

Kommunales Management der Migrations- und Integrationsarbeit

Prof. Dr. Schahrzad Farrokhzad (Technische Hochschule Köln)

Vortrag auf der Tagung „Integration vor Ort“
an der Hochschule Düsseldorf am 15.06.2018

Gliederung

1. Hintergrund

2. Ziele der Studie, Datenbasis und methodisches Vorgehen

3. Kommunale Integrationsarbeit als Praxis- und Forschungsfeld - Ausgangslage

4. Handlungsstrategien im Umgang mit migrationsbedingter Vielfalt: Empirische Ergebnisse zu sechs Beispielkommunen

5. Handlungsempfehlungen

Hintergrund: Studie für das KI Köln

1. **Basis dieses Vortrags:**

Ergebnisse einer Studie zum Thema „Impulse für Innovationen in der Migrations- und Integrationsarbeit“

2. **Auftrag erteilt durch:**

Kommunales Integrationszentrum Köln

3. **Laufzeit:**

15.12.2015-30.08.2017

4. **Mitwirkende Institutionen:**

Technische Hochschule Köln, context GbR Köln

Gliederung

1. Hintergrund
2. Ziele der Studie, Datenbasis und methodisches Vorgehen
3. Kommunale Integrationsarbeit als Praxis- und Forschungsfeld - Ausgangslage
4. Handlungsstrategien im Umgang mit migrationsbedingter Vielfalt: Empirische Ergebnisse zu sechs Beispielkommunen
5. Handlungsempfehlungen

Ziele der Studie

1. Impulse für Innovationen für gesamt-

kommunale Strategien identifizieren, z.B. zu:

- Grundsatzfragen, Leitbildern, Visionen für die Stadtgesellschaft
- Strategie- und Strukturkonzepten, wirksamen Strategien der Zusammenarbeit, Monitoring und Berichterstattung
- Beteiligungsformate
- Interkulturelle Öffnung

2. Impulse für Innovationen für einzelne Handlungsfelder

erarbeiten, z.B. zu:

- Handlungskonzepten und Methoden
- Strategien der Zielgruppenerreichung, Partizipation sichern
- Ressourcen und Sicherung der Nachhaltigkeit
- Personalentwicklung, Fortbildungen
- Sozialräumliche Ausrichtung, Netzwerkstrukturen, Öffentlichkeitsarbeit

Datenbasis und methodisches Vorgehen



- Analyse wissenschaftlicher Debatten um Migration, Integration, Interkulturelle Öffnung, Diversität und Inklusion
- **Forschungsstand, Dokumentenanalyse und qualitative Interviews in sechs größeren Kommunen (Deutschland und Schweiz) zu gesamtkommunalen Strategien**
- **Forschungsstand, Dokumentenanalyse und qualitative Interviews in fünf Einrichtungen pro Handlungsfeld bei drei Handlungsfeldern**

die Handlungsfelder waren: Flucht; Mehrsprachigkeit in Kitas;
Antidiskriminierungsarbeit

Gliederung

1. Hintergrund
2. Ziele der Studie, Datenbasis und methodisches Vorgehen
3. **Kommunale Integrationsarbeit als Praxis- und Forschungsfeld - Ausgangslage**
4. Handlungsstrategien im Umgang mit migrationsbedingter Vielfalt: Empirische Ergebnisse zu sechs Beispielkommunen
5. Handlungsempfehlungen

Kommunale Integrationsarbeit: Praxis und Forschungsfeld

- Das Thema „Integration vor Ort“ ist **mindestens jahrzehnte – eigentlich bereits jahrhundertealt!**
- „Integration vor Ort“ fand lange Zeit eher **unsystematisch, prekär finanziert** und **„zufällig passierend“** statt.
- Seit den 90er und 00er Jahren: Notwendigkeit einer systematischeren und stabiler ausgestatteten Integrationspolitik vor Ort wurde **zunehmend erkannt**
- insbes. in den letzten 10-15 Jahren u.a. : Zunahme der **kommunalen Integrationskonzepte** – und Zunahme **systematischer Forschung**

