

bbp-TiK-Fachgespräch „Migration und Verwaltung“ am 15. / 16. Mai 2003

Inhalt:

<u>Kommunale Integrationskonzepte – Erfahrungen und Aufgaben bei ihrer Umsetzung</u>	3
<u>Begrüßung:</u>	3
<u>Christoph Müller-Hofstede, Bundeszentrale für politische Bildung, Leiter der Projektgruppe Migration, Bonn/Brühl:</u>	3
<u>Einführung:</u>	4
<u>Tatiana Lima Curvello, TiK-Projektleiterin, Geschäftsführerin des Verbands binationaler Familien- und Partnerschaften iaf-Berlin:</u>	4
<u>Wege zum kommunalen Integrationskonzept - zum Stand der Umsetzung kommunaler Integrationskonzepte in verschiedenen Städten mit Focus: Interkulturelle Orientierung verschiedener Verwaltungsbereiche</u>	7
<u>Dr. Helmuth Schweitzer, Leiter der RAA / Büro für interkulturelle Arbeit in Essen, seit 1999 verantwortlich für den Umsetzungsprozess des "Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen":</u>	7
<u>Gari Pavkovic, Integrationsbeauftragter der Landeshauptstadt Stuttgart:</u>	9
<u>Anne Wehkamp, Ausländerbeauftragte von Solingen:</u>	11
<u>Helga Nagel, Leiterin Amt für Multikulturelle Angelegenheiten (AMKA), Frankfurt:</u>	12
<u>Elke Cybulla, Integrationsbeauftragte von Konstanz:</u>	14
<u>Uschi Sorg, Beauftragte des Sozialreferats der Landeshauptstadt München für Migrationsfragen, München:</u>	15
<u>Veronika Kabis, Integrationsbeauftragte Saarbrücken:</u>	17
<u>Hartmut Caemmerer, Referent im Büro der Beauftragten für Migration und Integration des Senats von Berlin:</u>	18
<u>Jürgen Markwirth, Leiter des Inter-Kultur-Büros beim Amt für Kultur und Freizeit der Stadt Nürnberg, zuständig für die verwaltungsinterne Koordinierungsgruppe "Integration":</u>	21
<u>Barbara Schulze-Evers, Leiterin Asylbewerberbetreuung, Sozialamt der Stadt Neumünster:</u>	23
<u>Lilli Gros, Ausländerbeauftragte Pforzheim:</u>	24
<u>Dragica Horvat, Ausländerbeauftragte der Stadt Göppingen:</u>	25
<u>Podium 1</u>	28
<u>„Verschlungene Wege zum Ziel“ – Strategien der Verführung und kreative Lösungen</u>	28
<u>Vortrag: Gari Pavkovic, Integrationsbeauftragter der Landeshauptstadt Stuttgart:</u>	28
<u>Vortrag: Dr. Helmuth Schweitzer, Leiter der RAA / Büro für interkulturelle Arbeit in Essen,</u>	32
<u>Fragen und Statements:</u>	36
<u>Podium 2</u>	47
<u>Rahmenüberlegungen zur Erarbeitung und Implementierung eines Integrationskonzepts</u>	47
<u>Vortrag: Prof. Dr. Dieter Filsinger, Professor an der Katholischen Hochschule für Soziale Arbeit in Saarbrücken:</u>	47
<u>Fragen und Statements:</u>	52

<u>Podium 3</u>	56
<u>Qualitätsstandards, Evaluation und Controlling – realer Nutzen und wie man erfolgreich darauf verweisen kann</u>	56
<u>Bedarfsklärungen: Evaluation und Controlling bei Integrationsprogrammen</u>	56
<u>Vortrag: Evaluation und Controlling bei Integrationsmaßnahmen, Helga Nagel, Leiterin Amt für Multikulturelle Angelegenheiten (AmkA), Frankfurt:</u>	56
<u>Vortrag: Controlling im Rahmen des Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen, Dr. Helmuth Schweitzer, Leiter der RAA / Büro für interkulturelle Arbeit in Essen, seit 1999 verantwortlich für den Umsetzungsprozess des "Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen":</u>	62
<u>Podium 4</u>	65
<u>Leistungsvergleich verschiedener Evaluations- und Controlling-Methoden</u>	65
<u>Vortrag Dr. Franz Dormann, Firma Social Consult, Bonn:</u>	65
<u>Fragen und Statements:</u>	69
<u>Podium 5</u>	78
<u>Entwicklung von Evaluations-Indikatoren für kommunale Integrationserfolge – am Beispiel des Kompass-Projekts</u>	78
<u>Vortrag Yves Michels, Bertelsmann-Stiftung, Projektmanager im Themenfeld Demokratie u. Bürgergesellschaft, Gütersloh:</u>	78
<u>Fragen und Statements:</u>	82

Kommunale Integrationskonzepte – Erfahrungen und Aufgaben bei ihrer Umsetzung

Begrüßung:

Christoph Müller-Hofstede, Bundeszentrale für politische Bildung, Leiter der Projektgruppe Migration, Bonn/Brühl:

Warum nimmt sich die Bundeszentrale für politische Bildung dieses Themas an und steigt gemeinsam mit Partnern in das Thema Integration und interkulturelle kommunaler Verwaltungen ein?

Wenn Sie sich an die letzten drei, vier Jahre erinnern, hat es eine intensive Diskussion über Integrations- und Zuwanderungspolitik gegeben. Man spricht bekanntlich heute von einem Paradigmenwechsel - zuweilen auch nur noch mit Anführungsstrichen, gemessen an den Erwartungen der Jahre 1999/ 2000. Im Laufe dieser großen Debatte ist auch die Bundeszentrale für politische Bildung evaluiert und umstrukturiert worden. Ein Aspekt dieser Organisationsreform war es, im Leitbild und in den Leitaufgaben der Bundeszentrale eine Erweiterung vorzunehmen, indem man zunächst mal eine Streichung vorgenommen hat. In dem alten Erlass des Bundesinnenministers wurden die drei Worte "im deutschen Volk" ersatzlos gestrichen mit der strategischen Absicht, diese mono-ethnische Orientierung zunächst aus den Leitgedanken politischer Bildung herauszunehmen und damit natürlich auch den Weg zu öffnen für eine breitere integrationspolitische Arbeit der Bundeszentrale auf diesem Feld. Angesprochen sollten jetzt auch die in Deutschland lebenden Ausländer werden - unabhängig davon, ob sie schon eingebürgert waren oder nicht.

Das war der Startschuss für die Gründung einer Projektgruppe Migration, die sich in den letzten Jahren dann aus sehr kleinen Anfängen weiter entwickelt hat. Wir haben uns in dieser Projektgruppe vorgenommen, drei wesentliche strategische Aufgaben durchzuführen. Zum einen wollen wir diese Projektgruppe gewissermaßen als Motor für ein interkulturelles "mainstreaming" der bpb einsetzen, d.h. wir arbeiten exemplarisch, versuchen Schwerpunkte für die politische Bildung in der neuen deutschen Einwanderungsgesellschaft zu setzen und bauen ein Netzwerk und eine Infrastruktur aus, die dem ganzen Haus zur Verfügung stehen soll. Mit anderen Worten, es geht um den Querschnittscharakter der integrationspolitischen Arbeit der bpb und darum, dass sich die Projektgruppe zu gegebener Zeit überflüssig machen kann. Das ist der strategische Impuls, aus dem heraus wir arbeiten.

Das wird nur schlecht per Richtlinie oder per Erlass eines Innenministers oder Präsidenten der Bundeszentrale erreicht. Dafür bedarf es relativ geduldiger Vorarbeit, in der wir nach wie vor mitten drin stecken. Dazu gehört ein großes Aufgabenfeld. Der Einwanderungsdiskurs,

die Fragen von Integrationspolitik, wie sie in den letzten zehn Jahren immer wieder neu diskutiert worden sind, müssen für die politische Bildung neu aufbereitet werden. Zudem müssen wir uns sowohl Anregungen von Partnern, von Praktikern als auch Theoretikern holen, um ein Programm und eine Evaluationskompetenz für die Bundeszentrale zu entwickeln. Dabei geht es um Förderungsmaßnahmen und auch um eigene Publikationen. Das Gebiet der Integrationspolitik wird von politischen und ideologischen Grabenkämpfen durchzogen,

sowohl von der einen als auch von der anderen Seite: so werden Migranten oft noch vorzugsweise als Opfer angesehen, denen nur mit aufwendigen sozialpädagogischen Maßnahmen weiter zu helfen ist. Oder aber als Bedrohung für die Arbeitsplätze, die innere Sicherheit etc. Wir versuchen, den antiquierten Charakter dieser Diskurse deutlich zumachen, ohne mit erhobenem Zeigefinger eine neue politische Korrektheit einzuführen. Uns geht es um eine neue Kultur lösungsorientierter Diskussionen.

Zweitens wollen wir Migranten und Migrantenorganisationen stärker auch als Träger politischer Bildung zu gewinnen. Migranten tauchen auch in unseren Büroräumen in der überwiegenden Regel nach wie vor als Putzfrauen, teilweise auch Putzmänner auf, oder sind auf den unteren Gehaltsgruppen angesiedelt. Auch hier haben wir einige Ansätze, Initiativen, auch im Islam-Bereich gestartet. Hier beschränke ich mich nur auf diese kurzen Hinweise.

Last but not least wird es darum gehen, Impulse aus dem Thema interkulturelle Öffnung der Verwaltung für die interkulturelle Öffnung der eigenen Verwaltung zu gewinnen. Denn im Grunde ist die Bundeszentrale nichts anderes als eine Verwaltung, eine nachgeordnete Behörde des BMI mit allen Vor- und Nachteilen, die das heutzutage hat. Mit dem Thema interkulturelle Öffnung der Verwaltung wollen wir aus den Diskussionen, die Sie hier etwa um die Öffnung Ihrer eigenen Verwaltung führen, natürlich auch Anregungen für unsere eigene Arbeit gewinnen und sind inzwischen gemeinsam mit dem Modellprojekt TiK ein Stück Weg schon gegangen und hoffen sehr, dass wir insbesondere von diesem Fachgespräch weiter Honig saugen können. Deswegen freue ich mich auf einen hundertprozentigen Lernzuwachs mit und von Ihnen. Vielen Dank.

Einführung:

Tatiana Lima Curvello, TiK-Projektleiterin, Geschäftsführerin des Verbands binationaler Familien- und Partnerschaften iaf-Berlin:

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften ist ein bundesweiter Verband, den es seit dreißig Jahren gibt. Die Bundesgeschäftsstelle hier in Frankfurt ist heute auch vertreten. Der Landesverband Berlin ist der Träger des Modellprojekts „Transfer interkultureller Kompetenz“, TiK. Es hatte das Ziel, die interkulturelle Öffnung sozialer Regeldienste zu erreichen. Es war ein bundesweites Modellprojekt, das wir in 14 Institutionen in sechs Städten durchgeführt haben. Wir hatten schon vor zwei Jahren ein Fachgespräch zum Thema interkulturelle Öffnung organisiert und zusammen mit der Bundeszentrale und der Friedrich-Ebert-Stiftung zu dem Thema im Mai vorigen Jahres auch einen Kongress veranstaltet. Wir werden auch zukünftig gemeinsam mit diesen beiden Institutionen diesen Austausch weiterhin organisieren.

Es ist leider so, dass das Thema Einwanderungspolitik in den letzten Monaten etwas von der öffentlichen Agenda verschwunden ist. Wenn wir uns die ganzen Talk-Shows und Berichterstattungen in den Medien über Reformpolitik ansehen oder anhören, spielt das Thema Einwanderungspolitik und Integrationspolitik so gut wie kaum noch eine Rolle. Das ist wirklich sehr schade. Wenn es um die Reformen des Arbeitsmarkts geht, sollte das Thema Integration auf jeden Fall mit eingebaut werden, weil es das wesentliche Moment ist. Die hohe Ar-

beitslosigkeit von Migranten zeigt, dass sie durch die Struktur des deutschen Arbeitsmarkts diskriminiert werden, ein Arbeitsmarkt der für Niedrigqualifizierte so gut wie keine Chancen bietet. Das ist die eine Seite.

Andererseits wird in den letzten Jahren die Debatte über Zuwanderung geführt, die Debatte über Zuwanderung und ihre Folgeprobleme, so z.B. über hohe Kosten, die in den Kommunen durch nicht gelungene Integration der letzten 40 Jahre entstanden sind. Wir machen die Erfahrung, dass immer mehr Kommunen dazu kommen, kommunale Integrationskonzepte zu entwickeln. Es ist so etwas wie eine konzertierte Aktion, in der Akteure aus relevanten Arbeitsfeldern in der Kommune zusammengebracht werden, um Konzepte und Lösungsstrategien zu generieren und sich zu beteiligen.

Essen scheint das weitest entwickelte Konzept zu haben. Die Stadt ist auch seit sehr vielen Jahren in diesen Prozess eingebunden. Andere Städte sind noch nicht so lange dabei, außer Stuttgart und Solingen, die über eineinhalb Jahre dabei sind, solche Konzepte umzusetzen. In einer Reihe von anderen Städten gibt es mehr oder minder entwickelte Initiativen oder Ansätze, so einen Weg zu gehen.

Wir freuen uns sehr, dass wir fast alle Städte für dieses Fachgespräch erreicht haben, die an solchen Prozessen beteiligt sind. Es gab eine sehr große Bereitschaft, hierher zu kommen und sich über das Thema auszutauschen und auch für die eigene Arbeit eine Anregung mitzunehmen. Bei dieser Neustrukturierung der Integrationspolitik ist ein Austausch über Detailfragen sehr wichtig. Zum Beispiel, wenn man diskutiert, welche Akteure in einen Prozess mit eingebunden werden sollen und welche Institutionen sich an der Konzeption eines gesamten Integrationsplanes beteiligen sollen.

Was dabei aber nicht aus dem Blick geraten darf, sind konzeptionelle Fragen. Ich möchte vier solcher konzeptionellen Themen benennen: Das erste Thema betrifft die Frage, ob es ausreicht, eine neue Qualität im Sinne einer Optimierung der Integration schon dadurch anzunehmen, dass sich viele Akteure und Institutionen an Maßnahmen und Projekten beteiligen. Oder muss nicht die Qualität dieser Maßnahmen selbst auf den Prüfstein gestellt werden? Brauchen die Integrationsmaßnahmen nicht ein experimentelles Projekt-Design, das auf eine Kultur der Evaluation, der Qualitätsentwicklung und auf die Weiterbildung der Mitarbeiter setzt, die in der Lage sind, ihre Programme an Felderfahrungen anzupassen?

Das hört sich sehr abstrakt an. Ich meine damit, dass die Probleme, die im Bereich der Integration zu regeln sind, teilweise ganz neue Maßnahmen erfordern. Man muss eine Kreativität entwickelt, neue Maßnahmen zu entwerfen. Ich habe von Essen gelesen, dass einige Mütter, die zwei Sprachen, z.B. deutsch-türkisch oder deutsch-arabisch, sprechen können, als Multiplikatorinnen ausgebildet werden, um andere Eltern dazu zu bringen, sich um die schulischen Belange ihrer Kinder zu kümmern. So ein Vorgehen ist ein experimentelles Vorgehen, das denjenigen, die an so einem Projekt beteiligt sind, die Möglichkeit bieten muss, immer in der Lage sein zu können, ihre Arbeit zu evaluieren. Wenn sie mitbekommen, dass der Weg, den sie gerade gehen, Veränderungen oder Abweichungen erfordert, müssen sie schnell reagieren und sich darauf einstellen können.

Das erfordert so etwas wie eine Qualifikation der Mitarbeiter, schnell auf Veränderungen im Feld reagieren zu können. Wir haben bei TiK so ähnlich gearbeitet. Uns ist zugute gekommen, dass wir selbst in unserem Projekt-Design so etwas wie eine Beratung eingebaut haben. Mit der waren wir im permanenten Austausch und konnten immer unser Konzept überprüfen, um zu sehen, ob das der zielführende Weg ist oder nicht.

Ein weiteres konzeptionelles Themenfeld ist die Rolle der interkulturellen Öffnung der Verwaltung in einem gesamtkommunalen Integrationskonzept. Ich habe mir die unterschiedlichen existierenden Konzepte durchgelesen. Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung fungiert als eine Maßnahme unter vielen. Die Frage stellt sich, ob sie nicht eine Schlüsselrolle einnimmt. Ich frage in diesem Kontext weiter, ob die interkulturelle Öffnung, wenn man die Logik der Modernisierung der Verwaltung ernst nimmt, nicht in der Verwaltung eine Steuerungskompetenz einnehmen muss, um auf die Gesellschaft, die sich durch Migration in ihrer sozialen Struktur verändert hat, zu reagieren und auch die Interventionen, die erforderlich sind, zu steuern. Wenn das der Fall ist, muss man sich fragen, ob es reicht, dass man interkulturelle Öffnung der Verwaltung darauf reduziert, in Verwaltungen mit hohem Publikumsverkehr die Mitarbeiter in interkultureller Kompetenz zu schulen.

Häufig wird darauf hingewiesen, dass zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung eine Organisationsentwicklung nötig ist. Ich denke, dass die Ziele einer Organisationsentwicklung diskutiert werden müssen.

Das letzte Thema betrifft die Rolle der Migrantenorganisationen im Integrationsprozess. Zweifelsohne haben die Migrantenorganisationen bezogen auf ihre Community einen Wissensvorsprung und auch einen besonderen Zugang. Die Wirtschaft hat dies schon längst entdeckt, denn es gibt inzwischen Werbekampagnen, die auf unterschiedliche Communities zugeschnitten sind. Da werden Werbeagenturen beauftragt, die Mitarbeiter aus entsprechenden Communities haben. Inzwischen gibt es so einen Ethno-Werbemarkt. Hier stelle ich noch einmal die Frage, ob die Verwaltung nicht mit intelligenten Kriterien, mit denen sie ihre Zuwendungen verteilt, einen Prozess intensivieren kann und aus diesen Migrantenorganisationen und deren besonderer Rolle mehr herausholen könnte, als das bis jetzt der Fall ist.

Wege zum kommunalen Integrationskonzept - zum Stand der Umsetzung kommunaler Integrationskonzepte in verschiedenen Städten mit Focus: Interkulturelle Orientierung verschiedener Verwaltungsbereiche

Knappe Vorstellung des Ansatzes und des Standes der Arbeit in den Städten

Dr. Helmuth Schweitzer, Leiter der RAA / Büro für interkulturelle Arbeit in Essen, seit 1999 verantwortlich für den Umsetzungsprozess des "Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen":

In Essen bewegen wir uns im Schnittpunkt zweier Themen: Interkulturelle Orientierung und Neue Verwaltungssteuerung. Diese beiden Bereiche sind in sich schon hochkomplex. Beide zusammenzubringen und Schnittmengen zu finden, damit das eine in dem anderen funktioniert, ist ein Balanceakt, den wir seit 1999 auf der Grundlage der neuen Verwaltungsordnung etwas gezielter versuchen hinzubekommen.

In einem Auftaktprozess haben wir in Essen zwischen 1997 und 1999 in Arbeitsgruppen ein Akteurforum der im Bereich Migration tätigen Institutionen zusammengerufen, um eine Neuauflage von schon früher existierenden Handlungskonzepten zu gestalten. Wir fangen ja nicht erst jetzt mit dem Thema an. In vielen Städten gab es bereits in den 70er und 80er Jahren eine Generation von Handlungskonzepten. Man müsste mal diskutieren, was der qualitative Unterschied zwischen dem ist, was sich jetzt entwickelt und was früher war. Auch in Essen hatten wir so etwas Mitte der 80er Jahre.

Im Unterschied zu damals sind wir es jetzt „diskursiv“ und „partizipativ“ angegangen, d.h. wir haben nicht mit ein paar Leuten aus den Wohlfahrtsverbänden eine Vorlage der Verwaltung gemacht und diese dann der Politik gegeben – damit sie vom Rat zur Kenntnis genommen und dann ad acta gelegt wurde. Vielmehr wollten wir die Stufe überwinden, nur Papiere von folgenloser Richtigkeit zu produzieren. Von der Sorte Papiere gibt es relativ viele. Die Neue Verwaltungssteuerung war durchaus ein wichtiges Instrument in unsere Richtung. Man darf es nicht so schematisch sehen, weil man in der Diskussion über Neue Verwaltungssteuerung im Jugend- und Sozialbereich natürlich hochkontrovers die Produktorientierung zu diskutieren hätte.

