, der interkulturellen Begegnung oder der Unterstützung von Ehrenamtsarbeit). Ein interaktionistisches Integrationsverständnis, das sich nicht nur auf Zugewanderte, sondern auch auf Einheimische bezieht, ist in der Breite der kommunalen Wirklichkeit allerdings noch ausbaufähig.

Ein weiteres Feld kommunaler Aktivität ist die Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten. Die formal zuständigen Ausländerbeiräte fristen oft ein schwieriges Dasein. Während es in manchen Kommunen eine aktive Mitwirkung und Einbindung gibt, zum Teil auch durch die Ausweitung auf alle Migrantengruppen, werden andere Gremien ignoriert oder lösen sich aus Desinteresse selbst auf. Andere Formen der Partizipation, die anlass- oder themenbezogen organisiert werden, können helfen. Für eine bessere Integration in politischen Entscheidungsprozessen sind auch die Parteien vor Ort gefragt, um etwas gegen die immer noch unterdurchschnittliche Beteiligung dieser Bevölkerungsgruppe in den Vertretungen und Gremien der Kommune zu tun.

Neben den nach außen gerichteten Projekten, sind auch die Einstellung der Kommune selbst auf Vielfalt und Integration zentrale Handlungsfelder. Noch immer ist die Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in den Kommunalverwaltungen unter dem Bevölkerungsschnitt. Ansätze zur Verbesserung der Einstellungspolitik (wie zum Beispiel anonyme Bewerbung) sind flächendeckend kaum zu erkennen. Instrumente, wie die interkulturelle Öffnung oder das Diversity-Management, finden sich mittlerweile – wenn auch zum Teil unter anderen Bezeichnungen – in vielen Kommunen und werden dort mit wachsender Routine angewendet, nicht zuletzt weil dies Vorteile im Umgang mit Kunden bringt oder zur Bewältigung von Zukunftsaufgaben, wie beispielsweise der Gewinnung von Fachkräften, beiträgt.

Mehr Erreichen durch Koordinationsfunktionen

Für wesentliche Bereiche der Sozialintegration (also zum Beispiel in der Bildung oder bei der Arbeitsmarktintegration) sind Kommunen nur teilweise zuständig. Zugleich ist festzustellen, dass gerade an den Übergängen der Zuständigkeiten Reibungsverluste vorhanden sind (also zum Beispiel von der Kita in die Grundschule, der Jugendsozialarbeit und der Schule, von der Berufsvorbereitung zur Ausbildungsplatzvermittlung oder den Eingliederungshilfen und dem Arbeitsmarkt).

Die Kommunen – und damit sind beim Thema Bildung und Arbeit hier vor allem die Städte und Landkreise gemeint – können durch eine Koordination der verschiedenen Aktivitäten zu einer Verbesserung der Bildungs- und Arbeitsmarktchancen beitragen. Nicht immer ist damit zu rechnen, dass diese Koordination von allen anderen Akteuren begrüßt wird. Daher ist nicht nur eine ausreichende personelle Kapazität in der Kommunalverwaltung wichtig, um Koordinationsfunktionen auch hinreichend übernehmen zu können, sondern auch die politische Begleitung und die gegebenenfalls notwendige Konfliktmoderation.

Handlungsprogramm verbindlich verankern

Koordinationsbemühungen, Einzelmaßnahmen und Sonderprogramme helfen weiter. Aber eine breite Verankerung der Integrationspolitik in der Kommune ist besser. Um diese zu erreichen, sind vor allem folgende Maßnahmen empfehlenswert:

- Das Aufstellen eines verbindlichen Handlungsprogramms (Integrationskonzept) mit klaren Verantwortungszuweisungen innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung
- Die Verabschiedung eines Leitbildes gesellschaftlicher Integration, das von vielen geteilt, leicht nachvollziehbar und für das Alltags- und Verwaltungshandeln relevant ist.

- Die fortlaufende Überprüfung von Integrationsfortschritten durch ein maßvolles und in die Reflektionsroutinen eingebundenes Monitoring

Bewährungsprobe: keine Sache von Monaten

Die Herausforderungen für die Kommunen in Deutschland auf dem Gebiet der gesellschaftlichen Integration sind unzweifelhaft erheblich und die Bewährungsprobe damit groß. Die Daueraufgabe Integration braucht eine feste Verankerung in der kommunalen Politik am besten in einer Gesamtstrategie, in den Zielen der Kommunen und in der Organisation der Kommunalverwaltung. Dabei können deutsche Städte, Gemeinden und Landkreise im europäischen Vergleich auf eine gute Ausgangslage blicken. Die auch in diesem Jahr wiederum gestiegenen Steuereinnahmen bringen – bis auf einen Teil hochverschuldeter Kommunen – gute bis sehr gute Handlungsmöglichkeiten mit sich. Und selbst bei hochverschuldeten Kommunen sind vergleichsweise funktionierende Verwaltungen tätig, die Grundanliegen gesellschaftlicher Integration durch Geschick und Engagement bewältigen können.

Diese gute Ausgangslage ist allerdings keine Garantie. Kommunale Selbstverwaltung heißt, dass vor Ort darüber entschieden wird, ob gesellschaftliche Integration zur Erfolgsgeschichte wird oder aber an Gegnerschaft, Unfähigkeit, Zerstrittenheit oder Gleichgültigkeit scheitert. Die Bewährungsprobe kommt und es ist an allen neuen und alten BürgerInnen in ihren Kommunen zu hinterfragen, ob sich etwas bewegt in Sachen Integration.

1) Dieser Text ist eine Kurzfassung einer an der Universität Kassel erschienenen Publikation, [www.uni-kassel.de: http://gruenlink.de/184u](http://gruenlink.de/184u)

> Dr. Karsten McGovern (Grüne) ist zur Zeit Lehrbeauftragter an der Universität Kassel und war von 2001 bis 2014 als Erster Kreisbeigeordneter im Landkreis Marburg-Biedenkopf tätig und unter anderem für Integration zuständig.