Gliederung

1. Hintergrund
2. Ziele der Studie, Datenbasis und methodisches Vorgehen
3. Kommunale Integrationsarbeit als Praxis- und Forschungsfeld - Ausgangslage
4. Handlungsstrategien im Umgang mit migrationsbedingter Vielfalt: Empirische Ergebnisse zu sechs Beispielkommunen
5. Handlungsempfehlungen

Konzepte (I)

Frankfurter Integrations- und Diversitätskonzept

Vision 2020 – Interkulturelles Gesamtkonzept Solingen

Stuttgarter Bündis für Integration

Strategiekonzept Interkulturelle Orientierung (Essen)

Leitbild der interkulturellen Arbeit und Integrationspolitische Ziele
(Zürich)

Interkulturelles Integrationskonzept der Landeshauptstadt München

Konzepte (II)

- Jedes Integrationskonzept hat einen **spezifischen Anlass**, z.B.:
 - rassistische Übergriffe,
 - politische Veränderungen, Einzelereignisse vor Ort,
 - personelle Wechsel in Politik und/ oder Verwaltung,
 - bundesweite Veränderungen
- Alle Konzepte sind **politisch legitimiert** und enthalten eine Art **Maßnahmenplanung**, die ggf. mit Haushaltsmitteln hinterlegt ist.
- Die meisten Konzepte bedenken die **periodische Weiterentwicklung von Zielen und Maßnahmen** auf der Grundlage von Berichterstattung, ggf. Monitoring und Evaluation.

Konzepte (III)

- **Kritisch-reflexiver Umgang mit Begriffen** (Integration, Diversität, Inklusion,...) **nimmt zu** – v.a. in langjährig erfahrenen Kommunen
- in allen sechs Beispielkommunen ist eine **prinzipielle Öffnung für verschiedene Diversitätskategorien** und für **intersektionelle Perspektiven** erkennbar
- **Und: die gesamte Stadtgesellschaft** ist angesprochen
- **Kritischer Umgang mit „Gruppismus“** bei der Identifizierung von Adressat/innen von Maßnahmen

Konzepte (IV)

Dilemma Zielgruppenförderung (Beispiel Zürich):

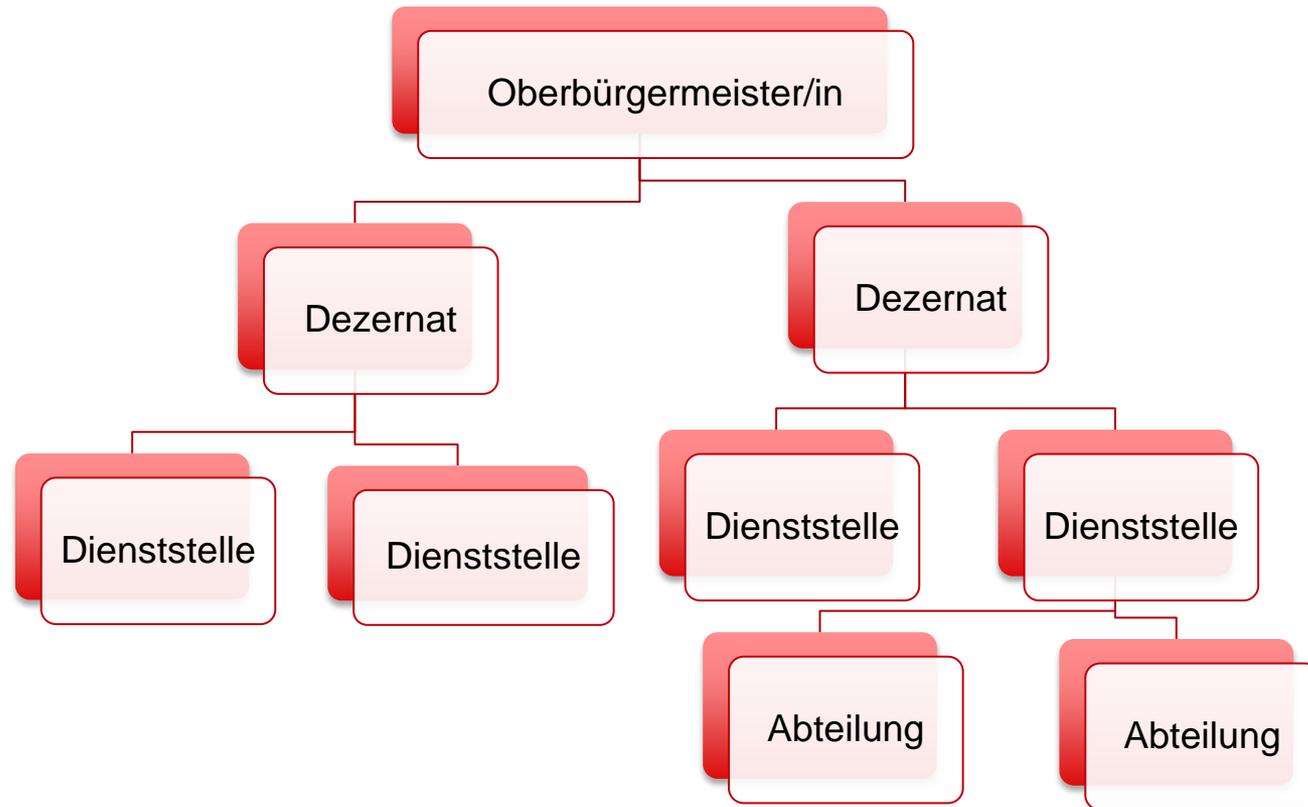
Gruppen fördern, ohne Menschen zu etikettieren: (Wie) geht das?