Wir haben in diesem Auftaktforum sieben Arbeitsgruppen zu den Themen gegründet, von denen etwa 50 Personen meinten, dass sie für die Stadt als wichtig angesehen werden müssen. Aus diesen sieben Arbeitsgruppen ist in eineinhalb Jahren, nach regelmäßigen Treffen von ungefähr durchschnittlich zehn Personen, ein Gesamtkonzept mit insgesamt 154 Maßnahmen vorgeschlagen worden. Mit diesen 154 Maßnahmen wurden Querschnittsthemen herausgezogen und mit einem Leitbild verbunden. Dieses ca. 300 Seiten umfassende Handlungskonzept wurde unter dem Stichwort „Konzept für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen“ in den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess eingebracht und dem Ausländerbeirat und den 100 Essener Migrantorganisationen zur Diskussion vorgelegt.

Zu dem Zeitpunkt begann in der Stadt Essen die Umsetzung von Prinzipien Neuer Verwaltungssteuerung. In diesem Rahmen wurde das Leitbild „Interkulturelle Orientierung der Gesamtverwaltung“ zum Ziel einstimmig per Ratsbeschluss in diesem Rahmen erhoben. Der

Rat hat 1999 gleichzeitig beschlossen, dass dieses gesamtstädtische Ziel im Auftrag des gesamten Verwaltungsvorstands zentral durch die Geschäftsbereichsverantwortliche für Jugend und Soziales gesteuert wird und das RAA/Büro für interkulturelle Arbeit – also wir - als ihr direkt unterstehende Dienststelle damit beauftragt ist, diesen Prozess zu begleiten und zu fördern. Parallel dazu war schon angefangen worden, einige der 154 Maßnahmen umzusetzen. Aber gezielt haben wir im Jahr 2000 - im Wesentlichen mit Drittmitteln - angefangen.

Das Anfangsbudget aus kommunalen Mitteln betrug etwa 100.000 Euro. Inzwischen sind wir etwa beim Zehnfachen der Summe. Im Wesentlichen hat die Interkulturelle Orientierung durch die Green-Card-Diskussion im Jahre 2000 einen gewissen Aufwind in Essen erhalten. Im Anschluss daran hat sicherlich die Sprachförderungsdiskussion in Zusammenhang mit der PISA-Studie dazu beigetragen. In 14 Tagen wird ein neuer Ratsbeschluss verabschiedet und für die Jahre 2003 / 2004 haben wir einen Doppelhaushalt mit jährlich 1,2 Millionen Euro aus einer gesonderten, von unserer Dienststelle „kontrollierten“ Haushaltsstelle „Interkulturelle Orientierung“. Davon werden 80 Prozent für Sprachförderungsmaßnahmen ausgegeben.

Ein Erfolgsgarant dafür ist, dass wir diese Priorisierung der Programme und Maßnahmen in einer Steuerungsgruppe mit Vertretern aller Ratsfraktionen und dem Ausländerbeirat im Konsens überparteilich gestalten. Als Folge davon kommt es zu einstimmigen Ratsbeschlüssen, und es ist so organisiert, dass Aspekte, bei denen es Probleme gibt, in den sogenannten Themenspeicher auf Wiedervorlage abgelegt werden. Man klammert sie erst einmal aus, bis sie aus kommunalpolitischer oder überregionaler Aktualität wieder in die Diskussion kommen.

Der Schwerpunkt der vom Rat verabschiedeten Maßnahmen liegt beim Elementar- und Grundschulbereich, sprich von Null bis zehn Jahren. Wir konzentrieren uns dabei strategisch auf den vorschulischen Bereich, weil dort die Kommune die größten Steuerungseinflüsse hat. Methodisch bewegt sich dieses Sprachförderkonzept nicht in der in Deutschland vorherrschenden Philosophie der Deutschförderung, die sich am Nürnberger-Trichter-Modell orientiert, und die leider immer noch in vielen Köpfen ist, auch bei Ratsmitgliedern. Langsam jedoch bildet sich eine Neuorientierung heraus. Es wird verstanden, dass der Selbstlernprozess schon bei den Eltern beginnen muss. Wir kombinieren die Elternbildung mit einer Qualifizierung von Fachkräften, im Wesentlichen ErzieherInnen und GrundschullehrerInnen. In den anderen Bereich der Qualifizierung sind auch engagierte Sozialarbeiter einbezogen. Dieser Mix von direkter systematischer Sprachförderung in den Einrichtungen, speziell auch in den Vorschuleinrichtungen, Elternbildung und Qualifizierung der Fachkräfte wird bei uns institutionsbezogen unterstützt. Wir führen also nicht diese klassische Fortbildung durch, bei der ein Seminar ausgeschrieben wird und sich die Leute dann quer durch die Verwaltung und quer durch die Kindergärten dazu anmelden. Wir betreiben viel mehr gezielt nur mit ganzen Kindergartenteams und ganzen Schulkollegien Fortbildung, um den Veränderungsprozess auch in Richtung Organisationsentwicklung voranzutreiben.

Im Kindergartenbereich, wo es etwas leichter als im Schulbereich ist, können wir bereits Erfolge aufzeigen. Es ist durch die Kombination verschiedener Module in sehr kurzer Zeit gelungen, eine interkulturelle Öffnung der beteiligten Kindergärten zu erreichen. Wir waren eigentlich nur der Auslöser für Dinge, die sich viel weiter entwickelt haben und die über Sprachförderung und Integrationsarbeit hinaus gehen. Der finanzielle und der strategische Schwerpunkt geht über die klassische interkulturelle Öffnung, was immer man darunter verstehen mag, hinaus. Wir sehen es für die Gesamtverwaltung als eine zentrale Aufgabe an,

interkulturelle Personalentwicklung zu betreiben, insbesondere deshalb, weil wir sagen, dass die Einstellung interkulturell kompetenter, mehrsprachiger Mitarbeiter ein Gesichtspunkt der Haushaltssicherung ist. In Essen haben wir 1,5 Milliarden Euro Schulden. Daher wird es nicht ohne weiteres gelingen, zahlreiche mehrsprachige neue Fachkräfte mit Migrationshintergrund einzustellen. Eine interkulturelle Personalentwicklung gelingt nachhaltig vor allem durch Ausschöpfung vorhandener Personalressourcen und gezielte Nachwuchsförderung unter Ausnutzung der natürlichen Fluktuation.

Hier haben wir kürzlich einen Fortschritt erzielt: Vor fünf Jahren existierte das Thema in der Personalverwaltung noch nicht. Erst nachdem im letzten Jahr festgestellt wurde, dass der Verwaltung auch die qualifizierten Nachwuchskräfte unter den einheimischen Deutschen ausgehen, fing man an, sich mit dem Thema zu beschäftigen. Dies ist ein Zeichen dafür, dass man gewisse Ungleichzeitigkeiten in der Entwicklung tolerieren und aushalten muss, dass nicht alle Visionen, die man im Kopf hat, auch sofort umgesetzt werden können.

Der Rat hat uns aufgefordert, unsere Maßnahmen, die wir mit 1,2 Millionen Euro verwirklichen, zu „controllen“. Damit haben wir die zentrale Controlling-Wächterfunktion erhalten. „Controlling“ in sich ist ein höchst kontroverses Gebilde in der Verwaltung, nicht allgemein angewandt, und wird häufig mit „Kontrolle“ verwechselt. Wenn man Verwaltungssteuerung nur teilweise mit interkultureller Arbeit kombiniert, kommen wir in viele Fallstricke, von denen ich im zweiten Teil noch etwas ausführlicher erzählen will.

Gari Pavkovic, Integrationsbeauftragter der Landeshauptstadt Stuttgart:

Stuttgart hat seit Herbst 2001 ein integrationspolitisches Konzeptionspapier. Wir haben es im Gegensatz zu Essen nicht als einen breit angelegten partizipativen Prozess aller Akteure entwickelt. Der Geschäftsbereich Integration ist damals unter schwierigen Umständen dem Oberbürgermeister zugeordnet worden, und im Mai 2001 wurde die Leitungsstelle durch mich neu besetzt. Im Herbst gab es dann den Doppelhaushalt, bei dem es auch darum ging, zusätzliche Ressourcen von der Politik für die Umsetzung zu bekommen. Ich bin im Mai 2001 mit der Überlegung eingestiegen, dass wir - meine Kollegin Isabel Lavadinho und ich - bis September 2001 ein kommunales Integrationskonzept mit Unterstützung einer externen wissenschaftlichen Begleitung, Frau Dr. Robertson von der Uni Karlsruhe, erstellen und dabei den Bedarf an zusätzlichen Ressourcen und Planstellen anmelden, damit die neu ausgerichtete Integrationsarbeit als kommunale Querschnittsaufgabe auch wirklich in allen Arbeitsfeldern umgesetzt werden kann. Stuttgart hat hinsichtlich des Bereichs Integrationsarbeit - im Gegensatz zu Frankfurt oder anderen Städten - eher eine sehr bescheidene personelle Ausstattung.

Zuerst hatten wir das Konzept mit dem programmatischen Titel „Ein Bündnis für Integration“ erstellt, und zwar ohne den breiten Beteiligungsprozess, der in Essen stattgefunden hat. Dann haben wir den politischen Auftrag im Gemeinderat bekommen, es umzusetzen. Damit war auch die interkulturelle Ausrichtung der Verwaltung im Kleingedruckten enthalten. Im Anschluss daran haben wir diesen Beteiligungsprozess mit allen Akteuren der Integrationsarbeit initiiert, das heißt, dass wir in der Stadtverwaltung zu allen Amtsleitungen, zu allen

Bezirksvorstehern gegangen sind und mit ihnen konkrete Zielvereinbarungen für die nächsten zwei Jahre getroffen haben. Wo seht ihr Handlungsbedarf? Was läuft gut in eurem Bereich? Was wollt ihr, überprüfbar mit klaren Zielen, für die nächsten zwei Jahre in Richtung Öffnung, Fortbildung, Personaleinstellung oder an sonstigen konkreten Maßnahmen entwickeln?

Naturgemäß ist das zwischen Tiefbauamt, Standesamt und Ordnungsamt sehr heterogen. Wir haben dann letztes Jahr das abstrakte Integrationskonzept in Absprache mit Partnern der Integrationsarbeit - Verwaltung, Freie Träger und Migranten-Selbstorganisationen - mit konkreten Maßnahmen gefüllt. Dabei haben wir drei Schwerpunkte in Stuttgart entwickelt, die sich vom Ansatz her nicht groß von Essen und von anderen Städten unterscheiden.

Ein wichtiges Ziel ist es, Chancengleichheit durch die Förderung der Integration von Zuwanderern - Menschen mit Migrationshintergrund, Deutschen und Nichtdeutschen, also auch Spätaussiedlern und Eingebürgerten - zu erreichen. Integrationsarbeit in Stuttgart ist nicht primär auf einzelne Nationalitätengruppen ausgerichtet, d.h. es gibt in der Regel keine speziellen Angebote für Türken, Kroaten, Italiener oder Afghanen, sondern die Maßnahmen orientieren sich nationalitätenübergreifend an sozialen Lebenslagen. Die Notwendigkeit der Sprachförderung ist politisch am stärksten und am leichtesten zu vermitteln. Und so hat der Gemeinderat Stuttgart 137.500 Euro pro Jahr speziell für Deutsch- und Integrationskurse in Stadtteilen genehmigt - was für Stuttgart, für schwäbische, sparsame Verhältnisse viel ist. Darüber hinaus gibt es Projekte zur Sprachförderung im Kindergarten (250.000 Euro pro Jahr) und in der Schule sowie Deutschkurse im Rahmen der Arbeitsförderung. Die Stadt gab im 1. Halbjahr 2003 für die Sprachförderung insgesamt 750.000 Euro aus. Hinzu kommt die komplementäre Finanzierung von Deutsch- und Integrationskursen durch den Bund, durch das Land Baden-Württemberg sowie Eigenmittel von Trägern und Kursteilnehmern, die aber bescheiden sind. Die sozialen und sprachlichen Integrationsmaßnahmen von Zuwanderern sind somit auch in Stuttgart ein Schwerpunkt der Arbeit. Sie sollen Chancengleichheit, d.h. gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Bildung und Arbeit ermöglichen. Die Notwendigkeit dieser Maßnahmen ist auch Politikern aller Parteien am leichtesten zu vermitteln. Es kann jedoch sehr schnell der Eindruck entstehen: Integration bedeutet nur Erwerb der deutschen Sprache.

Die Förderung des friedlichen Zusammenlebens ist der zweite Schwerpunkt: Zielgruppe ist hier die Gesamtbevölkerung, und es wird angestrebt, eine Dezentralisierung der Maßnahmen in die Stadtteile zu erreichen. Auch das ist nichts Neues. Integrationsarbeit im Wohnumfeld beschränkt sich nicht nur auf Deutschkursangebote vor Ort, sondern sie umfasst auch andere Maßnahmen in den Stadtteilen, z.B. trägerübergreifende Arbeitskreise zu Integrationsthemen, Gesundheitsprojekte oder die Arbeit der Migrantenorganisationen, die sich erst mal überregional als Organisation der Türken, Muslime, Aussiedler, Griechen etc. verstehen, aber als Partner zur Mitwirkung gewonnen werden sollen, etwa für interkulturelle Konfliktmediationen in Stadtteilen und für eine Verzahnung der Initiativen, also auf sehr wohnortsnahen Ebenen. Das Motto heißt hier: gemeinsam für ein friedliches Leben in kultureller Vielfalt.

Der dritte Schwerpunkt ist die Nutzung der kulturellen Ressourcen in der internationalen Stadt Stuttgart im Sinne der Kompetenzerweiterung, also der große Block einer interkulturellen Ausrichtung der Stadtverwaltung. Mit dem Ansatz Kundenorientierung brauchen wir hier entsprechende Leitlinien, Handlungskonzepte, Aktionspläne, eine neue Personalpolitik, eine Fortbildungspolitik, einen Dolmetscherdienst und auch die Kooperation von Hauptamtli-

chen und Ehrenamtlichen aus der Migrantenarbeit in den verschiedenen Bereichen der Stadtverwaltung.

Analog dazu brauchen wir für die Freien Träger konkrete Zielvereinbarungen für die nächsten zwei Jahre, die zunächst als Absichtserklärungen im Maßnahmenpapier festgehalten werden. Dies wird in einem Integrationsbericht überprüft und dokumentiert, zzgl. der Würdigung und Anerkennung guter Leistungen oder auch der Fragestellung, warum bestimmte Zielvorgaben nicht erreicht werden konnten. Es reicht nicht, einfach nur das Motto „Vielfalt kreativ nutzen“ aufzustellen. Vielmehr geht es darum, diesen Managing-Diversity-Ansatz auch in der Verwaltung zu nutzen. Die Wirtschaft ist da schon weiter. Das ist auch eine Frage der Überzeugungsarbeit.

Das Stuttgarter Integrationskonzept „Ein Bündnis für Integration“ wurde in zwei öffentlichen Hearings zur Diskussion gestellt: stadintern im November 2001 und in einem Städteaus-tausch zu kommunaler Integrationsarbeit im Juli 2002, an dem u.a. Ausländerbeauftragte aus Zürich, München, Dresden und Berlin sowie Prof. Krummacher aus Bochum teilgenom-men hatten. Diese Veranstaltung ist somit eine Fortsetzung des interkommunalen Erfah-rungsaustauschs, der zu bestimmten Schwerpunktthemen regelmäßig fortgesetzt werden sollte.

Anne Wehkamp, Ausländerbeauftragte von Solingen:

Mein Name ist Anne Wehkamp, ich bin seit Mai vergangenen Jahres Ausländerbeauftragte der Stadt Solingen. Die Stadt Solingen startete aber bereits im Herbst 2000 mit der Entwick-lung eines interkulturellen Gesamtkonzeptes. Ich hatte damals das Glück, in einer der Ar-beitsgruppen mitzuarbeiten und habe insofern diesen Prozess schon über einen längeren Zeitraum begleiten können. Es gab den Beschluss, ein derartiges Konzept in Solingen um-zusetzen, daraufhin wurden fünf Arbeitsgruppen zu den Schwerpunkten Sprachförderung, Jugendhilfe/Schule, Gesundheit, Beschäftigung und Wohnen gebildet. In den verschiedenen Arbeitsgruppen wurden Handlungsempfehlungen formuliert und im November 2001 vom Rat der Stadt Solingen verabschiedet. Damit war die Aufforderung verbunden, eine Umset-zungsgruppe aufzubauen, die dann die Mühen der Ebene bewältigen sollte.

Durch den Personalwechsel in Solingen hat dies dann erst einmal ein bisschen gestottert. Die Dezernentin, die den Bereich forciert hatte, wechselte im vergangenen Jahr zum Land - ebenso die Ausländerbeauftragte, die in dem Bereich sehr kompetent war. Die Aufgabe, die-se Umsetzungsgruppe aufzubauen, lag nun bei mir. Wir sind nun so weit, dass aus allen Ressorts der Verwaltung Vertreter für die Umsetzungsgruppe benannt wurden, ferner Ver-treter der Wohlfahrtsverbände und aus dem Ausschuss für Zuwanderer und Integrationsan-gelegenheiten.

Diese Umsetzungsgruppe tagt in Kürze in dieser Gesamtkonstellation. In den verschiedenen Ressorts hat es bereits Treffen gegeben. Nun geht es darum, die nächsten Schritte festzule-gen.

Von den umfangreichen Aufgaben, die damit verbunden sind, nehmen wir uns als nächstes den Schwerpunkt „Verbesserung der Kommunikation“ im weitesten Sinne vor. Darunter ist zum einen das zu verstehen, was die beiden Vorgänger schon ansprachen: Das Thema

Sprachkompetenz bezogen auf alle Altersbereiche - Kindergarten, Schule, Erwachsenenbereich - auch im Sinne der Ausbildung von Multiplikatoren für die verschiedenen Bereiche. Ferner die Förderung der Muttersprache, wobei es da zwei Themen gibt, die unter den Nägeln brennen: zum einen die Absicherung der Förderung der Zweisprachigkeit, bezogen auf Eltern-Kind-Gruppen und zweitens der Umgang mit den Kürzungen beim muttersprachlichen Unterricht.

Ein weiteres Element, mit dem die Kommunikation innerhalb der Verwaltung sichergestellt werden kann, ist der mobile Übersetzungsdienst, den es in Solingen gibt. Er wird von unterschiedlichsten Verwaltungsbereichen angefragt, aber auch von Kindergärten, Schulen und weitergehenden Einrichtungen. Wir haben die Möglichkeit, kurzfristig Übersetzer für die Sicherstellung der Kommunikation einzusetzen.

Dann beinhaltet interkulturelle Kommunikation natürlich auch das, was man sich immer unter interkultureller Öffnung der Verwaltung vorstellt. Hier ist natürlich der Bereich Einstellung von Mitarbeitern anderer Nationalitäten - angesichts der angespannten Haushaltslage sehr schwierig. Möglichkeiten sind allerdings im Bereich der Ausbildungsplätze gegeben. Hier wurde vom Ausschuss für Zuwanderer eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit betrieben, um darauf hinzuweisen, dass junge Migranten eine Ausbildung bei der Stadtverwaltung machen können. Hier gibt es zum Teil deutliche Informationsdefizite.

Darüber hinaus gibt es verstärkte Anstrengungen für eine politische Partizipation von Migranten. Solingen ist die einzige Stadt, die anstelle des Ausländerbeirats einen Ausschuss für Zuwanderer und Integrationsangelegenheiten eingerichtet hat. Dieser Ausschuss befindet sich in der Experimentierphase. Es ist klar, dass dieses Modell bei den nächsten Kommunalwahlen in der Form wahrscheinlich nicht wieder genehmigt werden wird. Im Augenblick laufen verstärkte Diskussionen, wie es zukünftig weitergehen kann. Am 10. Juni findet dazu eine Podiumsdiskussion mit Vertretern des Migrationsausschusses des Landes statt.

Zudem ist die Stadt Solingen in diesem Jahr mit dem zehnten Jahrestag des Brandanschlages befasst und hat sich insbesondere vor diesem Hintergrund noch einmal verstärkt auch mit den Fragen des toleranten Umgehens zwischen Deutschen und Nichtdeutschen beschäftigt. Es wurde ein Aktionsmonat geplant, mit unterschiedlichsten Veranstaltungen von Fachtagungen zum Gewaltschutz bis zu Gesprächskreisen und Infoveranstaltungen. Die Bevölkerung soll für diese Thematik auf unterschiedlichste Weise sensibilisiert werden.

Helga Nagel, Leiterin Amt für Multikulturelle Angelegenheiten (AMKA), Frankfurt:

Frankfurt am Main hat zwar kein ausformuliertes interkulturelles Leitbild, aber seit 1989 eine explizite kommunale integrationspolitische Strategie. Die hat sich nicht ohne Widersprüche entwickelt und etabliert, war und ist work in progress, zunehmend aber auch mainstream. „Mehr Xenos ins Rathaus“ und „Die Verwaltung muss und will sich zu ihrem eigenen Besten der Vielfalt öffnen“, formulierte kürzlich die Oberbürgermeisterin. Und der Stadtkämmerer hat beim Einbringen des Etats in seiner Rede ausdrücklich betont, dass es bei aller Notwendigkeit zu sparen auch Bereiche geben könne, die künftig Mehrausgaben erforderten, und die Integrationspolitik als Beispiel angeführt.

Die Frankfurter Integrationspolitik ist konsequenter Ausdruck realitätsbezogener Politik, die auf die besonderen Gegebenheiten der Stadt Frankfurt am Main (Großstadt mit dem höchsten Ausländeranteil von ca. 30 %) politisch gestaltend einwirken will.

Früher als viele andere Städte hat der Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 1989 durch die Wahl eines speziell für die kommunale Integrationspolitik zuständigen Dezernenten und durch die Einrichtung des in der Verwaltung verankerten städtischen Amtes für multikulturelle Angelegenheiten, das für Integration, Antidiskriminierungsarbeit und interkulturelle Fragen zuständig ist, die Integrationspolitik auf kommunaler Ebene angemessen bewertet bzw. aufgewertet. Die Übertragung von Querschnittsaufgaben im Bereich Integration durch den Magistrat an ein Amt war bundesweit eine strukturelle und formale Neuerung innerhalb der öffentlichen Verwaltung.

Vor allem durch die Einrichtung und die Arbeit des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten wurde die besondere Integrationspolitik der Stadt Frankfurt am Main bekannt.

„Integration bedeutet für den Magistrat eine Politik des friedlichen Zusammenlebens der hier beheimateten unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Leitlinie dieser Politik ist der Artikel 3 GG, Abs. 1“, so umschrieb 1999 und umschreibt der Magistrat den Grundsatz seiner Integrationspolitik.

Integration ist zu verstehen als gesamtgesellschaftliche und gesamtstädtische Aufgabe und betrifft alle Bürgerinnen und Bürger Frankfurts. Basis der Integrationspolitik sind die vorhandenen Potenziale, die Erfahrungen und Fähigkeiten aller Beteiligten. Dies schließt den bewussten und sorgsamsten Umgang mit Differenz ein und prägt entscheidend Ziele und Methoden. Integrationspolitik betrifft alle Politikbereiche und setzt die Rahmenbedingungen zur Herstellung gleicher Startchancen und gleichberechtigter Teilhabe.

Das Amt für multikulturelle Angelegenheiten ist ein Amt für alle Frankfurter Bürgerinnen und Bürger. Diese umfassende Aufgabenstellung spiegelt sich in der Vielfalt der Aktivitäten und Projekte, die initiiert und begleitet werden. Das Amt wird inzwischen als normales Fachamt wahrgenommen und sein Service und seine Leistungen werden rege in Anspruch genommen.

Das Amt für multikulturelle Angelegenheiten ist in diesem Zusammenhang zu verstehen als Teil der integrationspolitischen Instrumente bzw. Strukturen der Stadt. In seiner Rolle als Amt mit Querschnittsfunktion ist es Prozessmanager, Koordinator und Initiator.

Aufgrund der Bedeutung, die der kommunalen Integrationspolitik beigemessen wird, befassen sich neben dem AmKA ausdrücklich verschiedene Gremien auf verschiedenen Ebenen mit dem Thema:

- Ebene Magistrat:
Magistratskommission für Gleichberechtigung und Integration 1994
- Ebene Zuwanderer:
Kommunale Ausländerinnen- und Ausländervertretung 1991
- Ebene Stadtverordnetenversammlung:
 - Ausschuss für Immigration und Integration 1997
 - Jährlicher Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung „Förderung von Integrationsmaßnahmen“ Beschluss der Stadtverordneten Ende 1999,
 - Frankfurter Erklärung zu Rassismus und Antisemitismus 1990/ erneuert 2000,

- Antidiskriminierungsrichtlinie

Handlungsfelder: (Auszug)

- Erprobung neuer Ansprachewege zum frühzeitigen Erlernen der deutschen Sprache für auf Dauer neu Zuwandernde und Aufbau eines Trägernetzwerks zur Durchführung der Kurse im Rahmen des Projekts Sprach- und Orientierungskurse (S+O)
- Qualitativer und quantitativer Ausbau der Projekte „Mama lernt Deutsch“, Ausbildungsorientierte Elternarbeit (AOE)
- Verstärkte Werbung und Information zum Projekt HIPPY
- Aktive Einbeziehung von Multiplikatoren aus Migrantenorganisationen in operative Maßnahmen des Amts (z.B. AOE, S+O, Vermittlung der Rentenberatung für ältere Migranten)
- Entwicklung einer Konzeption und eines Curriculums zur Durchführung von Fortbildungen zum Thema „Interkulturelle Kompetenz“ für Führungskräfte der Kommunal- und Arbeitsverwaltung und Träger der beruflichen Bildung und Weiterbildung im Rahmen des Equal-Projekts M.A.R.E
- Regelmäßige Durchführung von Seminareinheiten zum Thema „Interkulturelle Kommunikation“ im Rahmen der Grundlehrgänge Serviceorientierung für städtische Mitarbeiter/-innen
- Weiterführung des Projekts „Polizei und Migrantinnen und Migranten im Dialog“
- Intensivierung der Antidiskriminierungsarbeit und systematische Dokumentation der Diskriminierungsmeldungen
- Konzeptionelle und praktische Weiterentwicklung des Arbeitsfeldes Stadtteilvermittlung durch Vernetzung mit den Projekten Soziale Stadt und Quartiersmanagement und verstärkte Öffentlichkeitsarbeit
- Planung und Durchführung von Tagungen und Veranstaltungen zu unterschiedlichen Themen mit Partnern aus unterschiedlichen Bereichen

2003 steht als weiterer Schwerpunkt die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Migrantenvereinen und die Qualifizierung von Multiplikatoren und Aktiven der Migrantenvereine auf dem Programm. Gemeinsam mit dem Fachbereich „Soziale Arbeit und Gesundheit“ der Fachhochschule Frankfurt am Main ist eine Fortbildungsreihe für Vereine in Planung.

Elke Cybulla, Integrationsbeauftragte von Konstanz:

Mein Name ist Elke Cybulla, ich komme aus Konstanz. Nach den Ausführungen der Vertreterin einer Stadt wie Frankfurt ist es sehr schwierig, Ausführungen zu einer viel kleineren Stadt zu machen. Mein Beitrag wird in dieser Vorstellungsrunde sehr kurz sein. Ich bin erst seit dem 1. Januar 2003 Integrationsbeauftragte in Konstanz. Die Stelle war ein halbes Jahr ver-

waist. Meine Vorgängerin war krankheitshalber ausgeschieden. Es gibt einzelne Maßnahmen zur Integration aber Konstanz hat noch kein kommunales Integrationskonzept, was sich über die Stadt spannen könnte: Wir sind aber jetzt dabei bzw. wir möchten gerne ein solches Konzept entwickeln. Das ist auch der Grund, warum ich heute hier bin, und ich bin gespannt, was ich mitnehmen kann, was sich übertragen lässt auf so eine kleinere Stadt. Konstanz hat 80.000 Einwohner und 14 Prozent davon sind ausländischer Herkunft.

Uschi Sorg, Beauftragte des Sozialreferats der Landeshauptstadt München für Migrationsfragen, München:

Durch den Beschluß des Stadtrates der Landeshauptstadt München im März diesen Jahres (2003) wurde die Gesamtverantwortung für die interkulturelle Öffnung und für ein kommunales Integrationskonzept dem Sozialreferat übertragen. Seit heute ist die Stelle für interkulturelle Zusammenarbeit im Sozialreferat.

Wir haben in München noch kein vom Stadtrat verabschiedetes kommunales Integrationskonzept. Aber es gibt schon einen Entwurf. Es gibt viel Erfahrungen in allen Referaten - die in anderen Städten Dezernate genannt werden - und es gibt auch viel Vorarbeit und Erfahrungen im Sozialreferat, von denen ich jetzt einige Elemente der interkulturellen Öffnung vorstellen möchte.

Seit 1996 hat das Sozialreferat, als Teil des Organisationsleitbildes, Leitlinien mit einem Bekenntnis zur interkulturellen Orientierung und Öffnung der Verwaltung. Hier werden als grundlegende Werte, die bestimmend für die Arbeit des Sozialreferates sind aufgeführt:

- „soziale Gerechtigkeit;
- gleichberechtigte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben mit allen Rechten und Pflichten;
- Achtung der Würde und Persönlichkeit der Einzelnen;
- Solidarität miteinander und Vielfalt untereinander;
- Respektierung der individuellen Lebensentwürfe“.

Seit 1996 wird dieses Leitbild jährlich in Jahreszielen konkretisiert, dazu gehören auch die interkulturellen Fortbildungen. Sabine Handschuck, die Beauftragte für interkulturelle Arbeit im Sozialreferats, hat 1993 damit begonnen, interkulturelle Fortbildungen für den sozialpädagogischen Bereich und für die Verwaltung zu entwickeln. Sie hat mit den Führungskräften angefangen. Das ist ganz wichtig, wenn man die Akzeptanz für Fortbildungsangebote haben möchte. Die Fortbildungen werden von mir quantitativ und qualitativ evaluiert und von Sabine Handschuck ständig weiterentwickelt. Ein weiterer Schritt auf der konzeptionellen Ebene: seit 1999 hat das Stadtjugendamt Leitlinien für eine interkulturell orientierte Kinder- und Jugendhilfe, die vom Stadtrat verabschiedet wurden.

Wichtiger Bestandteil der strukturellen Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung ist neben der Stelle der Beauftragten für interkulturelle Arbeit, die Koordinationsgruppe für interkulturelle Orientierung und Migration. In ihr sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Ämter vertreten. Ziel ist eine fachlich fundierte, abgestimmte und einheitliche Referatspolitik in den Bereichen Migration und interkulturelle Orientierung zu sichern und in allen Produktbereichen sowie nach außen zur Geltung zu bringen.

Ein weiteres strukturelles Angebot ist ein Dolmetscherservice. Der ASD-Arbeitskreis „Verbesserung der Hilfen für ausländische MitbürgerInnen“ hat erreicht, dass für die ASD-Arbeit unbürokratisch professionelle Dolmetscherinnen und Dolmetscher angefordert werden können. Hier arbeiten wir mit dem Dolmetscherservice für Zentrum für Transkulturelle Medizin zusammen. Der Arbeitsbereich wirtschaftliche Hilfen für Flüchtlinge hat schon seit langem einen eigenen Dolmetscherservice mit semiprofessionellen Sprachmittlern aufgebaut.

Das Sozialreferat hat sich mit drei Organisationseinheiten an TIK beteiligt.

Qualitätsmanagement ist für uns eine wichtige Methode zur Implementierung interkultureller Öffnung. Sabine Handschuck führt gerade in zwei Regionen mit insgesamt 30 Einrichtungen der sozialen Arbeit ein interkulturelles Qualitätsmanagementprojekt durch. Bei diesem Projekt ist u.a. die sozialräumliche Ebene von Bedeutung. Beispielsweise fördert das Projekt die Zusammenarbeit zwischen einem Migrationssozialdienst und einem Alten- und Servicezentrum im Stadtteil.

Nach den Konzepten von Hubertus Schröer und Sabine Handschuck ist auch die neue Steuerung ein wichtiges Instrument für die interkulturelle Öffnung. Zu diesem Thema ist in „neue praxis“ 5/2002 ein Artikel erschienen. Beispielsweise arbeitet Sabine Handschuck mit den Produktteams des Jugendamtes daran, Indikatoren für die interkulturelle Öffnung zu entwickeln. Diese werden im Kontraktmanagement mit den freien Trägern eingesetzt.

Ich werde jetzt noch auf die vom Sozialreferat in Auftrag gegebenen Studien zur interkulturellen Öffnung eingehen. Zwei dieser Studien sind im Jahr 2000 erschienen. Die eine Studie beschäftigt sich mit der Frage, warum qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund nicht zur Stadt gehen oder welche Barrieren sie dort überwinden müssen. Die zweite Studie beschäftigt sich mit der Alltagspraxis der interkulturellen Kommunikation im Sozialreferat.

Als Folgestudien erschienen im Jahr 2002 Handbücher als Leitfaden für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowohl für den Verwaltungsbereich als auch für den sozialpädagogischen Bereich. Das Forschungsprojekt „Erfolgreich Kommunikation in der interkulturellen Verwaltungspraxis“ wurde von mir durchgeführt. Ich habe sowohl die Seite der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch die der Klientinnen und Klienten interviewt. Ein zentrales Ergebnis war, dass alle Beteiligten das Bedürfnis haben, mit Respekt und Verständnis behandelt zu wer-

den. Bestätigt wurde, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb der Institutionen berechenbar über Macht verfügen. Damit ist die Kommunikationsstruktur innerhalb der Verwaltung, trotz Kundenorientierung, asymmetrisch.

Veronika Kabis, Integrationsbeauftragte Saarbrücken:

Die Situation in Saarbrücken ist durch zwei Besonderheiten gekennzeichnet. Zum einen hat das Zuwanderungs- und Integrationsbüro seine Arbeit erst am 1. April dieses Jahres aufgenommen und steht damit also noch ganz am Anfang. Zum anderen ist im Vorfeld der Einrichtung unseres Büros etwas geschehen, wovon alle Fachleute kommunaler Integrationspolitik eindringlich warnen: Es gab keinen Konsens über die Schaffung einer solchen Stelle. Die Idee wurde vielmehr eineinhalb Jahre lang kontrovers diskutiert, bis die Schaffung des Büros in Form einer Stabsstelle mit Mehrheitsbeschluss, aber gegen den Widerstand der Opposition, verabschiedet wurde.

Eine unrühmliche Rolle in der öffentlichen Diskussion spielte dabei auch die Lokalpresse. Da hieß es zum Beispiel: „Noch ein Amt für die Pleitestadt?“ Oder: „Ist ja schön und gut die Idee, sich verstärkt um die Belange von Einwanderern kümmern zu wollen, aber dass es gleich eine neue Stabsstelle sein muss, das ist schon ein starkes Stück. Beauftragte für irgendeinen Klimbim kann man schließlich nie genug haben, genau wie Hohlraumdübel in der Werkzeugkiste“.

Aufgabe des ZIB ist es im Prinzip, die Grundlagen dafür zu schaffen, dass künftige Integrationsmaßnahmen besser gesteuert und aufeinander abgestimmt werden, und auf der anderen Seite den Prozess der interkulturellen Öffnung bei der Stadtverwaltung zu initiieren und zu verstetigen. Die schwierige Ausgangslage zwingt uns dazu, das Pferd von hinten aufzuzäumen: Wir fangen mit praktischen Maßnahmen und Vorschlägen an und werden die politische und öffentliche Unterstützung zunächst für diese konkreten Projekte suchen, um dann Stück für Stück den Gedanken eines Gesamtkonzepts zu verankern und umzusetzen. Wir werden jetzt also Projekte planen, viele Akteure einbeziehen, und danach mit Vorlagen in den Rat gehen. Die Diskussion über Gesamtkonzept und Steuerung muss letztendlich während des Arbeitsprozesses und durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit geschehen.

Ein konkreter Ansatzpunkt ergab sich durch einen Antrag des Ausländerbeirats zur Frage der interkulturellen Personalpolitik und Personalentwicklung. Eine hierfür gebildete Arbeitsgruppe hat eine Reihe von Strategien und Maßnahmen vorgeschlagen, die es nun umzusetzen gilt. Dazu gehört auch die Durchführung eines Fachtags für Führungskräfte, mit dem das Thema interkulturelle Öffnung in die Verwaltung hinein getragen werden soll. Hierfür erhoffen wir uns die Unterstützung des Projekts TiK.

Ein wichtiges Anliegen ist uns der Schutz vor Diskriminierung im Betrieb. Vor dem Hintergrund der EU-Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierungen und Ungleichbehandlung möchten wir eine Dienstvereinbarung für die Verwaltung erreichen, ähnlich den Vereinbarungen in Konzernen. Vielleicht liegen in anderen Städten schon entsprechende Erfahrungen vor; das wäre interessant zu diskutieren.

Durch die Grenzlage zu Frankreich bietet sich auch eine verstärkte deutsch-französische Zusammenarbeit an, angefangen beispielsweise mit einem Fachkräfte-Austausch. Migration macht naturgemäß nicht vor den europäischen Binnengrenzen halt. Gerade im Zusammenhang mit binationalen Familien haben wir immer wieder Beratungsanfragen erlebt, bei denen es wichtig ist, intensive Kontakte auf der französischen Seite zu pflegen, gemeinsame Projekte durchzuführen, die Ausländergesetzgebung und die Integrationspolitik und -arbeit in beiden Ländern zu kennen und zu vergleichen.

Hartmut Caemmerer, Referent im Büro der Beauftragten für Migration und Integration des Senats von Berlin:

Wir haben in Berlin kein ausgearbeitetes und vom Senat beschlossenes übergreifendes Integrationskonzept in der Art, wie man es hier von vielen Kommunen sehr interessant hört. Das ist vor allem auch durch unseren besonderen gebietskörperschaftlichen Status bedingt: Berlin ist Land und Kommune zugleich.

Die kommunale Ebene wird in erster Linie – aber nicht ausschließlich – von den Bezirken repräsentiert. Die haben ein relativ hohes Maß an Selbständigkeit, obwohl sie keine Rechtspersönlichkeit besitzen. Im Zuge der Verwaltungsreform wurde in den letzten Jahren ihre Eigenkompetenz deutlich verstärkt. Aber auch auf der Landesebene sind kommunale Funktionen angesiedelt. Diese Funktionsteilung macht es schwieriger, ein übergreifendes kommunales Integrationskonzept zu etablieren; jedenfalls von der Dienststelle der Migrations- und Integrationsbeauftragten¹ des Senats, also von der Landesebene her.

Ich beschränke mich wegen des vorgegebenen Zeitrahmens auf den Schwerpunkt interkulturelle Öffnung der Verwaltung und der Sozialen Dienste.

Auf Bezirksebene hat es in den letzten zwei Jahren einige Fortschritte in der interkulturellen Ausrichtung der Verwaltung gegeben. Dabei haben im Hintergrund auch die Bemühungen der Ausländerbeauftragten des Senats um derartige Fortschritte eine Rolle gespielt. Im Wesentlichen wurden diese Entwicklungen aber von Kräften in den Bezirken, vor allem auch von den jeweiligen Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragten, angestoßen. Interessanterweise handelt es sich dabei vor allem um zwei Ost-Berliner Bezirke: Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf. Dort leben wesentlich weniger Migranten als in den westlichen Innenstadtbezirken. Doch es gibt mittlerweile in beiden Bezirken Bezirksamtsbeschlüsse, die auf die interkulturelle Öffnung und Ausrichtung der jeweiligen Bezirksverwaltung abzielen. Im Bezirk Lichtenberg konkretisiert sich dies zunächst vor allem in einer Pflicht für alle Verwaltungsbereiche zur regelmäßigen Berichterstattung über ihre migrantenbezogenen Aktivitäten. Die Ergebnisse sind, soweit man hört, noch nicht sehr befriedigend. Vom Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf wurde Anfang dieses Jahres ein „Fachkonzept für die interkulturelle Arbeit in

¹ Das bisherige Amt „Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin“ wurde durch Senatsbeschluss im Frühjahr dieses Jahres in „Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration“ umbenannt.

Im Text passt sich die Terminologie pragmatisch dem jeweiligen historischen Kontext an.

Marzahn-Hellersdorf“ beschlossen, das mit wissenschaftlicher Begleitung durch eine der Berliner Fachhochschulen für Sozialarbeit implementiert werden soll.