STRUB = Strukturierte kollegiale Beratung zu Wirkungen und Nebenwirkungen von Integrationsprojekten: Moderation – Fürsprecher/in – Advocatus Diaboli

1. Problemlage, Bedarf, Auftrag:
z.B. Ist es **für diese Problemlage angemessen**, den Bedarf einer Gruppe zu beschreiben?
2. Gruppen/ Zielgruppe:
z.B. Warum definieren wir die Zielgruppe so und nicht anders? Gibt es unberücksichtigte andere Gruppen, die vermutlich den gleichen Bedarf hätten?
3. Projektcharakter/ Diskurs:
z.B. Welche **Nebenwirkungen** wird oder könnte das Projekt erzeugen?

Strukturen und Steuerung (I)

Strukturen: Hierarchie und Wirksamkeit in der Kommunalverwaltung



Strukturen und Steuerung (III)

- Position der Integrationsarbeit in der Verwaltungshierarchie **nicht allein entscheidender Erfolgsfaktor** - wichtig ist, dass sie von einflussreicher Seite und im funktionierenden Gefüge zwischen Politik, Verwaltung, Fachstelle und zivilgesellschaftlichen Akteuren getragen wird
- Für eine teilhabeorientierte und effektive Steuerung muss also das Dreieck **Verwaltung, Politik** und **Vereine/ Verbände** in geeignetem Maße einbezogen und ausbalanciert werden.

„Wir werden immer dann angesprochen, wenn die Probleme da sind, wenn man die [MO] braucht als Feuerlöscher, als Informator. [...] Das kann nicht sein, dass man die immer instrumentalisiert, wenn wir nicht weiterkommen. Sondern wir müssen die auch im Planerischen mit einbeziehen.“
(Interview)

Strukturen und Steuerung (IV)

- Problem der Schieflage, wenn z.B. nur Akteure der Politik und der Vereine/Verbände in **einem** Gremium für die Steuerung der Integrationsarbeit sorgen:

„Damit haben sich alle wohlgeföhlt, alle konnten mitreden. Die Vernetzung hat gut funktioniert. Dann haben wir natürlich irgendwann festgestellt, dass wir viel Politik mitgenommen haben und auch Verbände (...), nur die eigene Verwaltung nicht.“ (Interview).

„Wenn wir Verwaltung mitnehmen wollen, können wir nicht alleine sagen, ein Antrag ist gut oder schlecht, sondern so ein Vorhaben sollte eingebettet sein in die Entwicklungen eines Fachbereichs. Das sollte schon mit laufenden Entwicklungen in der Stadt vernetzt sein oder dazu passen. Nicht völlig was Paralleles.“ (Interview)

Ressourcen

- Die Höhe der „für Integration“ aufgewendeten Mittel kann häufig gar nicht angegeben werden.
- Prinzip Innovationshaushalt z.B. in Essen bei 1,3 Mio € bei ca. 570.000 Einwohner/innen und einem Gesamthaushalt von ca. 2,5 Mrd €.
- Steuerungsmechanismus: Innovationsmittel können nur in Kooperation mit einer städtischen Stelle beantragt werden.