In dem Berliner Bezirk, der wohl auch überregional als klassischer Migranten-Bezirk bekannt ist, nämlich in Kreuzberg - jetzt: Friedrichshain-Kreuzberg - gibt es seit längerer Zeit im Umkreis der Bezirksverordnetenversammlung und der migrantenpolitischen Fachlobby Diskussionen, auch dort einen Bezirksamtsbeschluss zur interkulturellen Ausrichtung der Bezirksverwaltung herbeizuführen. Diese Bestrebungen haben gute Erfolgsaussichten.

Bisher waren im alten Bezirk Kreuzberg dank einer engagierten Ausländerbeauftragten und mehrerer aufgeschlossener Bezirksamtsmitglieder die intensivsten kommunalen Aktivitäten zugunsten von Migranten zu verzeichnen, etwa in Gestalt verschiedener Arbeitskreise, Projektinitiativen und Fachtagungen im Sozial- Gesundheits- und Bildungsbereich.

Generell – so hat eine von unserer Dienststelle vor drei Jahren durchgeführte Umfrage gezeigt – hängt das migrantenbezogene Engagement in den Berliner Bezirken neben dem Anteil der Migranten an der Wohnbevölkerung vor allem vom Engagement und der Kompetenz einerseits der Führungskräfte im Bezirksamt und andererseits der jeweiligen Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragten ab.

In der Dienststelle der Ausländerbeauftragten des Berliner Senats haben wir dem Thema der interkulturellen Öffnung in den letzten Jahren zunehmende Aufmerksamkeit gewidmet. Dabei lag der Akzent zunächst auf den Sozialen Diensten; mittlerweile vorwiegend auf der Verwaltung allgemein. Vor dem Jahr 2000 wurde die Forderung nach der interkulturellen Öffnung von Sozialen Diensten und Verwaltung immer wieder von uns aufgegriffen, wenn auch nicht im Sinne eines prioritären Arbeitsschwerpunkts; so etwa in unseren regelmäßigen Integrationsberichten, in Vorträgen, Foren, Fachgesprächen und Beratungen mit Bezirksstadträten, freien Trägern und anderen. Daneben wurde beispielsweise bei der Berliner iaf das Weiterbildungsprojekt „Beratung im interkulturellen Kontext“ von uns mit finanziert. Insgesamt war es aber schwierig für uns, die interkulturellen Öffnung wesentlich voranzubringen. Es gab zu wenig Resonanz bei den Verwaltungen, sowohl auf Bezirks- als auch auf Senatsebene.

Im September 2000 ist es dann zu einem Senatsbeschluss gekommen, in dem das Ziel der interkulturelle Öffnung in etwas merkwürdiger Weise offiziell als Senatsabsicht verankert worden ist. Dieser Senatsbeschluss hat in der Folgezeit weitere Schritte nach sich gezogen. Er bezieht sich seinem Titel nach auf „Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Antisemitismus“. Daran wird deutlich, dass es im Grunde um etwas anderes ging als um die interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Den Auftrag zu dem Bericht, der dem Senatsbeschluss zugrunde liegt, hatte die Berliner Landeskommission gegen Gewalt gegeben. Hinzu kam dann im Sommer 2000 der Wunsch des Senats, aus aktuellem Anlass ein politisches Zeichen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit zu setzen. Es ist dem politischen Geschick der Berliner Ausländerbeauftragten, Frau John, zu verdanken, dass die damalige politische Konjunktur zum Problem Rechtsextremismus genutzt wurde, um den Senat auf verbindliche Aussagen zum Thema interkulturelle Ausrichtung der Verwaltung festzulegen. Die Verknüpfung der beiden Themen erfolgt über das Argument, dass für die Abwehr von Fremdenfeindlichkeit ein öffentliches Meinungsklima nötig ist, das Migranten akzeptiert. Und hierbei haben wiederum Politik und Verwaltung eine Vorbildfunktion. In mehreren Passagen des Beschlusses fordert der Senat die Verwaltung auf, sich interkulturell auszurichten und sich den Migranten-Zielgruppen zu öffnen. Dabei sind auch die

Vorgaben der Verwaltungsreform zu nutzen, wie etwa Kundenorientierung, Zielvereinbarungen, Qualitätsmanagement und Beschwerdemanagement.

Zunächst habe ich diesen Senatsbeschluss mit einer gewissen Skepsis betrachtet, weil seine eigentliche Zielrichtung ja eine andere war. Er scheint jedoch nach und nach für die Sache der interkulturellen Ausrichtung der Verwaltung durchaus positive Folgen zu zeitigen: Bei der Ausländerbeauftragten des Senats ist eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe zur interkulturellen Ausrichtung der Verwaltung eingerichtet worden, in der alle relevanten Senatsressorts vertreten sind. Diese Gruppe hat ihrerseits vorgeschlagen, dass Arbeitsgruppen zur interkulturellen Ausrichtung der Verwaltung in allen Ressorts initiiert werden. Langsam kommen in einzelnen Ressorts auch Prozesse in diese Richtung in Gang.

In dem Senatsressort, dem die Ausländerbeauftragte zugeordnet ist, wurde eine derartige Arbeitsgruppe aufgrund des genannten Senatsbeschlusses schon vor zwei Jahren eingerichtet. Sie hatte bereits ein Konzeptpapier für die Ressortleitung erarbeitet. Aufgrund des Endes der Legislaturperiode und des damit verbundenen Neuzuschnitts der Senatsressorts, ist dieser Ansatz zunächst wieder versandet.

Diese Initiative hatte aber die Folgewirkung, dass jetzt in der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz aufgrund einer Entscheidung der Senatorin wieder eine derartige Arbeitsgruppe gebildet wurde, die die interkulturelle Ausrichtung in diesem Ressort voranbringen soll. Geleitet wird diese Gruppe von Frau Kroker-Stille, der Leiterin des Steuerungsdienstes in unserer Verwaltung, die auch an dem heutigen Fachgespräch teilnimmt. Diese Gruppe hat vor kurzem die Arbeit aufgenommen. Zunächst sollen in der Arbeitsgruppe Einzelbeispiele einer klärenden Diskussion unterzogen und daraus dann Ziele entwickelt werden.

Vor dem Hintergrund des Senatsbeschlusses vom September 2000 wurde bei der Dienststelle der Ausländerbeauftragten eine Mitarbeiterin eingestellt, die sich der Verwirklichung des Ziels der interkulturellen Ausrichtung der Verwaltung, vor allem bei den Senatsverwaltungen, widmet. Sie betreut oder begleitet die erwähnten Arbeitsgruppen. Darüber hinaus initiiert sie in verschiedenen Verwaltungen informierende und motivierende Einführungsveranstaltungen zum Thema interkulturelle Ausrichtung, vor allem für Führungskräfte. Bisher wurden vier derartige Veranstaltungen durchgeführt. Alle haben einen deutlichen Motivations Schub bei den meisten Teilnehmern bewirkt. Ein wichtiger Erfolg dieser Aktivitäten ist, dass sich die Justizverwaltung mittlerweile voll auf das Thema eingelassen hat. Sie hat die interkulturelle Öffnung des ganzen Ressorts mit allen Unterbereichen auf ihr Arbeitsprogramm für diese Legislaturperiode gesetzt. Es werden Weiterbildungsveranstaltungen für verschiedene Teilbereiche durchgeführt.

Auch in anderen Senatsverwaltungen gibt es erkennbare Absichten und Interessenschwerpunkte bei einzelnen Referaten oder Personen, die an der interkulturellen Öffnung interessiert sind und daran arbeiten. Vor allem im Jugend- und im Schulbereich ist dies erkennbar. Aber es gibt dort noch nicht Grundsatzentscheidungen zur interkulturellen Ausrichtung wie in den Ressorts Justiz und Gesundheit, Soziales, Verbraucherschutz.

Unabhängig von und schon vor dem Senatsbeschluss vom September 2000 gab und gibt es in unserer Senatsverwaltung begrüßenswerte Entwicklungen im Sinne einer interkulturellen Öffnung. Dies gilt beispielsweise und vor allem für den Seniorenbereich. Der Beginn einer interkulturellen Ausrichtung verlief dort anfangs stark in Kooperation mit unserer Dienststelle, danach zunehmend auch unabhängig von uns. Vor vier Jahren wurden vom Senat Leitlinien

der Seniorenpolitik verabschiedet, in die längere Passagen über die Situation und den Hilfebedarf älterer Migranten aufgenommen wurden. Dabei wurden auch detailliertere Kriterien für die interkulturelle Öffnung der Altenhilfe formuliert. Aus diesen Leitlinien haben sich weitere Initiativen ergeben: etwa die Förderung von Fachberatungsstellen, die der Öffnung von Altenhilfe-Institutionen für Migranten dienen. Es wurde eine Expertise über Altenhilfe in Berlin und die Versorgung von älteren Migranten erstellt, die auch gewisse Vorschläge zum Thema interkulturelle Öffnung und Vernetzung in diesem Bereich beinhaltet.

Abschließend noch ein paar Hinweise zu den aktuellen Trends auf landespolitischer Ebene: In der nach der letzten Wahl von den Regierungsparteien Ende 2001 geschlossenen Koalitionsvereinbarung sind zahlreiche Punkte zum Thema Integrationspolitik enthalten. Generell wird die interkulturelle Ausrichtung und Öffnung der Verwaltung gefordert. Diese Zielvorgabe ist dann in die Regierungserklärung übernommen worden. In der Koalitionsvereinbarung wird darüber hinaus - neben vielen anderen migranten- und integrationspolitischen Zielvorgaben - ausdrücklich die interkulturelle Öffnung des öffentlichen Gesundheitsdienstes, der Altenhilfe und der Kindertagesstätten ins Auge gefasst.

Vor allem aber hat aufgrund einer entsprechenden Vorgabe in der Koalitionsvereinbarung der Senat gerade vor zwei Wochen die Einrichtung eines Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen beschlossen. Diesem Beirat gehören Vertreter und Vertreterinnen der Senatverwaltungen und der Bezirke sowie Vertreter gesellschaftlicher Gruppen an, insbesondere auch aus den Zuwanderergruppen. Die Leitung des Beirats hat die für den Geschäftsbereich Soziales zuständige Staatssekretärin. Die Geschäftsführung obliegt dem Integrationsbeauftragten des Senats. Der Beirat kann u.a. Empfehlungen zur Integrationspolitik für die Arbeit des Senats und für gesellschaftliche Gruppen erarbeiten. Wir haben die Erwartung, dass durch diesen Beirat - der mittelbar auch auf Anregungen der Berliner Ausländerbeauftragten zurückgeht - die Integrationspolitik in Berlin eine verstärkte Dynamik entwickelt; dass er genutzt werden kann, um integrationspolitischen Konzepten in der Stadt differenziertere Gestalt und mehr Verbindlichkeit zu geben.

Jürgen Markwirth, Leiter des Inter-Kultur-Büros beim Amt für Kultur und Freizeit der Stadt Nürnberg, zuständig für die verwaltungsinterne Koordinierungsgruppe "Integration":

Das Inter-Kultur-Büro beim Amt für Kultur und Freizeit der Stadt Nürnberg ist mit der Geschäftsführung einer verwaltungsinternen Koordinierungsgruppe Integration beauftragt, die im letzten Jahr gegründet wurde. Sie hat vom Stadtrat den Auftrag, ein Integrationsprogramm für die Stadt Nürnberg zu entwickeln.

Wir haben in Nürnberg eine relativ lange Geschichte in der Integrationspolitik. Nürnberg war eine der ersten Städte, die 1973 einen Ausländerbeirat eingerichtet haben, 1982 wurde dann zum ersten Mal ein referatsübergreifendes Ausländerprogramm verabschiedet, dessen Fortschreibung im Jahr 1994 vom Stadtrat beschlossen wurde. In den Leitsätzen wurde als Ziel für die Arbeit der kommunalen Verwaltung und der jeweiligen Dienststellen formuliert, dass „die ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger“ an allen städtischen Angeboten und Leistungen teilhaben können. „Die Angebote und Einrichtungen sind so zu gestalten, dass dies

möglich ist. Die Stadt Nürnberg wird, soweit möglich, bei all ihren Planungen und Maßnahmen den besonderen Belangen der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger Rechnung tragen“.

Dieser Beschluss von 1994 hat neben diesen allgemeinen Zielen für nahezu alle kommunalen Handlungsfelder Einzelmaßnahmen formuliert. Tragischerweise ist diese Beschlussfassung letztendlich mit der Haushaltskrise zusammengefallen, die auch in Nürnberg relevant geworden ist. So sind leider viele der Maßnahmen, die in dem Programm stehen, mangels Finanzen nicht umgesetzt worden.

Da es zudem keine beschlossenen Umsetzungszuständigkeiten, -verpflichtungen und -regularien gegeben hat, war es im Prinzip den einzelnen Referaten und Dienststellen überlassen, dieses Programm umzusetzen. Statt zusammenfassender Berichterstattungen gab es immer nur Berichte zu einzelnen Handlungsfeldern, die von den jeweiligen Dienststellen ohne zentrales Controlling und Evaluation vorgelegt worden sind.

Das Thema ist dann einige Jahre etwas aus dem Blick geraten. Seit etwa zwei Jahren hat der Ausländerbeirat dann immer wieder eine Neufassung des Ausländerprogramms angemahnt. Dadurch, dass der neue Oberbürgermeister Dr. Maly Integration zur Chefsache erklärt hat, haben wir in der kommunalen Integrationspolitik einen neuen Schub bekommen. Er hat gleich zu Beginn seiner Amtszeit formuliert, dass für ihn das interkulturelle Zusammenleben eine der zentralen Herausforderungen der Stadt Nürnberg ist. Zudem kündigte er einen neuen Aufschwung in der Integrationspolitik an.

Infolgedessen ist als erster Schritt eine neue Stadtratskommission für Integration gegründet worden, die an die Stelle der bisherigen Ausländerkommission getreten ist. Das Besondere an dieser neuen Kommission ist neben der Tatsache, dass sie politisch aufgewertet und vom Oberbürgermeister selbst geleitet wird, dass hier die Ausländer- und die Aussiedlerthematik zusammengeführt werden sollen. Bisher gab es einen Aussiedlerbeirat und einen Ausländerbeirat, deren Themen und Anregungen auf getrennten Wegen durch die Stadtverwaltung und die einzelnen Ausschüsse gelaufen sind. Die neu gegründete Kommission für Integration soll sich mit beiden Themenfeldern befassen und auch das neu zu erarbeitende Integrationsprogramm soll beiden Zielgruppen Rechnung tragen.

Für uns in Nürnberg ist das eine ganz wichtige Dimension. Nürnberg hat knapp 100.000 ausländische Mitbürger sowie knapp 40.000 Aussiedler. Weil das nach ihrer Staatsangehörigkeit Deutsche sind, sind sie schwer in den Statistiken festzustellen. Unser Statistisches Amt hat deshalb anhand der Geburtsorte die Anzahl der Aussiedler rekonstruiert. Demnach sind in den letzten zehn Jahren fast 40.000 Aussiedler und ihre Familienangehörigen zugewandert sind, darunter 95 Prozent aus der früheren Sowjetunion. Damit ist Russisch in Nürnberg die meistgesprochene Fremdsprache.

Vor diesem Hintergrund ist es natürlich folgerichtig, in der Integrationspolitik die Ausländer- und Aussiedler-Thematik zusammenzufassen und zu überlegen, was das konkret bedeutet.

Unter Berücksichtigung bestehender Arbeitsansätze soll auf der Basis einer umfassenden Bestandsaufnahme nun ein neues Integrationsprogramm für die Stadt Nürnberg entstehen, das jeweils beide Zielgruppen berücksichtigt.

Ungeachtet des Fehlens einer Fortschreibung eines umfassenden Programms, hat es natürlich in den letzten Jahren immer wieder neue integrative und interkulturelle Projekte in Nürnberg gegeben. So gibt es u.a. das Projekt „Interkulturelle Mediation“, das Netzwerk für

interkulturelle Kommunikation „Xenos“, das Projekt „Ausländische Patienten im Klinikum“ sowie ein sehr weitreichendes Konzept „Migration und Alter“.

Neben der Stadtratskommission, in der Stadträte, Ausländerbeirat und Aussiedlerbeirat, sowie beratende Mitglieder der Verbände vertreten sind, existiert – wie eingangs erwähnt - eine verwaltungsinterne Koordinierungsgruppe, in der alle einschlägigen städtischen Referate und Dienststellen vertreten sind, die sich in größerem Umfang mit der Integrationsthematik befassen.

Hauptaufgabe dieser Koordinierungsgruppe ist in den nächsten Jahren die Erarbeitung des Integrationsprogramms. Derzeit werden dafür die einzelnen Arbeitsschritte vorbereitet und integrationspolitische Leitlinien erarbeitet, die dann vom Stadtrat verabschiedet werden sollen. Man wird dabei sicher an die alten Leitlinien anknüpfen, aber das eine oder andere neu formulieren.

Einer der Schwachpunkte unserer alten Ausländerprogramme war, dass sie im wesentlichen „in der Amtsstube“ entstanden sind. Man hat aus den verschiedenen Referaten Leute zusammengeholt, jeder hat im Prinzip seinen Teil geschrieben und alles wurde zu einem Programm zusammengefügt. Dieses Vorgehen hat dazu geführt, dass die Ziele und Maßnahmen nicht in allen Bereichen genügend verankert waren, was zweifellos – neben den finanziellen Rahmenbedingungen- zu unterschiedlichen Erfolgen in der Umsetzung beigetragen hat.

Aus diesen Erfahrungen wollen wir lernen. Deswegen werden in naher Zukunft in den unterschiedlichsten kommunalen Handlungsfeldern Arbeitsgruppen gegründet, in denen sowohl städtische als auch nichtstädtische Fachleute vertreten sind. Wir werden ein Hearing durchführen, in dem die Selbstorganisationen der Ausländer und Aussiedler sich in das Ganze einbringen können. Wir sind dabei, auch ein Kuratorium zu gründen, in dem alle relevanten Kräfte der Stadt Nürnberg, von der Polizei bis zur Handwerkskammer, vertreten sind. Zusätzlich wird es eine Expertenbefragung geben.

Die integrationspolitische Diskussion und die Formulierung von Zielen bedarf nach unserer Überzeugung einer breiten gesellschaftlichen Verankerung. Neben dem, was als Integrationsprogramm am Ende beschlossen wird, ist uns dieser Prozess der Erarbeitung und der Diskussion ganz wichtig.

Parallel dazu sind Überlegungen im Gang, einzelne Modellprojekte wie ein „Projekt Integration und Sprachentwicklung im Stadtteil“ zu entwickeln.

So weit zum aktuellen Stand in Nürnberg.

Barbara Schulze-Evers, Leiterin Asylbewerberbetreuung, Sozialamt der Stadt Neumünster:

Ich bin in Vertretung meines Abteilungsleiters gekommen. Und ich bin in die Arbeit, die in Neumünster bisher schon gelaufen ist, noch nicht intensiv eingebunden gewesen. Ich arbeite im Sachgebiet für den Personenkreis des Asylbewerberleistungsgesetzes, zusammen mit einer anderen Kollegin in der Leistungsstelle.

Neumünster hat etwa 81.000 Einwohner. Auf Anregung der Stadtverwaltung wurde im Sommer 2001 ein Treffen einberufen. Man hat sich an alle Verbände in Neumünster und an Vereine von ausländischen Mitbürgern gewandt, die mit Migranten und Migrantinnen arbeiten. Ausgangspunkt dafür war das Konzept der Landesregierung Schleswig-Holstein zur Integration von Migranten und Migrantinnen. Seitdem hat sich die Gesprächsrunde drei- bis viermal im Jahr getroffen, und es fanden dann erste Überlegungen für die Stadt statt, selber ein eigenes Integrationskonzept zu erarbeiten.

Als Basis wurde im Februar diesen Jahres (2003) dazu ein Hearing mit Fachleuten organisiert, an dem 95 Personen teilgenommen haben. Als Einstieg hat Herr Dr. Schweitzer ein Referat über die Erfahrungen der Umsetzung des Integrationskonzepts in Essen gehalten und anschließend beschäftigten sich fünf Arbeitsgruppen mit folgenden Themen: Spracherwerb und interkulturelle Erziehung in Kindertagesstätten und Schulen, Jugend und Ausbildung, Gesundheit und Senioren, Wohnen und Wohnumfeld, und dann noch mit der interkulturellen Öffnung der Sozialen Dienste und der Verwaltung.

Die Arbeitsergebnisse wurden dokumentiert und noch weiter ausgewertet. Vor der Sommerpause sollen die Ergebnisse den Ausschüssen zur Beratung vorgelegt werden. Ich würde auch ganz gerne mit Ihnen die Erfahrungen austauschen und habe auch ein paar Kopien von diesen Handlungsempfehlungen mitgebracht, die entwickelt wurden.

Lilli Gros, Ausländerbeauftragte Pforzheim:

In Pforzheim wird Integration natürlich auch ganz wichtig gefunden, aber sie sollte nichts kosten. Deswegen war es auch ein besonderer Glücksfall, dass Frau Professor Simon-Hohm bereit war, in ihrem Praxissemester ein Integrations-konzept für Pforzheim zu schreiben. Vor mehreren Jahren hatten wir mit Herrn Schmidt von ISOPLAN schon einen Anlauf genommen, was damals abgelehnt wurde, weil es etwas gekostet hätte. Das ist auch der Grund, warum ich praktisch als Eine-Frau-Betrieb laufe, nicht einmal eine Halbtagskraft habe, sondern mich mit Auszubildenden über die Runden schlängele. Jetzt bin ich ganz happy, weil ich von einer Beschäftigungsgesellschaft vielleicht ein halbes Jahr oder sogar ein ganzes Jahr eine Frau habe.

Trotz dieser Lage machen wir einiges in Pforzheim. Ich werde mehr auf das Integrationskonzept eingehen, das ich nachfolgend mit IK bezeichne. Natürlich fangen wir in Pforzheim nicht bei der Stunde Null an. Was fehlt, ist eine stärkere Vernetzung. Das IK hat zehn Themenschwerpunkte. Zu „Interkultureller Erziehung, frühkindliche Erziehung und Elementarerziehung“ sammeln wir in der Ost-Stadt mit einem Sprachförderprojekt in drei Kindergärten und an einer Grundschule positive Erfahrungen. Wir ließen muttersprachliche Frauen qualifizieren, damit sie zur Sprachförderung in weiteren Kindergärten eingesetzt werden können. Es ist wichtig, dass Kinder in ihrer Muttersprache gestärkt werden, um dadurch besser die deutsche Sprache zu lernen. Wir machen damit sehr gute Erfahrungen und versuchen jetzt mit Hilfe von Konsulaten, durch Einsatz von muttersprachlichen Lehrern diese Sprachförderung in Kindergärten und Schulen auszuweiten.

„Die Schulsituation von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien“ (IK), versuchen wir durch diese Sprachförderprojekte zu verbessern. „Der Situation von Jugendlichen aus Migrantenfamilien“ (IK) wollen wir mehr Aufmerksamkeit widmen. Zur „Erwerbstätigkeit, Beschäftigung und Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten“ (IK) denken wir über neue Projekte mit unserem Beschäftigungsförderer nach. Im Rahmen der „Sozialen Stadt“ in der Ost-Stadt ließen wir durch Muttersprachler eine Befragung durchführen, die interessante Ergebnisse und Anregungen für weitere Initiativen brachte.

Muttersprachliche Berater und Betreuer von Migrantinnen und Migranten werden immer mehr eingestellt. Der Caritas-Verband befürchtet, dass er dies auch nächstes Jahr tun muss. Im Augenblick weiß niemand, wie es weitergehen kann. Das Geld fehlt einfach. Mit „Gesundheit und psychosozialer Versorgung von Migrantinnen und Migranten (IK)“ beschäftigt sich ein Arbeitskreis. Regelmäßige Seminare werden angeboten, ein Faltblatt speziell für Asylbewerber wurde entwickelt, und eine Gesundheitsuntersuchung soll durchgeführt werden. Die Situation älterer Migrantinnen und Migranten (IK) ist in Pforzheim noch kein aktuelles Thema. Dennoch dürfen wir es nicht aus den Augen verlieren.

Sehr viele Aktivitäten drehen sich um das Leben in der Kommune, um Kunst und Freizeit (IK). Einmal im Jahr veranstalten wir „Pforzheim Interkulturell“ mit ausländischen Vereinen. Ausländische Vereine sind dabei sehr aktiv.

Im Angestellten- und Beamtenbereich haben wir so gut wie keine Migranten und Migrantinnen. Wir versuchen die Verwaltung für die interkulturelle Öffnung, Interkulturelle Kompetenz und Interkulturelle Kommunikation (IK) zu sensibilisieren und werben für Auszubildende ausländischer Herkunft. Durch Kontakte zu der Fachhochschule in Ludwigsburg hoffe ich, dieses Thema auch mit einer Diplomarbeit untermauern zu können.

Das neue Integrationskonzept ist eine gute Sache, weil es eine Grundlage schafft. Wir erhoffen uns von der Tagung, die nächsten Montag in Pforzheim stattfindet, weitere Impulse für die Umsetzung. Wir haben ca. 120 Anmeldungen aus den unterschiedlichsten Bereichen wie Kindergarten, Schule, Beratungsstellen, Verwaltung etc. Im ersten Teil des Tages wollen wir abfragen, welche Aktivitäten bereits laufen. Der zweite Teil des Tages beschäftigt sich dann mit der Zukunft: Wie geht es weiter? Was wünschen sich die Teilnehmer? Wir haben zehn Arbeitskreise geplant und diese wollen wir, wenn es sinnvoll ist, weiterführen. Das Integrationskonzept soll fortgeschrieben werden. Es ist keine Sache, die abgeschlossen ist, sondern im Laufe der Zeit weiterentwickelt wird.

Dragica Horvat, Ausländerbeauftragte der Stadt Göppingen:

Ich bin erst seit dem 1. August die Ausländerbeauftragte der Stadt Göppingen. Göppingen ist eine kleine schwäbische Kreisstadt mit 56.000 Einwohnern, von denen ca. 16 Prozent keinen deutschen Pass haben. Die Bewohner, die nicht den deutschen Pass haben, sind eine relativ große Gruppe, angeführt durch türkische Staatsangehörige, gefolgt von Leuten aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, und danach kommen die Italiener. Auch wenn wir über 109 Nationen in dieser kleinen Stadt haben, sind das unsere drei großen Gruppen.

Die Stadt ist sehr industriell geprägt und in den 50er und 60er Jahren sind sehr viele Menschen eingewandert. Mit der Neubesetzung der Stelle der Ausländerbeauftragten hat man in der Stadtverwaltung Göppingen versucht, neue Akzente zu setzen. Die Stelle gab es zwar schon seit 1982, war aber mehr oder weniger die Geschäftsführung des Ausländerausschusses bzw. Ausländerbeirates. Seit 1995 heißt das Gremium Ausländerausschuss und hat viel mehr Gewicht und Sagen als vorher.

Auch inhaltlich wollen wir die neuen Herausforderungen annehmen. Die Stelle der Ausländerbeauftragten wurde als eine Querschnittsaufgabe ausgeschrieben. Jetzt ist sie nicht mehr reine Verwaltungstätigkeit oder Geschäftsführung, sondern soll Netzwerke knüpfen und neue Initiativen starten. Die Stadt hat noch kein ausgearbeitetes Konzept für Integration. Auch wenn eine ganze Menge an Aktivitäten bereits in der Stadt vorhanden ist. Ein ganz großes Schwergewicht liegt bei der Sprachförderung, und zwar im frühkindlichen Alter. In Göppingen bekommen 150 Kinder extra Sprachunterricht im Kindergarten. Zweimal in der Woche kommt eine ausgebildete Erzieherin. Als Muttersprachlerin aus der Türkei vermittelt sie diesen Kindern zusätzlich Deutschunterricht. Sie spricht dann gezielt mit ausländischen Kindern deutsch, nimmt sie aus der Gruppe heraus, um sie dann noch mal in der Sprache zu fördern. An elf Kitas und in drei Kindertagesheimen läuft dies so.

An sieben Schulen gibt es externe Hausaufgabenhilfen, auch wenn das nicht zu dem Regelprogramm der Schulen gehört, aber mit Hilfe der Stadt wird Hausaufgabenhilfe außerhalb der Schule in anderen Institutionen angeboten. Diese Sachen müssen weiter ausgebaut werden. Gestern hatten wir zum Beispiel gerade Familienratssitzung. Dort hat man sich darauf verständigt, auch in anderen Grundschulen solche Mütterkurse einzurichten. Das ist die eine Schiene.

Die zweite Schiene ist die Kulturarbeit. Hier sollen die interkulturellen Vereine stärker in das Kulturleben der Stadt einbezogen werden. Die Vereine der Migranten sollen mehr Präsenz zeigen. Bislang war es so, dass sie einmal im Jahr mit ihren Folkloregruppen beim Stadtfest aufgetreten sind. Damit haben sie und die Stadt ihre Schuldigkeit getan, und bis zum nächsten Mal wurde das dann wieder vergessen. Nun möchte der Ausländerausschuss, dass diese Vereine stärker bei öffentlichen Veranstaltungen der Stadt berücksichtigt werden. Zum Beispiel wird im November die Neue Mitte in Göppingen eingeweiht. Hier hat man drauf gedrungen, dass neben den anderen Kulturvereinen auch die ausländischen das Programm mitgestalten. Im Januar fand auch ein Gespräch zwischen den Vereinen und dem Oberbürgermeister statt. Der Oberbürgermeister hat alle empfangen und sich ihre Anliegen angehört.

Dann gibt es die Ausländer-Seniorenarbeit. Die Bürgerstiftung Göppingen fördert mit 30.000 Euro, glaube ich, ein Projekt, das von der AWO am 1. Januar gestartet wurde. Es wird über zwei Jahre gehen und wird in einer Untersuchung über 600 Senioren erfassen; Menschen, die über 60 sind und aus dem ehemaligen Jugoslawien sowie aus der Türkei kommen. Dabei soll ihre gesundheitliche Situation, ihre Wohnsituation und ihre psychosoziale Situation untersucht werden. Diese Gruppe ist eine ganz große Klientel, die mit ihren Problemen demnächst auf die Stadt zukommen wird.

Auf dem Gebiet Familienförderung wurde gerade in den letzten Wochen beschlossen, dass man Familienbriefe oder Erziehungsbriefe zweisprachig an die Familien schreibt. Angeregt wurde dies durch den Verein Neue Erziehung aus Berlin, der solche Briefe an Haushalte verteilt, damit auch ausländische Familien erreicht werden.

Beschäftigung der Ausländer im Öffentlichen Dienst, habe ich vor kurzer Zeit angeregt, stärker zu berücksichtigen, zumal sie eben über 16 Prozent der Bevölkerung darstellen. Der Antrag wurde wohlwollend angenommen, obwohl man noch Unklarheiten wegen der rechtlichen Situation äußerte, inwieweit dies rechtlich umzusetzen ist. Aber man hat sich bei der Verwaltung darauf geeinigt, dass man ausländischen Bewerbern auf jeden Fall bei freien Plätzen im Erziehungsbereich, im Öffentlichkeitsbereich, bei der Bürgerberatung und im Sozialamt mindestens die gleichen Chancen einräumen will.

Podium 1

“Verschlungene Wege zum Ziel“ – Strategien der Verführung und kreative Lösungen

Vortrag: Gari Pavkovic, Integrationsbeauftragter der Landeshauptstadt Stuttgart:

Ausgehend von der Praxis in Stuttgart will ich versuchen, eine These zu formulieren und ein paar Empfehlungen für Führungsstrategien, kreative Lösungen, zu entwickeln.

Kommunale Integrationspolitik ist ein komplexer Aufgabenbereich, der als Querschnittsaufgabe alle Bereiche des öffentlichen Lebens in der Stadt betrifft. Wir brauchen eine gesamtstädtische Konsensbildung aller Akteure, die im Spannungsverhältnis miteinander stehen. Sie sollten über Integration diskutieren und schriftlich festlegen, welchen Beitrag die Akteure Politik, Verwaltung, Bevölkerung zu leisten haben. Sie müssen einen Konsens über die Ziele, die Schwerpunktaufgaben und die Prioritäten finden. Wir brauchen eine Gesamtstrategie in der Stadt und jemanden, der für die Umsetzung verantwortlich ist. Die These lautet: dass dies referatsübergreifend nach Möglichkeit beim Oberbürgermeister, also bei der Verwaltungsspitze, angesiedelt sein soll.

Die Praxis ist aber oft eine andere. Die Frage ist, wie diese Konsensbildung gelingt. Was sind die Defizite, was die gute Praxis, und was sind brachliegende Potenziale in internationalen Stadtgesellschaften, die zu nutzen sind? Nicht nur eine Bestandsaufnahme vom Ist-Zustand ist erforderlich, sondern auch Entwicklungsszenarien bezüglich der gesamten integrationspolitisch relevanten Entwicklung in einer Stadt in den nächsten zehn, zwanzig, dreißig Jahren. Nur ein Beispiel: in Stuttgart hat ein Drittel der jungen Bevölkerung Migrationshintergrund. Über 50 Prozent der Migrantenkinder sind in Hauptschulen und unter 20 Prozent in Gymnasien vertreten (umgekehrt proportional zu deutschen Schüler/innen). In zehn bis zwanzig Jahren wird das Bildungsniveau einer Stadt wie Stuttgart somit weiterhin abfallen. Der gegenwärtige Bildungsstand, der in der PISA-Studie aufgezeigt wurde, ist dagegen noch rosiger, wenn wir nicht große Anstrengungen unternehmen, um eine Bildungsoffensive flächendeckend zu implementieren.

Stuttgart ist eine Stadt mit 50 Prozent Exportquote und damit als Wirtschaftsstandort gefährdet, wenn hier nicht neue Schwerpunkte im Bereich der schulischen und beruflichen Ausbildung gelegt werden. Das heißt, die Bestandsaufnahme ist gleichzeitig auch eine Argumentationshilfe, warum Geld eingesetzt werden muss.

Wir haben in Stuttgart schwierige Situationen als Anlass genommen, kreative Lösungen zu entwickeln. Ich bin überhaupt in diesen Job gekommen, weil mein Vorgänger nach einer missglückten Veranstaltungsreihe „Muslime und ihr Glaube“ in Stuttgart seine Funktion als Integrationsbeauftragter abgegeben hatte. Ein schwieriger Start wie bei Frau Kabis in Saarbrücken. Um Ruhe in dieses Thema hineinzubringen, hat unser Oberbürgermeister den Geschäftsbereich an sich genommen und angekündigt, dass er ein integrationspolitisches Gesamtkonzept für Stuttgart entwickeln will. Wir haben die Chance genutzt und haben in der relativ kurzen Zeit von zehn Wochen das Grundlagenpapier „Ein Bündnis für Integration“ erstellt.

Nach dem damaligen Stand in der bundespolitischen Diskussion über das geplante Zuwanderungsgesetz (Integrationskurse für Neuzuwanderer betreffend) wären 135.000 Nichtdeutsche, die seit langem in Stuttgart leben, aus Förderrichtlinien des Bundes herausgefallen. Wir mussten deshalb aufgrund der genannten negativen Bildungsentwicklung in Stuttgart gerade für diese Zielgruppen Maßnahmen entwickeln und haben dies auch begründet. Wenn die Mütter zum Beispiel vielfach nicht ausreichende Deutschkenntnisse haben, aber ihre Kinder durch Unterstützung beim Lernen für das deutsche Schulsystem fit machen sollen, müssen wir gezielt für Migranteneltern und da speziell für die Mütter entsprechende bedarfsgerechte Sprachförderangebote entwickeln. Somit war der PISA-Schock hilfreich, weil wir die Schulämter und die Schulen gewinnen konnten, die sich in diesem Bereich mit der interkulturellen Öffnung vorher schwer getan haben.

Notwendig ist, Kooperationspartner auf Leitungsebene zu gewinnen und mit diesen gemeinsam verbindliche Kooperationsvereinbarungen für die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Das eine ist dieses Top-Down-Prinzip, die Verwaltungsspitzen zu gewinnen. In Stuttgart hatten wir einfach das Glück, dass der Oberbürgermeister die interkulturelle Öffnung zur Chefsache gemacht hat. Die Frage war, wie wir das in den Ämtern der Stadtverwaltung bewerkstelligen sollten.

Wir haben in den Ämtern Ehrenamtsbeauftragte, Europabeauftragte, Gender-Zuständige und verschiedene Organisationsentwicklungsprozesse, so dass die Mitarbeiter interkulturelle Öffnung als zusätzliche Aufgabe und Belastung erleben. Wir haben die Wahl gehabt, einfach die Willigen in den Ämtern zu suchen und sie als Integrationsbeauftragte für ihren Zuständigkeitsbereich zu benennen. Das sind dann oft die gleichen Leute, die schon Ehrenamts- und Frauen- und sonstige Beauftragte sind. Daher haben wir uns hier für ein strukturelles Modell entschieden, nach dem die Leitungsebene die Verantwortung für das Thema Integration in ihrem Zuständigkeitsbereich haben soll.

Damit ist der Jugendamtsleiter der Integrationsbeauftragte für die Jugendhilfe, die Gesundheitsamtsleiterin ist die Integrationsbeauftragte für den öffentlichen Gesundheitsdienst usw., und es liegt in deren Verantwortung, wie und was sie in ihrem Bereich umsetzen. Es muss festgestellt werden, welche operativen Ebenen von Nutzen sind. Wir haben mit diesen Amtsleitungsebenen Zielvereinbarungen getroffen. Ganz wichtig nicht nur für das Gesamtkonzept, sondern auch für die Einzelmaßnahmen ist es, den kommunalpolitischen Auftrag einzuholen.

Wir verfahren nach einem Sufi-Spruchwort: „Durch Wiederholung gewinnst du mehr, als du glaubst“. So haben wir den Internationalen Ausschuss als beratenden Fachausschuss des Gemeinderats (kommunale Ausländervertretung). Dort können wir die Themen, die uns wichtig sind, immer wieder in verschiedenen Kontexten platzieren. Wir legen die Tagesordnung der Sitzungen des Internationalen Ausschusses fest und gehen sehr strategisch vor, um z.B. die guten Ergebnisse der Deutsch-Integrationskurse vorzustellen. In der Folgesitzung dieses Gremiums stellt das Gesundheitsamt seine interkulturellen Projekte dar usw.

Auf der operativen Ebene fangen wir zuerst da an, wo es erfolgversprechend ist. Die Ausländerbehörde ist ein wichtiger Bereich, ist aber nicht unbedingt eine Einrichtung, in der schnelle Veränderungen zu erwarten sind. Die notwendige Entwicklung weg vom Image und der Praxis einer „Abwehrbehörde“ und hin zu einem Amt für Migration und Flüchtlinge („Zuwanderungsbehörde“) ist eher ein schwieriger und langwieriger Prozess.

In Stuttgart haben wir zunächst engagierte Schlüsselpersonen in einigen Ämtern gewonnen, so zum Beispiel im Jugendamt oder im Gesundheitsamt, wo auch das TiK-Projekt beteiligt war, aber vor allem auch bei den Migrationsdiensten der Freien Wohlfahrtspflege und in der Volkshochschule.

Wenn wir Deutschkurse und Schulprojekte organisieren, bei denen wir die Eltern erreichen wollen, nutzen wir natürlich auch Partner, die schon eine Infrastruktur haben und im direkten Zugang zu diesen Eltern stehen, sodass sehr viel auch über diese direkten persönlichen Informationen genutzt werden kann. Wenn wir ein Schulprojekt mit Themenveranstaltungen für Eltern in der Schule zum deutschen Bildungssystem durchführen, ist es wichtig, dass auch die Schule beteiligt ist. Das heißt, bei der Auswahl der Schulen gibt es die Bedingung, dass die Lehrkräfte selbst einen aktiven Part im Projekt übernehmen. Zusätzlich dazu binden wir engagierte Elternvertretungen ein, die sich ans Telefon hängen und die Migranteltern zu den verschiedenen Aktivitäten einladen. Für den türkischsprachigen Elternabend ist es z.B. wichtig, alle türkischen Eltern persönlich anzusprechen. Sprachlich, atmosphärisch und räumlich müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, damit unsere Angebote von Migrant/innen in großer Zahl angenommen werden.

Öffentlichkeit für die Arbeit in Stuttgart zu gewinnen ist auch sehr wichtig. Es ist notwendig, für die Integrationsthemen die zuständigen Berichtersteller zu gewinnen und diese Themen zu besetzen, damit nicht nur über negative Ereignisse berichtet wird. So nehmen wir über diese regelmäßigen Kontakte Einfluss auf die Berichterstattung in der Tagespresse, im Rundfunk und in anderen Veröffentlichungen. Wir haben in Stuttgart ferner ein Forum der Kulturen, einen Dachverband nichtdeutscher Kulturvereine, das eine sehr ansprechende Monatszeitschrift herausgibt, die gleichzeitig eine Plattform für integrationspolitische Themen ist.