Beteiligungsformate

- **Auf „belehrende Formate“ verzichten und stattdessen auf Dialog und Kooperation setzen**
- Zwei unterschiedliche Strategien der der Beteiligung
 1. **Direkte Beteiligung vieler Akteur/innen** an der Konzeptentwicklung und Steuerung
 2. **Beteiligung von kleineren Zirkeln** (z.B. aus Politik und Verwaltung) und *anschließend* Feedbackschleife mit anderen Akteur/innen (Zivilgesellschaft) im Sinne von Teilhabe an allen Angeboten
- Politik, Verwaltung, Organisationen, **Zielgruppen in direkten Kontakt** miteinander bringen
- **Verschiedene Kooperationsformen nutzen:** z.B.: Einzeldiskussionen eines Konzeptentwurfes in verschiedensten relevanten Organisationen; Open Space Technology; Online-Beteiligungsverfahren; Jährliche Integrationskonferenzen

Interkulturelle Orientierung und Öffnung (I)

- Der Bedeutungshorizont von Interkultureller Orientierung und Öffnung gestaltet sich **je nach Kommune sehr unterschiedlich**.
- In einigen Städten wird dieses Konstrukt – in Verbindung mit oder durch Schwerpunktsetzung auf Interkulturelle Orientierung als voraussetzende Wahrnehmungsfähigkeit und innere Haltung für Öffnungsprozesse – **als (mehr oder weniger stark akzentuiertes) Leitkonzept verstanden**, aus dem sich die gesamte Integrationspolitik ableitet.

Interkulturelle Orientierung und Öffnung (II)



(Stadt München 2010, S. 23)

Interkulturelle Orientierung und Öffnung (III)

- Auch in Essen hat die Interkulturelle Orientierung und Öffnung als Konzept im Vergleich zu anderen Maßnahmen einen hohen Stellenwert (**das Konzept heißt „Strategiekonzept Interkulturelle Orientierung“** und ist von 2013)
- Bewusst hat man sich **gegen den Begriff „Integrationskonzept“ entschieden.**
- **„Interkulturelle Orientierung und Öffnung“ in Essen** bedeutet:
 - anerkennende Haltung gegenüber kultureller Vielfalt
 - kompetenter Umgang mit Vielfalt und Differenz
 - gleichberechtigte Teilhabe
 - gemeinsame Verantwortung und darauf aufbauende Zielperspektiven
 - Querschnittsbereiche, Handlungsfelder und Verbindlichkeiten

Interkulturelle Orientierung und Öffnung (IV)

- In den anderen befragten Kommunen ist IK Öffnung und Orientierung **etwas weniger stark akzentuiert** – und oft ein Handlungsfeld neben vielen anderen.
- Gemeinsamkeit: Verständnis, dass damit Prozesse gemeint sind, die sich auf **die gesamte Bevölkerung in ihrer Vielfalt beziehen** und sich daher auch alle Akteure an der Gestaltung dieser Prozesse beteiligen müssen.
- Einige Befragte konstatierten: das Thema ist in ihrer Kommune **noch ausbaufähig**.
- Wichtigste Voraussetzung ist die **Expertise der Fachstellen der Kommunen und ihre exzellente Vernetzung mit...**
 - ... den politischen Migrantenvvertretungen (z.B. Integrationsräten)
 -Migrantenorganisationen
 - ...Verbänden, Vereinen und weiteren Akteursgruppen der Stadtgesellschaft

Monitoring und Berichterstattung (I)

- Berichterstattung: **Sehr unterschiedlicher Umfang, Aufbau und Ausrichtung:**
 - Frankfurt am Main: Integrations- und Diversitätsbericht 2011-2014: 210 Seiten
 - Solingen im Jahr 2015 einen „Fortschrittsbericht zum Interkulturellen Gesamtkonzept 2020“ im Umfang von 55 Seiten plus Maßnahmenübersicht von 66 Seiten mit 162 Maßnahmen, pro Maßnahme eine Tabellenzeile
 - Zürich hat im Jahr 2015 lediglich einen Jahresbericht der Integrationsförderung im Umfang von 7 Seiten vorgelegt