Vorhandenes interkulturelles Wissen, das es in den Diensten gibt, muss in den Verwaltungen aktiviert und weiterentwickelt werden. Wir haben in Stuttgart in der Erziehungsberatung und in der Familienbildung sehr gute interkulturelle Konzepte und Teamarbeitsstrukturen. Das Problem ist der Transfer von deren Wissen in andere Beratungsdienste. Wie transferieren wir gute Ansätze, die es punktuell in der Jugendhilfe und im Gesundheitsbereich gibt, auf die Organisation als Ganzes?

Die Entwicklung und der Transfer von interkultureller Kompetenz ist mühsame Überzeugungsarbeit. Man ist als Integrationsbeauftragter eine Art Handelsvertreter und verkauft den Leuten Produkte, die sie selber produzieren müssen.

Bei den Fortbildungsangeboten sind bedarfsorientierte Inhouse-Fortbildungen gefragt. Wir haben Fortbildungen im städtischen Fortbildungsangebot zum Thema Interkultur, und manche Ämter haben dann ganz dezidierte Fortbildungsangebote vom Ausländerrecht in der Jugendhilfe bis hin zur Arbeit mit traumatisierten Flüchtlingen. Dennoch ist es für unseren Service wichtig, wenn eine Kindertagesstätte oder eine Drogenberatungsstelle spezifische Fragestellungen haben, ihnen eine Inhouse-Fortbildung zu ermöglichen. Es müssen maßgeschneiderte Angebote möglich werden und nicht nur Standardangebote zur interkulturellen Kompetenz, zu Konfliktgesprächen in kulturellen Überschneidungssituationen etc.

Stichwort Einstellungspolitik flexibilisieren: hier geht es darum, was im Rahmen der Einstellungspolitik möglich ist. Wir haben in Stuttgart natürlich den Zusatz, dass Mitarbeiter mit Migrationshintergrund und mit der Kenntnis von Sprachen großer Migrantengruppen besonders erwünscht sind. Aber die Praxis ist oft eine andere. Wenn keine Sozialpädagog/innen

mit entsprechenden Kenntnissen existieren, wäre es möglich - wie zum Beispiel in der Familienbildung geschehen - Lehrerinnen mit türkischen, griechischen und anderen Sprachkenntnissen einzustellen und nachzuqualifizieren. Bevor ich die Stelle als Integrationsbeauftragter angenommen habe, war ich Leiter einer Erziehungsberatungsstelle in Stuttgart. Als ich umgestiegen bin, wurde meine frühere Stelle neu besetzt und es war klar, es soll wieder jemand mit Migrationshintergrund als Psychologe eingestellt werden. Nun gibt es auch in Süddeutschland nicht viele Psychologen mit Migrationshintergrund, die eine Stelle suchen. Das Team hat sich dann bereit erklärt, einen griechischen Psychologen als Berufsanfänger zu nehmen, obwohl sich sehr viele Deutsche mit Berufserfahrung beworben haben. Das ist erst einmal eine Mehrarbeit, hier wieder einen Berufsanfänger zu nehmen und ihn nachzuqualifizieren. Es ist eine eher langfristige Investition, wenn man diesen mehrsprachigen und interkulturell reflexiven Teamansatz haben will.

Wir haben einen Dolmetscherdienst in Stuttgart. Wir haben aber keine Qualitätsstandards, in welchen Bereichen professionelle Dolmetscher herangezogen werden sollen. Wir haben alle Standards, die bei einer amtsärztlichen Begutachtung angewandt werden, ob jemand traumatisiert ist oder nicht und deswegen abgeschoben werden soll oder nicht, oder in der Schwangerschaftskonfliktberatung oder in der Familienkonfliktberatung. Deswegen ist eine Kooperation mit sprachkundigen Kollegen anderer Dienste institutionalisiert, damit nicht Eltern oder Kinder oder andere Angehörige übersetzen.

Auch hier geht es darum, Qualitätsstandards bewusst zu machen und diesen Dienst als solchen zu nutzen, gute Praxisbeispiele zu würdigen, und die Ergebnisse der Arbeit den Politikern, der Verwaltung und der Bevölkerung transparent zu vermitteln. Wichtig ist auch, dass der Oberbürgermeister ins Stadtteilzentrum geht, wenn gute Arbeit mit Migrantenkindern gemacht wird, und dass er die ehrenamtlichen Hausaufgabenhelferinnen mit einer Urkunde und einer Ansprache persönlich würdigt; oder dass er zu den Migrantenorganisationen geht. Letztendlich kommt es darauf an, dass beim Besuch des Oberbürgermeisters die Verwaltungsspitze mit der Presse da ist und zeigt, dass diese Arbeit wichtig ist.

In Frankfurt wird z.B. ein Integrationspreis ausgeschrieben und präsentiert. Alles, was an guten Beispielen im Ehrenamt, in der Verwaltung läuft, sollte entsprechend gewürdigt werden.

Es gibt eine schwäbische Geschichte, in der einer am Ertrinken ist und einer, der ihn retten will sagt: „Gib mir deine Hand.“ Doch der andere ertrinkt, weil ein Schwabe nichts gibt. Der Retter muss sagen: „Nimm meine Hand.“ Man muss in der Integrationsarbeit der Gebende sein, damit die Angebote angenommen werden.

Wenn wir als Integrationsbeauftragte zu den Ämtern kommen, sollten wir nicht als eine Stelle auftreten, die nur fordert, sondern vielmehr nachfragen, wo die Kooperationspartner Unterstützung brauchen. Zum Beispiel in der Ausländerbehörde: hohe Mitarbeiterfluktuation, schwierige Klientel, schwierige Vorgaben auf Landesebene, schlechte Aufstiegskarrieren, niedriges Rating in der Anerkennung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesem Job - was brauchen sie von uns? Was können wir ihnen geben? Brauchen sie Coaching? Was brauchen sie ganz gezielt, damit diese Arbeit aufgewertet wird?

Anstatt zu sagen, wir haben hier eine Abwehr- und Ausländerbehörde, müssen wir ein Konzept entwickeln, dass die Unterstützung, die durch uns gegeben wird, auch wahrgenommen wird. Letztlich geht es darum, Ressourcen zu sichern. Heute morgen wurde in Stuttgart der Haushalt besprochen, ein Doppelhaushalt. Pro Jahr haben wir 137.500 Euro kommunale

Förderung, bis Ende dieses Jahres. Auch wenn wir jetzt gar nicht wissen, wie die Bundesförderung ab 2004 aussehen wird, muss ich dem Finanzreferat eine Summe benennen, was wir für 2004/2005 wollen. Demnach habe ich mehr Mittel gefordert, und wir haben das begründet, unabhängig davon was Land und Bund fördern werden. Damit fängt die politische Überzeugungsarbeit an, denn alle Stadträte und Stadträtinnen haben gesagt, als wir ihnen das Schulprojekt und die Sprachförderung für Erwachsene im Stadtteil vorgestellt haben, dass die Sprachförderung wichtig ist. Jetzt müssen sie die Prioritäten setzen, und wir nehmen sie beim Wort und wollen auch die Ressourcen sichern.

Natürlich werben wir für Drittmittel auf Landesebene, EU-Mittel oder Bundesmittel, um diese Projekte sicherzustellen. Frau Gros hat gesagt, dass man die Leute von der Uni holt und ein Diplomandenprojekt nutzt. Das heißt auch, transparent zu machen, dass diese Arbeit sich lohnt und dass wir dafür Drittmittel akquirieren. Dennoch ist aber auch die Kommune in der Pflicht, wenn der Bund seine Hausaufgaben nicht macht.

Vortrag: Dr. Helmuth Schweitzer, Leiter der RAA / Büro für interkulturelle Arbeit in Essen, seit 1999 verantwortlich für den Umsetzungsprozess des "Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen":

Ich fange chronologisch an. Der erste Punkt ist der Anlass für eine Entwicklung von Konzepten. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass es günstig ist, bei einem konkreten Konflikt, stadtpolitisch oder im Stadtteil, kundenorientiert einzusteigen und den Bürger anzusprechen. Man zwingt dann die Mandatsträger dazu, sich mit ihren Wählern auseinander zu setzen. Dies geschieht regelmäßig vor Wahlen. Also, die interkulturelle Orientierung anpacken, wenn Konflikte da sind, wie damals 1995, auch wenn sie schon seit zehn Jahren gären. Das waren interkulturelle Stadtteilkonflikte, auch wenn ich sie nicht als interkulturelle, sondern eher als soziale Konflikte bezeichnen würde, die ethnisch-kulturalistisch aufgeladen sind. Das ist aber eine Theoriediskussion. Wenn die Verwaltung oder wenn bestimmte Politiker neuerdings das Wort „interkulturell“ von der Wissenschaft aufgenommen haben und es in problematischer Weise verwenden, wäre eine Problematisierung dieses Diskurses im ersten Schritt wenig erfolgreich. In diesem Stadium bringt es noch nichts, auf politischer Correctness herumzureiten.

Der Diskurs ist prozesshaft zu sehen. Wir gehen damit sehr pragmatisch um. Wir hatten damals Konflikte mit libanesischen Flüchtlingen, nicht nur mit rassistischem Unterton, sondern klassische Erfahrungen, wenn sich Generationenkonflikte mit sozialen Konflikten mischen und dann ethnisiert werden von beiden Seiten. Konflikte, die nicht nur in Schulen, sondern auf der Straße und in Stadtvierteln berechtigten Anlass gaben, dass sich Bürger beschweren. Dies war ein guter Ausgangspunkt, um das Problem in der Stadt grundlegender anzupacken.

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass man **in der Initialphase ein Netzwerk von Personen** braucht und zwar ein informell funktionierendes Netzwerk von Leuten, die sich in den verschiedenen strategisch wichtigen Positionen zu diesem Thema schon länger kennen. Damals waren das Institutionen wie die RAA, die „Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwanderungsfamilien“, die damals noch zur Förderung von

„ausländischen“ Kindern und Jugendlichen eingesetzt wurde. Ihre Umbenennung drückte bereits einen kleinen Paradigmenwechsel aus. Seitdem die Aussiedler auf ähnliche Strukturprobleme in unserer Gesellschaft stoßen, konnte man nicht mehr nur von „Ausländern“ reden. Diese RAAs gibt es schon seit 1980, anfänglich in acht Ruhrgebietsstädten, inzwischen in 27 Kommunen in NRW.

Ein zweiter Grundpfeiler für die interkulturelle Orientierung in Essen ist sein *aktiver Ausländerbeirat mit einer personell gut ausgestatteten Geschäftsstelle*. Hier gab es auch politische Profilierungsinteressen eigener Ratsmitglieder, die der Stadt dienlich waren. Dann gibt es als drittes Standbein ein sehr fittes *Stadtentwicklungsamt* - wirklich planerisch tätige Menschen, die bereits vor 15 Jahren über Demographie nachgedacht und Armutsberichtserstattung in den Stadtteilen gemacht haben. Zudem gibt es viertens eine *Universität*, die seit 20 Jahren stadtteilorientiert, *sozialraumorientiert* und nicht ausländerorientiert, sondern lebenslagenbezogen, mit der Stadt vertraglich vereinbart, in gemeinsamen *Stadtteilentwicklungsprojekten* zusammenarbeitet. All diese Dinge haben dazu geführt, mit den Personen, die da seit 15 Jahren letztlich zusammengearbeitet haben, ein interkulturelles, informelles Netzwerk zu entwickeln, das dann in die formelle Ebene übergeführt wurde.

Das sind Leute, die interkulturell kompetent sind. Zudem sind sie auch verwaltungserfahren und zwar im Sinne der alten Verwaltungssteuerung, durchaus in einer sehr bürokratisch-formellen Form. Sie wissen, wie man Dinge auf dem klassischen Wege und im Vollzug von Beschlüssen durchsetzen kann. Sie sind aber auch an Neuer Verwaltungssteuerung orientiert und sehen, dass man auch anders mit Dingen umgehen kann. Sie besitzen also eine gewisse Flexibilität und haben das Training der Neuen Verwaltungssteuerung.

Ich finde es nach unseren Erfahrungen ganz wichtig, dass gerade die Akteure außerhalb der Verwaltung mit ins Boot kommen. Dabei darf nicht von vornherein irgendwelche Auswahl vorgegeben werden, damit kein Neid entsteht. Nach unseren Erfahrungen ergibt sich durch die Anforderungen dieses Prozesses ein natürlicher Selektionsprozess der im Diskurs engagierten Betroffenen. Die Betroffenheit der Migranten ist in diesem Prozess das „Salz in der Suppe“. Dadurch gibt es in diesem Netzwerk praktisch eine Art implizites Leitbild, das nicht theoretisch festgelegt werden muss, weil die, die das Netzwerk bilden, im Grunde durch ihre gemeinsamen Erfahrungen wissen, wohin sie wollen. Sie haben ein gemeinsames Selbstverständnis. Wie das Ding dann heißt, ist nicht so wichtig - oder um es mit Deng Hsiao Ping zu sagen, „egal ob die Katze weiß oder schwarz ist, Hauptsache, sie frisst Mäuse“.

Man kann nicht von vornherein davon ausgehen, dass man erst ein Leitbild haben muss, das politisch korrekt ist, bzw. dass der Rat und die Verwaltung von oben bis unten (top-down und bottom-up) dahinter stehen müssen. Stattdessen haben wir die Erfahrung gemacht, dass vieles sehr ungleichzeitig und widersprüchlich ist und man die Worte auch Worte sein lassen muss. Die Tat und die Praxis ist eigentlich das Entscheidende. Danach muss man die Dinge messen, im Prozess des Dialogs kommt sozusagen der Paradigmenwechsel und eine neue Praxis zustande.

Nach unserer Einschätzung braucht man aber so etwas wie einen Netzwerkknoten. Man braucht eine Stelle, die die Dinge mindestens zusammenbringt und zusammenhält. Es muss eine anerkannte Stelle sein, die nicht im Rivalitätsgestrüpp verschiedener Ämter zerrieben werden darf.

Zuständigkeitsprobleme kann man mit Kontrakten lösen. Wer auch immer jeweils „den Hut auf hat“, spielt keine entscheidende Rolle. Hauptsache ist, man arbeitet zusammen und hat

ein gemeinsames Verständnis von den jeweiligen Stärken untereinander. In der Praxis verhält es sich häufig anders, weil Eitelkeiten als menschliche Komponente zugestanden werden müssen und die Rivalitäten darüber, wer jetzt das Sagen hat, leider in der Alltagspraxis doch eine relativ starke Rolle spielen. Weil persönliche Rivalitäten es schwieriger machen, muss man mit ihnen rechnen und damit umgehen lernen.

Einige Informationen zum Thema *Großstädte und Kleinstädte*. Auch hier sollte man nicht immer von den idealen Maßstäben ausgehen. Ich selbst habe Kleinstädte beraten. Bei Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern ist es ein bisschen anders, weil dann die Ressourcen gar nicht da sind. Es gibt weder ein differenziertes Stadtentwicklungsamt noch einen Netzwerknotenmensch in der Verwaltung. Der müsste wie so ein Alleinunterhalter für alles Mögliche zuständig sein. Aber da haben wir durchaus praktikable Lösungen gefunden. Aus personellen und sonstigen Konstellationen heraus erhielt - in diesem Fall durch den Sozialausschuss - ein nichtstädtischer Träger den Auftrag, ein „Migrationskonzept“ mit den städtischen Leuten zu organisieren. Weil sie keine Planstelle – und auch keine ABM-Stelle - einrichten konnten, haben sie den Mitarbeiter eines Freien Trägers mit einem Werkvertrag beauftragt. Wenn der Mensch engagiert ist und zur Selbstausbeutung neigt, kommt häufig mehr heraus, als bei zwei Planstellen herausgekommen wäre.

In Kleinstädten ist es manchmal viel einfacher, weil jeder jeden kennt. In Großstädten existieren schon etwas unübersichtlichere Strukturen als in einer Stadt mit 80.000 Einwohnern. In einem Akteurforum gibt es, wenn man so einen Prozess beginnt, auch Vieles, was in Kleinstädten leichter umzusetzen ist. Wichtig bei der Umsetzung ist, dass die Offenheit deutlich wird - nicht so sehr bei der Begrifflichkeit, sondern vor allem bei der Zielsetzung. Es muss also nicht von vornherein immer alles klar sein. In den praktischen Projekten sollten Visionen interkulturell und informell niedergelegt werden. Man muss nicht gleich einen Herzinfarkt kriegen, wenn eine Fraktion einen Antrag stellt, der gar nicht dem Leitbild entspricht, das im vorigen Jahr verabschiedet wurde. Das ist nicht das Problem; Hauptsache, die Basis dazu ist da, die angestrebten Ziele umzusetzen.

Die zweite Frage bezieht sich auf der *Zielsetzung*. Ich nenne hier als Beispiel unser Elternbildungskonzept mit den Stadtteilmüttern, das wir auf breiter Ebene erprobt haben und jetzt per Ratsbeschluss in die Fläche geht. Ursprünglich war es für türkisch- und arabischsprachige Mütter gedacht, aber es kann auch für deutschsprachige Mütter oder für Aussiedler oder deutsche Sozialhilfeempfänger genau so angewandt werden. Das hat wieder alle diejenigen versöhnt, die immer nur Migranten bevorzugt sehen. Es ist also wichtig, an Lebenslagen orientiert an die Umsetzung heranzugehen.

Ähnlich verläuft die Diskussion bezüglich *der Bedeutung von "muttersprachlichem Lernen und dem Erlernen der deutschen Sprache"*. Auch dies ist einer dieser künstlichen Gegensätze, die sich in Essen inzwischen aufzuweichen beginnen. Wenn man bei uns auf der Grundlage der politischen Korrektheit oder nach umfassender Rezeption der wissenschaftlichen Diskussion mit dem Rat hätte zu Ende diskutieren müssen, was umzusetzen wäre, hätten wir keine der Maßnahmen umsetzen können. Stattdessen haben wir schlicht und einfach die Politiker in die Praxis geführt und gesagt, alle Eltern auf der Welt sprechen zuhause mit den Kindern seit der Geburt in der Sprache, in der die Eltern am besten sprechen können. Die Politiker haben sich das angeguckt, haben sich mit den betroffenen Müttern fließend in Deutsch unterhalten und waren beeindruckt. Die unmittelbare Anschauung aus der modellhaften Erfahrung ist ein nicht zu unterschätzender Wert für politische Überzeugungen.

Noch ein Punkt: Wenn die *Wirtschaft* hinter einem Programm steht - und die Mehrsprachigkeit von Arbeitskräften ist ein Wirtschaftsthema ersten Ranges -, dann ist es leichter, als wenn man den Eindruck erzielt, dass man immer etwas für „Schmuddelkinder“ macht. Das ist in Essen vielleicht noch ein bisschen anders als in Frankfurt und in Stuttgart, da diese Städte demnächst einen 50-prozentigen Migrantenanteil unter den 25-jährigen haben. Der Druck ist in Essen also noch nicht da, aber die Demographie geht in die gleiche Richtung.

Ein weiterer Punkt ist die kommunalpolitische *Konsensbildung*. Es ist sehr wichtig, die Sache überparteilich anzugehen und auch die jeweilige Minderheit in den Stadträten im wahrsten Sinne des Wortes mit einzubinden. In der Regel wird sie dann irgendwann doch einmal zur Mehrheit, und man kann sich dann darauf beziehen, dass sie das einstimmig mitbeschlossen hat. In Essen ist das interkulturelle Gesamtkonzept 1999 von der CDU genauso mitbeschlossen worden, wie heute das Sprachförderkonzept mit der SPD-Opposition im Rat. Davon zehren wir. In der Tat hat sich damals schon eine Diskussionskultur entwickelt. Das ist eine ganz wichtige Grundlage, um weiter voranzukommen.

Dann will ich noch etwas zu den *Steuerungsmechanismen* sagen. Man braucht hinterher bei der Umsetzung schon so etwas wie eine Lenkungsgruppe, die aus den Vertretern der führenden Fachbereiche, den entscheidenden Ratsfraktionen und den politischen Vertretern der Migranten der jeweiligen Stadt zusammengesetzt ist, und zwar mit legitimierte Vertretern (bei uns den Ausländerbeiratsvorsitzenden), damit kein Streit entsteht.