Monitoring und Berichterstattung (II)

Abb. 1: Formen der Berichterstattung

Tätigkeitsbericht/ Maßnahmendokumentation		<ul style="list-style-type: none"> • Einfache Dokumentation • Inhaltliche Beschreibung
Umsetzungsbericht	Zielbezogen	<ul style="list-style-type: none"> • SOLL – IST Abweichung • ggf. Effektivitäts- oder Effizienzeinschätzung
	Prozessbezogen	<ul style="list-style-type: none"> • Verlaufdarstellung • ggf. Wertung
	Erfolgsbezogen	<ul style="list-style-type: none"> • Erklärung • ggf. Erfolgsfaktoren
Evaluation		<ul style="list-style-type: none"> • Nachweis von Wirkungsketten • Herstellung eines Ursachenbezugs

(Stadt Frankfurt 2014, S. 33)

Monitoring und Berichterstattung (III)

Monitoring

Übersichtliche, konsistente Darstellung auf Grundlage der wiederholten Erhebung von statistischen Daten (Frankfurt am Main):

2.9 Anteil der Kinder mit Sprachproblemen bei der Einschulungsuntersuchung

Datenquelle: Amt für Gesundheit (Einschulungsuntersuchung)

Migrationshintergrund:

Nicht-deutsche Staatsangehörigkeit:

Geburtsland: Familiensprache: einbürgert/optionsdeutsch: elterlicher Migrationsstatus:

- Bedeutung
- Beschreibung
- Berechnung
- Methodische Anmerkungen

Monitoring und Berichterstattung (IV)

Monitoring

Beispiel Frankfurt:

Konzept, Bericht und Monitoring sind exzellent aufeinander bezogen.



Gliederung

1. Hintergrund
2. Ziele der Studie, Datenbasis und methodisches Vorgehen
3. Kommunale Integrationsarbeit als Praxis- und Forschungsfeld - Ausgangslage
4. Handlungsstrategien im Umgang mit migrationsbedingter Vielfalt: Empirische Ergebnisse zu sechs Beispielkommunen
5. Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen (I)

1. Migrationsbedingte Vielfalt als **Normalität und Potenzial** für die Stadtgesellschaft anerkennen
2. „**Kollektive Narrationen**“ und lokale „**Wir**“-**Identitäten** als positive Bezugspunkte nutzen
3. Interkulturalität und Internationalität vor Ort – **Chancen der Vielfalt sichtbar machen**
4. **Integrationsleitbilder kritisch reflektieren**, migrationsbedingte Vielfalt diversitätsbewusst, inklusiv und menschenrechtsorientiert gestalten
5. **Gruppenbezogene Etikettierungen hinterfragen**, komplexe Lebenslagen im Blick haben

Handlungsempfehlungen (II)

6. Herausforderungen offensiv begegnen, **ohne einzelne Gruppen pauschal zu stigmatisieren**
7. „Migrationshintergrund“ und „Ausländer“ – **statistische Erhebungen und Kategorisierungen überprüfen**, differenziertere Perspektiven ermöglichen
8. **Kommunale Konzepte fortschreiben**, Zielsysteme weiterentwickeln
9. Bestandsaufnahme und Berichterstattung **konzeptionell überdenken**
10. Strukturen, Steuerungsarchitektur und Ressourcenkonzept **überprüfen**

Handlungsempfehlungen (III)

11. Die Verankerung von „Integration“ /“Diversität“ **als Querschnittsaufgabe** weiterentwickeln
12. Stellenwert von **Interkultureller Öffnung** überprüfen
13. **Partizipation sicherstellen**, gegenseitige Anerkennungskultur stärken
14. **Interkommunale Vernetzungsstrukturen** nutzen – voneinander lernen
15. **Strategien der Öffentlichkeitsarbeit** überprüfen

Studie Download:

<http://www.ki-koeln.de>

Rubrik: Downloads

Inhaltliche Informationen zur Studie:

schahrzad.farrokhzad@th-koeln.de