Zum Schluss will ich noch ein paar Punkte zur *Finanzierung* sagen, weil dieser Gesichtspunkt für Haushaltssicherungskommunen sicher wichtig ist. Wir haben drei Finanzierungsarten von vornherein vorgesehen. Die erste ist die Drittmittelfinanzierung. Die zweite ist dann der übliche Weg, Prioritäten innerhalb bestehender Haushaltsbereiche zu verändern und im eigenen Zuständigkeitsbereich neue Kriterien zu setzen. Der dritte Bereich wird schon schwieriger, wenn man innerhalb der Dezernate - oder noch schwieriger - zwischen den Dezernaten Umverteilung erreichen will. Ursprünglich hatten wir die Idee, dass wir für diese gesamten Maßnahmen des interkulturellen Konzepts ein dezernatsunabhängiges Budget schaffen, bei dem jedes Dezernat einzahlt. Dies ließ sich politisch nicht durchsetzen. Achtzig Prozent der Maßnahmen waren sowieso im Bereich Jugend und Soziales, und andere Verwaltungsvorstandsmitglieder haben nicht eingesehen, wieso z. B. aus dem Bereich Ordnungsamt etwas ins Soziale gezahlt werden soll, auch wenn es ein strategisches Gesamtziel für die Stadt ist.

Es ist also nicht mehr die ursprünglich „reine Lehre“, aber wir kommen damit praktisch klar, weil es auch am leichtesten war, im Sozialdezernat die Summe zur Verfügung zu stellen. Wenn man allein 500 Millionen Euro verteilen muss, ist ein Anfangsbudget von 200.000 Euro - aus dem Pflichtleistungsbereich des Sozialhilfesatzes herausgenommen - ein relativ geringer Betrag. Wenn das politisch gewollt ist, quasi aus dem Defizit finanziert wird, und die Bezirksregierung und die Landesregierung vor dem Hintergrund ihrer eigenen interkulturellen Orientierung nicht das finanzpolitische K.o.-Schlag-Argument „gesetzlich nicht vorgeschriebene Leistungen werden gestrichen“ bringt, ist das möglich.

Wir haben unser Anfangsbudget im wesentlichen aus diesen Modellprojekt-Geldern mit einem kommunalen Zusatzanteil gewonnen. Nach Ablauf der Drittmittelförderung der Projekte wurde den Politikern die Notwendigkeit einer Weiterfinanzierung durch Evaluation und durch Anschauung als verallgemeinerungswürdiges Modell erkennbar.

Ein weiterer Punkt, der vorhin schon mal angeklungen ist: Wir merken jetzt auch, vor allem wenn es in der Umstrukturierung „ans Eingemachte“ der Organisationseinrichtung geht, wie wichtig es ist, mit dem *Personalrat* frühzeitig zu kommunizieren. Denn er vertritt in der Regel die Interessen der bereits in der Verwaltung befindlichen Arbeitnehmer. Manchmal kann es hier ein bisschen hapern, aber das ist meist durch rechtzeitige Information und Kommunikation lösbar. Wir sind eigentlich ganz guter Hoffnung, dass uns dies in Zukunft auch weiter gelingt.

Fragen und Statements:

Birgit Wehrhöfer, Landeszentrum für Zuwanderung in Solingen (www.lzz-nrw.de):

Ich habe zwei Fragen, die sich mir vor dem Hintergrund meiner Erfahrungen im Landeszentrum für Zuwanderung stellen, aber auch aufgrund meiner Erfahrungen in Gelsenkirchen, der Stadt, in der ich lebe. Dort bin ich Mitglied einer so genannten Steuerungsgruppe, die ein Integrationskonzept für Gelsenkirchen entwickelt. Es gibt also noch weitere Städte, die sich an diese Aufgabe gemacht haben.

Meine erste Frage: Denken Sie, dass der Prozess der Entwicklung eines Integrationskonzepts der wissenschaftlichen Begleitung oder der externen Moderation bedarf? Denn die Städte, die gemeinhin als Vorbild gelten, haben ihre Integrationskonzepte unter wissenschaftlicher Begleitung erstellt. Ist dieser Prozess zum Scheitern verurteilt, wenn es keine wissenschaftliche Begleitung gibt, oder sehen Sie Möglichkeiten, das auch ohne wissenschaftliche Begleitung hinzubekommen?

Meine zweite Frage zielt auf das Problem der Bestandsaufnahme. Der Herr Schweitzer hat in seinem Beitrag auch noch mal unterstrichen, wie wichtig es ist, am Anfang eine Bestandsaufnahme zu machen; nicht nur im Sinne der Erhebung des Ist-Zustandes, sondern auch als Grundlage für eine Fortschreibung der gesellschaftlichen Entwicklung in die Zukunft hinein. Das ist ja ein ganz großes Problem, dass sich die verfügbaren statistischen Daten in der Regel nur zwischen Ausländern und Deutschen differenzieren, aber eben nicht die gesamte Bevölkerung mit Migrationshintergrund beschreiben. Wie geht man mit solchen Problemen um, gibt es da irgendwelche Patentlösungen? Kennen Sie Regeln, wie man damit umgehen kann?

Friedrich Popp, Geschäftsführer des Ausländerbeirats der Stadt Nürnberg:

Mich würde interessieren, wie in den beiden Städten Stuttgart und Essen die Beteiligung der Migranten gelaufen ist. Ist es über die einzelnen Verbände oder auch über informelle Gremien gelaufen? Oder in informellen Netzwerken, in denen bereits Akteure so aktiv sind, dass sie sich theoretisch mit den Fragen beschäftigen?

Dr. Walter Kindermann, Leiter der Abteilung Integration im Hessischen Sozialministerium, Wiesbaden:

Ich habe eine ganz triviale Frage: Wir haben uns in Hessen vorgenommen, in der jetzt anlaufenden Legislaturperiode Integration in den Kommunen zum Schwerpunkt zu machen. Wenn das im Gespräch mit den Kommunen gelingt, hat das zur Folge, dass der bisherigen Diskussionslinie folgend eine ganze Reihe von kommunalen Gruppen bilden müssten, die dann mit wissenschaftlicher Begleitung Integrationskonzepte entwickeln. Ein enormer Gewinn liegt natürlich allein schon im Erarbeiten des Konzepts, trotzdem frage ich mich, ob das tatsächlich an 55 Stellen unter wissenschaftlicher Begleitung jeweils neu geschrieben werden muss?

Als Landesvertreter würde ich sagen, dass ich das nicht finanzieren würde. Denn die hessische Landesregierung hat ihr Konzept auch aus Bordressourcen geschrieben und damit einiges auf den Weg gebracht. Deshalb die Frage, könnte nicht die Bundeszentrale eine Art Infomappe bereitstellen, in der sich ein paar kommunale Integrationskonzepte finden, ein paar Prüfsteine, Mindestkriterien für interkulturelle Öffnung in einer Kommune? All dies wäre kein Problem, wenn es sich bei den Zuwanderern nach Deutschland, wie die Demographen es formulieren, nicht um eine Unterschicht der Gesellschaft handelte. Das ist unser Problem, nicht die Nationalitäten. Deshalb die Bitte um entsprechende Hilfestellungen ganz einfacher Art.

Heinz-Jürgen Wurm, Bundesinnenministerium, Referatsleiter M9 „Maßnahmen der Integrationsförderung“, Bonn:

Ich habe drei Bemerkungen aus Bundessicht: Erstens gehe ich davon aus, dass in Anbetracht der katastrophalen Haushaltslage auf allen Ebenen, Bund, Länder und Gemeinden, auch für die Integration in absehbarer Zeit nicht mehr Geld zur Verfügung stehen wird. Deshalb wird es aus meiner Sicht vor allem darum gehen, die vorhandenen Mittel effektiver einzusetzen. Das bedeutet aber, dass zum Beispiel auch auf der kommunalen Ebene die verschiedenen Aktivitäten gesteuert werden müssen, und zwar durch die Öffentliche Hand, sprich durch die Kommunalverwaltung. Wie man dieses Steuerungselement nun nennt, ist zweitrangig. Wichtig ist jedoch, dass mehr als bisher geschieht.

Die zweite Bemerkung ist, dass Sie in dem Zusammenhang meines Erachtens nicht nur die Aktivitäten auf Gemeindeebene im Auge haben müssen, sondern auch, dass natürlich die Länder und auch der Bund auf dem Gebiet der Integration tätig sind. Wenn es zum Zuwanderungsgesetz kommt und der Bund in stärkerem Maße als bisher insbesondere bei der Sprachförderung einsteigen wird, ist es erforderlich, wie der Gesetzentwurf es auch vorsieht, dass unter Einbeziehung aller Aktivitäten ein bundesweites Integrationsprogramm erstellt wird. Voraussetzung dafür ist eine Bestandsaufnahme und eine Aufgabenabgrenzung. D.h. nicht, dass dann Bund, Länder und Gemeinden vielleicht auf demselben Bereich etwa der Sprachförderung tätig sind, sondern eine Arbeitsteilung vorausgesetzt wird.

Und drittens: in Zukunft wird die Sprachförderung ein noch größeres Gewicht als bisher haben. Denn die Probleme, die Sie im Bereich von Unterprivilegierung der Zuwanderer aufgezeigt haben, rühren primär von den mangelnden Sprachkenntnissen her. Hier muss mehr als bisher getan werden, und das ist natürlich auch im Zuwanderungsgesetz vorgesehen. Aber auf jeden Fall wird es mehr als bisher berücksichtigt und schließt ja nicht aus, dass die Länder und Kommunen auf dieser Grundsprachförderung aufbauen und ergänzende Maßnahmen durchführen.

Helge Margaret Knipping, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Abteilung Konzeptionen/Integrationsprogramm, Nürnberg:

Ich habe eine Frage zu der wissenschaftlichen Begleitung. Wenn Projekte oder Programme durchgeführt werden, werden sie vielfach wissenschaftlich begleitet. Ich würde gerne wissen, welche Prämissen der wissenschaftlichen Begleitung zugrunde liegen?

Hintergrund meiner Frage ist der, dass man immer wieder wissenschaftlich begleitete Projektberichte liest und manchmal nicht ganz klar wird, worin die „Wissenschaftlichkeit“ der Begleitung besteht, wie der Begriff zu verstehen ist. Hier würde ich mir manchmal mehr Aufschluss zum Begriff der „Wissenschaftlichkeit“, der Transparenz der Methodik sowie Informationen zur Fragestellung des zugrunde liegenden Auftrags wünschen.

Zusätzlich möchte ich anregen, bei wissenschaftlicher Begleitung von Projekten vergleichbar existierende Projekte mit in entsprechende Untersuchungen einzubeziehen.

Evelyn Jäger, Innenministerium Schleswig-Holstein, Kiel:

Ich habe im Innenministerium Schleswig-Holstein unter anderem die Projektleitung für die Erarbeitung des Integrationskonzepts für Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein gehabt. Ich möchte kurz darauf eingehen, wie wir unser Konzept erarbeitet haben, das von der Landesregierung im letzten Sommer beschlossen wurde.

Wir hatten ursprünglich die Vorstellung, mit den Kommunen ein gemeinsames Konzept zu erarbeiten, das die Kommunen als Verwaltungsinstanz vor Ort bindet und die Landesverwaltung. Eine Zwischeninstanz fehlt in Schleswig-Holstein. Wir haben dieses Ziel leider nicht erreicht, aber trotzdem sehr viele kommunale Belange in die Erarbeitung dieses Konzepts mit einbezogen. Wir haben daher in Schleswig-Holstein ein Integrationskonzept, das die Integrationspolitik des Landes formuliert und konkrete Vorhaben der Landesregierung zur Verbesserung der Integration benennt. Die in den einzelnen Handlungsfeldern oder Schwerpunktthemen erarbeiteten Bestandsaufnahmen enthalten aber auch Aussagen für den kommunalen Bereich, Vorhaben der Landesregierung wirken sich auf die Integrationsbedingungen vor Ort aus und das Konzept enthält Vorschläge für die kommunalen Verwaltungen.

Erreicht haben wir dies vor allen Dingen dadurch, dass wir, bevor wir das Konzept als "Landesregierungskonzept" fertig gestellt haben, eine "externe" Stufe vorgeschaltet haben. In dieser wurden unter sehr großer Beteiligung von Verbänden und Kommunen in Arbeitsgrup-

pen zu den Schwerpunktthemen des Konzepts die bereits erwähnten Bestandsaufnahmen und Handlungsempfehlungen vorbereitet. Es ist für uns sehr wichtig gewesen, nicht ein Konzept "am grünen Tisch" zu erarbeiten und dieses dann in die Diskussion zu geben, sondern von Anfang an möglichst viel Fachkunde von verschiedenen Akteuren einzubeziehen. So zum Beispiel aus dem kommunalen Bereich, von den Wohlfahrtsverbänden, aber auch aus dem Bereich der Flüchtlingsorganisationen, der Pflegeberufe, des Gesundheitswesens, der Wohnungsbauunternehmen usw.

In dieser Phase konnten wir sehr viele kommunale Belange in das Konzept einarbeiten. Das schlägt sich im Inhalt nieder, denn viele Punkte, die wir im Konzept ansprechen, berühren die Kommunen. Zum Beispiel die Migrationssozialberatung, die Weiterentwicklung der Elementarerziehung, der Bereich der Schulen - das sind alles Punkte, die unmittelbar Kommunalbezug haben. Vorhaben und Handlungsempfehlungen sind jedoch nicht in Form einer Verpflichtung für die Kommunen formuliert, sondern als Angebot oder Anregung. Von daher hat sich diese Phase für uns selber und für die Kommunen sehr positiv ausgewirkt.

Als wir gesehen haben, dass die Kommunen ein gemeinsames Konzept nicht mittragen, haben wir immer die Hoffnung gehabt, dass die Kommunen das Konzept der Landesregierung oder Teile davon freiwillig umsetzen werden. Unsere Beobachtung ist, dass einzelne Kommunen, aus welchen Gründen auch immer, jetzt anfangen, eigene Integrationskonzepte zu erarbeiten, die auf dem Landesintegrationskonzept aufbauen. In Neumünster etwa ist es so gewesen. Aber es sind auch andere Städte, die dieses Konzept oder Teile übernehmen. Da gibt es dann Foren, die sich zum Beispiel mit der schulischen Integration vor Ort befassen, oder es werden Einwohnerversammlungen zum Thema "Eingliederung von Migranten" durchgeführt.

Von daher hat das Integrationskonzept, das unmittelbar nur die Landesregierung bindet, tatsächlich vielfältige Auswirkungen im kommunalen Bereich.

Dr. Franz Dormann, Firma Social Consult, Bonn:

Ich habe drei Anmerkungen: Die erste ist, wir haben seit 1996 rund 160 Modellprojekte begleitet und untersucht. Im weitesten Zusammenhang bezüglich der beruflichen und sozialen Eingliederung junger Menschen und älterer Personen überwiegend auch mit Migrationshintergrund. Auf kommunaler Ebene ist uns immer wieder aufgefallen, dass die Akteure, die diese Arbeit umsetzen sollen, ganz unterschiedliche Voraussetzungen besitzen, von ihrer Qualifikation, von ihrer Ausbildung und vom Zugang zu diesem Thema. Elementar notwendig ist, dass sich die Akteure in den Kommunen untereinander über erfolgreiche Ansätze, in den einzelnen Bereichen austauschen. Das Rad wird immer wieder neu erfunden von den Personen in den zentralen Handlungsfeldern der Integrationsarbeit. In kleineren Kommunen liegen keine Kenntnisse vor über das, was in größeren Kommunen an erfolgreicher Arbeit, an Konzepten bereits geleistet worden ist. Und so lange dieses interkommunale Lernen nicht umgesetzt wird, bekommen wir auch keinen substantiellen Fortschritt im Blick auf die Integrationsergebnisse. Wie man das macht, ist völlig sekundär.

Das Zweite ist dieses enorme Ausmaß an Ineffizienz und an mangelnder Ergebnisorientierung in der Integrationsarbeit. Wir haben immer wieder festgestellt, dass Grundlagen, die in

anderen erfolgreichen Projekten bereits gemacht wurden, in anderen Bereichen nicht bekannt sind. Man greift darauf nicht zurück. Die Personen bemühen sich auch gar nicht darum, einen stärkeren Integrationsfortschritt zu erreichen - den sie erreichen könnten, wenn man sich stärker mit anderen Personen ausgetauscht hätte, die bereits eine erfolgreiche Arbeit geleistet haben.

Und das Dritte ist die Verbindlichkeit der Organisation der Arbeit zwischen den Akteuren auf kommunaler Ebene. Ein Beispiel: in einer südwestdeutschen Großstadt gibt es fünf mehr oder weniger zentrale Organisationen, die mit der Aufgabe der Steuerung kommunaler Integrationsarbeit betraut sind. Die bestehen, weil es eben unterschiedliche Fördertöpfe gibt, über die man diese Einrichtungen, Institutionen, Organisationen finanzieren kann. Die Akteure untereinander schieben sich die Bälle gegenseitig zu. Die einen wissen nicht genau, was die anderen machen, und die Migranten wissen erst recht nicht, an wen sie sich wenden sollen.

Das sind im Prinzip wenig befriedigende Zustände. Man müsste versuchen, dies im Sinne einer stärkeren Verbindlichkeit und Ergebnisorientierung der Integrationsarbeit zu verändern. Wie kann man das machen? Man könnte sich zum Beispiel in Anlehnung an das Sozialgesetzbuch (SGB) 3 vorstellen, dass man versucht, auch Integrationsbilanzen zu erstellen. Bund oder Länder könnten gemeinsame Vorgaben entwickeln. Auf der Ebene der Gebietskörperschaften, innerhalb derer die Integrationsergebnisse erreicht werden müssen, werden in den zentralen Feldern, also: schulischer Integrationserfolg, beruflicher Integrationserfolg oder Integrationserfolg in der Ausbildung, hard facts zusammengestellt, Integrationsbilanzen erstellt. Wir schauen uns an, wie die Ergebnisse sind.

Denn manche Kommunen haben sehr hervorragende Ergebnisse, ohne dass man weiß, woran das eigentlich liegt, unabhängig davon, wieviel Geld eingesetzt wird. Andere Kommunen sind weit weniger erfolgreich und haben einen wesentlich höheren Mittelaufwand, ohne dass man weiß, woran das liegt. Erst wenn man transparent macht, wie die Ergebnisse tatsächlich sind und darüber in einen Austausch eintritt, ohne sich gegenseitig Vorwürfe zu machen, kommt man auch in einen ehrlichen Diskussionsprozess zu diesem Thema.

Dr. Sabine Kroker-Stille, Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, Querschnittsbereich Verwaltungsreform, Berlin:

Ich möchte ein paar Aspekte bestätigen, die auch unseren Erfahrungen entsprechen und sie vielleicht noch ein bisschen ergänzen. Ich spreche nicht für eine kleine Kommune, sondern für eine Stadt, die aus zwölf Kommunen besteht mit jeweils rund 250.000 Einwohnern. Da ist also ein einzelner Bezirk schon viermal so stark vertreten wie hier eine einzelne Stadt, was das Ganze natürlich auch ein bisschen schwieriger macht. Wir gehen davon aus, dass Berlin pro Jahr 5.000 Zuwanderer aufzunehmen und zu integrieren hat. Derzeit ist es so, und das wird auch in Zukunft mindestens so bleiben. Hinzu kommt, dass bei uns eine Reihe von ministeriellen Aufgaben eine Rolle spielt, die ganz anderer Art sind als die einer Kommune.

In Berlin gibt es einen neuen Senatsbeschluss, der die Einrichtung eines Beirats für Integrations- und Migrationsthemen vorsieht und der sowohl aus Vertretern einiger Senatsverwaltungen, als auch aus Vertretern und Vertreterinnen von Zuwanderungsgruppen zusammen-

gesetzt ist. Außerdem sollen auch Vertreter anderer Gruppierungen wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverband, Flüchtlingsrat, Handwerkskammer teilnehmen.

Mir ist klar, dass man bei diesen Beiräten immer vorsichtig sein muss, denn es kann ja auch ein Unwesen sein, sie sind aber auch eine Chance. Die Funktion des Beirats soll sein, gemeinsam Empfehlungen zu erarbeiten und an den Senat weiterzuleiten, der diese Empfehlungen dann begutachtet und politisch beschließen sollte. Mit dem Beirat soll außerdem die ressortübergreifende Zusammenarbeit verbessert werden. Das ist der eine Strang.

Obgleich wir hier über die Verwaltung reden wollen, noch eine Ergänzung zu dem bisher Gesagten, was Herr Caemmerer in seiner Bescheidenheit nicht gesagt hat: Von der Ausländerbeauftragten werden ca. 70 Projekte, ähnlich wie sie hier schon mehrfach genannt wurden (Ausländerprojekte), gefördert. Die andere Seite ist jedoch die Verwaltung selbst. Wir verbinden z.B. das Thema interkulturelle Öffnung der Verwaltung eng mit dem neuen Steuerungsmodell. Dabei werden Kontrakte und Vereinbarungen zur interkulturellen Öffnung in der Verwaltung festgelegt. Die interkulturelle Öffnung wurde von uns bewusst als Querschnittsaufgabe angesiedelt, kein von oben auferlegtes oder vorher festgelegtes Konzept. Stattdessen sollte jedes Politikfeld – ich möchte mal von dem Begriff Verwaltung wegkommen – die Integration als eigene Aufgabe ansehen und in die Regelarbeit einfließen lassen. Inwieweit das letztendlich gelingt, wird man dann sehen.

Auf diese Weise ist auch ein pragmatisches Herangehen gut möglich. Hier komme ich zu einem anderen Punkt: zu den Kosten. Beim gender mainstreaming wird übrigens der gleiche Ansatz praktiziert, beide Aufgaben verzahnen wir auch institutionell sehr eng. Wenn man davon ausgeht, dass es eine Aufgabe der modernen Verwaltung ist, sich interkulturell zu öffnen, muss es nicht immer etwas kosten. Ein Beispiel ist der öffentliche Gesundheitsdienst 2005. Wir wollen den ÖGD völlig reformieren. Ein Teil der Arbeit dieser Projektgruppe, die daran mit Zeit- und Maßnahmenplan usw. übergreifend über alle zwölf Bezirke arbeitet, besteht darin zu berücksichtigen, dass wir bei den Kunden - also bei den Bürgern, die in die Gesundheitsämter gehen - einen hohen Anteil von nichtdeutschen Bürgern haben. Diese frühzeitige Berücksichtigung muss aber nicht extra etwas kosten, sondern kann u.a. zu Einsparungen an anderer Stelle führen. Ähnlich verhält es sich bei einem anderen großen Projekt, dem Sozialamt 2005. Auch hier wird jetzt automatisch bei dem Angehen dieser aktuellen Zukunftsaufgabe der interkulturelle Aspekt mit berücksichtigt.

Ein anderes Stichwort: Statistiken. Ich möchte mich da nicht verlieren, wie schwierig das im Moment ist, die Zahl der Migranten genau zu erfassen. Jetziges Kriterium ist der Geburtsort. Auf jeden Fall haben wir in der Berichterstattung des Gesundheitsberichts mit berücksichtigt, Auswertungen über Krankheitshäufigkeiten, nach Geschlecht und auch nach nationaler Herkunft vorzunehmen, damit man gezielter fachlich arbeiten kann. Und selbst wenn an so einer Stelle kurzfristig mehr Kosten auftreten, entstehen an anderer Stelle Entlastungen, da gezielter gearbeitet wird – das führt zu einer Effektivitätsverbesserung.

Fortbildungen haben wir mit Führungskräften durchgeführt. Schon vor PISA wurde auch versucht, die Sprachkompetenz von Kindern bereits in den Kitas zu verbessern. Bezogen auf die Verwaltung, wurde konkret in unserem Hause begonnen, bei den 450 Mitarbeitern zu eruieren, welche Sprachkompetenzen denn vorhanden sind. Wir haben da ein breites Spektrum festgestellt, um bei Bedarf die Leute entsprechend heranzuziehen.

Zum Punkt Qualifizierung: im Personalmanagement soll interkulturelle Öffnung auch mit aufgenommen werden. Über Neueinstellungen spreche ich erst gar nicht, weil es eigentlich keine mehr in Berlin gibt.

Noch eine kleine Anmerkung zum Schluss: als ich mit dem Zug hierher fuhr, las ich im Berliner Tagesspiegel fünf aktuelle Artikel, die sich mit unserem heutigen Thema befassen - nicht nur den Artikel über das Ausscheiden der Ausländerbeauftragten aus ihrem Amt, sondern auch einen über ausgezeichnete Projekte des Bundespräsidenten zur Sprachförderung und über ein Schülercafé, über das neue Bildungsprogramm für Kindertagesstätten, über eine Auktion, die zu Mitteln für die Ausländerarbeit führen soll, und - auch in die Reihe passend - von einem gewalttätigen Übergriff auf einen orthodoxen Juden. Fünf Artikel in einer Tageszeitung, das ist schon bemerkenswert.

Antwort **Gari Pavkovic**, Integrationsbeauftragter der Landeshauptstadt Stuttgart:

Ich bin auch als Fragender hierher gekommen und habe großes Interesse zu erfahren, was in anderen Städten läuft, weil uns in Stuttgart vor allem die Frage der wissenschaftlichen Evaluation von Integrationsmaßnahmen beschäftigt.

Wir hatten im Herbst 2001 eine bessere Ausstattung für die Umsetzung des Konzepts beantragt, als uns bewilligt wurde. Ich wollte drei zusätzliche Stellen, wir haben immerhin zwei zusätzliche Stellen bekommen. Die externe wissenschaftliche Begleitung hielten wir auch für die Umsetzungsphase nach der Erstellung des Konzepts für notwendig, weil wir genau die Fragen haben, die hier gestellt wurden. Wir wollen nicht nur Tätigkeitsberichte erstellen, sondern darüber hinaus auswerten, welche Integrationsmaßnahmen besonders wirkungsvoll sind. Der Gemeinderat hat aber gesagt, dass wir das gut selber machen können, und wir haben kein Geld für eine externe wissenschaftliche Evaluation erhalten.

Wir wollen nicht nur feststellen, dass wir so und so viele Kosten pro Jahr für unsere Maßnahmen hatten, dass wir so und so viele Teilnehmer aus den und den Nationen erreicht haben, sondern vor allem, was wir mit diesen Maßnahmen bewirkt haben. Ist das große Multi-kulti-Fest im Stadtteil wirklich weiterführend, oder sind andere Angebote nachhaltiger?

Die Probleme im Zusammenhang mit der Bestandsaufnahme stellen sich uns auch in Stuttgart. Wir haben eine Einwohnerstatistik, eine Schulstatistik, eine polizeiliche Kriminalitätsstatistik jeweils nur mit der Differenzierung Deutsche/Nichtdeutsche. Wir haben aber in Stuttgart neben den eingebürgerten Migranten nichtdeutscher Herkunft ca. 40.000 Spätaussiedler, also alles Menschen mit Migrationshintergrund, mit interkulturellen Erfahrungen und vielfach mit Integrationsbedarf, die in der Statistik als Deutsche auftauchen. Wir sind gerade dabei zu überlegen, wie wir hier eine bessere Erfassung des Merkmals Migrationshintergrund bewerkstelligen können, weil die bisherige Statistik von Jahr zu Jahr an Aussagekraft verliert. Auch wenn diese Unterscheidung in Deutsche oder Nichtdeutsche immer weniger brauchbar ist, ist es für das Berichtswesen ein großes Problem, wie wir unsere Zielgruppen in einer besseren Form erfassen können.

Genauso wichtig sind die Szenarien und die Entwicklungsperspektiven. Stuttgart ist eine der Städte im bundesweiten Projekt „Modell Stadtregion 2030“ zum Themenschwerpunkt Integ-

ration. Wie entwickeln sich möglicherweise Szenarien auf Stadtebene, auf Stadtteilebene in dreißig Jahren? Es ist sehr aufschlussreich, auch hier Strategien und Konzepte im Hinblick auf solche Zukunftsszenarien mit wissenschaftlicher Begleitung, in dem Fall der Universität, mitzuentwickeln.

Wir haben zwei wichtige Möglichkeiten der Partizipation der Migranten am kommunalen Geschehen: die kommunalpolitische Ausländervertretung, in Stuttgart als Internationaler Ausschuss benannt, den es seit zwanzig Jahren gibt, und zum anderen Migrantenorganisationen, darunter auch Religionsgemeinschaften und muttersprachliche Schulen. Es stellt sich die Frage, wer sind hilfreiche Kooperationspartner unter den Migrantenselbstorganisationen, wer sind weniger geeignete Ansprechpartner als mögliche Akteure in der Integrationsarbeit?

Wir tun uns in Stuttgart mit dieser Frage schwer. Wir haben gute Initiativen von Ehrenamtlichen, auch vernetzte Initiativen der Migrantenvereine in der Bildungsarbeit, als Bildungsoffensive für türkischsprachige Personen, oder im Bereich der Gewalt- und Suchtprävention für junge Spätaussiedler und für andere Migranten. Aber es gibt auch Gruppierungen, vor allem unter den Religionsgemeinschaften, bei denen wir nicht wissen, inwieweit sie sich auf einer gemeinsamen demokratischen Werteordnung befinden. Hier stellt sich die Frage, mit welchen Gruppen in welcher Weise kooperiert werden soll, weil es auch um die gesellschaftliche Anerkennung und Stärkung dieser Gruppierungen über mögliche finanzielle Förderung geht.

Jede Stadt hat ein eigenes Konzept, auch jedes Land macht vielleicht demnächst ein eigenes Integrationskonzept. In diesem Vakuum eines fehlenden Zuwanderungsgesetzes ist es momentan das Nächste, was ansteht, gemeinsam abgestimmte Integrationsprogramme und -konzepte zu entwickeln. In Stuttgart haben wir ein Konzept als ein „work-in-progress“, das auch Dank der interkommunalen Vernetzung entstand und weiter fortgeschrieben wird. Was sind unsere gemeinsamen Schwerpunkte in Bezug auf Integration, Partizipation, friedliches Zusammenleben, interkulturelle Öffnung der Strukturen?

Gerade bezüglich Sprachförderung möchten wir in Stuttgart nächstes Jahr sehr praxisbezogen einen Erfahrungsaustausch mit anderen Städten durchführen. Unser Anspruch ist nicht, das Rad neu zu erfinden, sondern mit anderen Städten zu kooperieren, die bereits sehr viele Erfahrungen gesammelt haben.

Dr. Helmuth Schweitzer, Leiter der RAA / Büro für interkulturelle Arbeit in Essen, seit 1999 verantwortlich für den Umsetzungsprozess des "Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen":

Zum Stichwort *wissenschaftliche Begleitung*: Unsere Modellentwicklung, dieser diskursive Prozess, zwischen 1997 und 1998 ist wissenschaftlich aus Mitteln der Landesregierung durch die Evangelische Fachhochschule in Bochum begleitet worden. Anschließend wurden diese Erfahrungen, wiederum mit Unterstützung der Landesregierung, in einer Broschüre verarbeitet, so dass man den Prozess nachlesen kann. Ich selber bin als jemand, der bei diesem ganzen Prozess beteiligt war, angefragt worden, ob ich eine andere Kommune bei der Entwicklung eines vergleichbaren Konzepts wissenschaftlich begleite. Ich besitze zufällig die Qualifikation, sowohl wissenschaftlich in so einem Metier tätig gewesen zu sein als auch in der Verwaltungspraxis die Entwicklung unseres Prozesses miterlebt zu haben. In der

Kleinstadt ist es ein bisschen anders gelaufen als bei uns. Ich konnte meine Erfahrungen aber ganz gut nutzen. Man hat nicht wieder von vorne angefangen. Dieser Prozess ist dann auch wiederum mit Landesmitteln gefördert worden. Insofern hat die erstmalige wissenschaftliche Begleitung schon Schneeballeffekte gehabt.

Zum Punkt **Daten**: Wir haben auf Ratsbeschluss eine Arbeitsgruppe gegründet, die sich Statistik nennt, die genau die angesprochenen Probleme quer durch alle Ämter koordinieren soll. Dies bezieht sich nicht nur auf die kommunalen Daten, sondern auch auf die Arbeitsamtsstatistiken mit unterschiedlichen Stichtagen und die Schulstatistik, die Abstimmung zwischen kommunaler Schulverwaltungsamtsstatistik z. B. über Schulstandorte, über Verteilung von Schülerströmen und Entwicklung von Schülerzahlen und Schulamtsstatistik, einer Landesstatistik. Das Ganze wollen wir noch auf den Sozialraum beziehen, um zum Beispiel herauszukriegen, ob jemand, der drei Jahre im Kindergarten war und dort frühzeitig gefördert wurde, weniger wahrscheinlich in der Sonderschule landet als derjenige, der im Kindergarten nur ein Jahr war oder gar nicht. Das ist unser Ziel. Und das ist eine Menge Arbeit. Aber wir haben ganz gute Fachleute vor Ort, die zumindest wissen, was man mit den Daten, die zur Verfügung stehen, machen kann.

Dennoch sagen wir klar, dass uns diese statistische Unterscheidung Deutsch/Nichtdeutsch überhaupt nichts bringt. Wir arbeiten nicht mit dieser oberflächlichen Unterteilung und veröffentlichen auch in der Form überhaupt nichts. Das verwischt die Probleme. Ein Beispiel nur: bei uns in Essen – aber auch in anderen Städten - haben die Spanier wesentlich höhere Bildungserfolge als die deutschen Durchschnittsschüler. Über 50 Prozent der Schüler spanischer Herkunft machen das Abitur, bei den Deutschen liegt das in Essen nur bei knapp 40. Dafür haben wir aber unter den de-facto-Flüchtlings aus dem Libanon nur ein Prozent Abiturienten. Da sind Nationalitäten nur Indikatoren für die soziale Lage. Also die einfache Differenzierung Deutsche/Nichtdeutsche in Statistiken machen wir nicht, und bezogen auf Spätaussiedler ist es ja ähnlich unsinnig.

Zur **Beteiligung der Migranten**: Sie wurden auf drei Ebenen beteiligt. Der Ausländerbeirat ist von Anfang an bei der Konzepterstellung dabei gewesen. Er wurde ständig in den Arbeitsgruppen mit eingebunden. Es stand jedem Ausländerbeiratsmitglied offen, aktiv mitzuarbeiten. In der Gruppe „Elternerziehung“ hat darüber hinaus eine muslimische Elterninitiative kontinuierlich mitgearbeitet, und schließlich haben wir das Gesamtergebnis mit einer Versammlung aller Migrantenvereine noch mal zurückgespiegelt und wurden noch mal in einer Schleife auf Punkte aufmerksam gemacht, die noch verbesserungswürdig waren. Es ist übrigens bezeichnend, dass „politische Partizipation“ seit 1997 kein Handlungsschwerpunkt ist. Offensichtlich fühlen sich die Migranten im kommunalpolitischen System auf der Kommunikationsebene jedenfalls in Essen relativ besser bedient als vielleicht anderswo – trotz grundsätzlich fehlender Wahlrechte.

Aber die qualitativ entscheidenden Impulse der Migrantenbeteiligung kamen und kommen bis heute von den Migranten in der Verwaltung selber. Wir haben seit 20 Jahren in der Verwaltung hochkompetente Personen, die für mich immer den „Stachel im Fleisch“ darstellen. Erst wenn MigrantInnen in derselben Dienststelle „auf gleicher Augenhöhe“ auch in den oberen Hierarchien arbeiten und der Dialog wirklich beginnt, kommt man zu neuen, auch kreativen Entwicklungen.

Herr Kindermann hat nach dem „Essener Modell“ gefragt. Es gibt diese Broschüre vom Land. Ein Aspekt noch zur Frage, ob man von anderen Städten abschreiben kann oder soll.

Wenn ich das Konzept von Essen präsentiere, ist es natürlich nicht so, dass man nur noch schauen braucht, wie die Maßnahmen aussehen. Das macht auch niemand, weil es auch nicht funktioniert, gar nicht funktionieren kann. Ich meinte das Verfahren, das ist in der Form wiederholbar.

Und zum Thema, ob *wissenschaftliche Begleitung* überhaupt notwendig ist, um ein Konzept zu entwickeln. Es muss nicht eine wissenschaftliche Begleitung im klassischen Sinne sein, sondern man braucht einen externen Moderator für solche Entwicklungen, und zwar insbesondere dann, wenn der Anlass kontrovers ist und wenn abzusehen ist, dass politischer Unfrieden herrscht. Eine neutrale Person außerhalb der Stadt, die die Konzeptentwicklung begleitet und moderiert, ist nützlich. Wenn der Karren in den Dreck gefahren ist, dann geht man ja auch nach außen und glaubt nicht, dass jemand aus der eigenen Abteilung etwas moderiert. Das würde also nicht ausreichen, man muss da schon ein bisschen mehr Fachkompetenz und externen Sachverstand mitbringen. Mein wissenschaftliches Begleitverständnis ist, dass wir dabei auch eine Form von Politikberatung machen. Natürlich funktioniert dies nicht allein in der klassischen Form, indem man Daten abfragt, Ist- und Soll-Zustand erhebt, ein bisschen Controlling macht, sondern das Geschäft des Umsetzens auf verschlungenen Wegen ist mindestens genauso wichtig bei der Umsetzungsphase wie bei der Entwicklungsphase.

Stichwort *überörtliche Koordination*: in Essen haben wir keine einzige Mark ausgegeben für irgendwelche Neuzuwanderer-Sprachkursprogramme, die Aufgabe von Bund und Ländern im neuen Integrationsmodell des Zuwanderungsgesetzes wären und doppelt finanziert würden. Wir freuen uns auf eine vernünftige Arbeitsteilung. Im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, der ja auch in Frankfurt zu dem Thema neu startet, sind alle Ebenen - Bund, Länder, Kommunale Spitzenverbände, Wohlfahrtsverbände usw. - vertreten. Natürlich muss es eine Gesamtsteuerung geben. Unser Augenmerk ist gegenwärtig auf die vielen gerichtet, die schon da sind, und noch nicht auf die noch wenigen Neuen, die kommen. Das ist aufgrund unserer jetzigen Situation in Essen einfach die absolute Priorität, auch des jetzigen Tuns und Handelns. Wir beschäftigen uns aber noch zu wenig mit den Neuzuwanderern.

Stichwort *Internet*: Ich halte es schon für nützlich, wenn unsere Berichte im Internet demnächst nachlesbar sind. Man kann über elektronische Vernetzung und verschiedene Formen des Austauschs ein Netzwerk auf dieser Ebene entwickeln, und ich finde das auch hervorragend. Es wäre einfach sinnvoll, dass man in diese Richtung geht. Und dass man das, was zu vergleichen ist, aufgrund gemeinsamer Standards auch zusammenbringt. Wir haben in unserem Controllingprozess natürlich schon eine starke Verbindlichkeit, aber die Philosophie der Neuen Verwaltungssteuerung und deren Umsetzung in die Praxis, das werden Sie dann morgen sehen, sind häufig noch zweierlei.

Dr. Walter Kindermann, Leiter der Abteilung Integration im Hessischen Sozialministerium, Wiesbaden:

Ich habe eine ganz triviale Frage: Wir haben uns in Hessen vorgenommen, in der jetzt anlaufenden Legislaturperiode Integration in den Kommunen zum Schwerpunkt zu machen. Wenn das im Gespräch mit den Kommunen gelingt, hätte das – wenn wir der bislang in un-

serer Diskussion hier entwickelten Linie folgen würden - zur Folge, dass eine ganze Reihe von Kommunen Gruppen bilden müssten, die dann mit wissenschaftlicher Begleitung Integrationskonzepte entwickeln. Natürlich weiß ich, dass ein enormer Gewinn schon allein im Prozess des Erarbeitens eines Konzepts liegt, trotzdem frage ich mich, ob das tatsächlich an 55 Stellen unter wissenschaftlicher Begleitung jeweils neu geschehen muss?

Als Landesvertreter würde ich sagen, dass das Land dies nicht bezuschussen könnte. Deshalb die Frage, könnte nicht die Bundeszentrale eine Art Infomappe bereitstellen, in der sich ein paar kommunale Integrationskonzepte finden, ein paar Prüfsteine, Mindestkriterien für interkulturelle Öffnung in einer Kommune? Als Hilfestellung für die Arbeitsgruppen vor Ort?

Und ergänzend ein fachlicher Hinweis: Das sozialpolitische Problem, das den Kern der Integrationsthematik darstellt, ist meines Erachtens mit dem Terminus „Ausländer“ irreführend beschrieben. In Wirklichkeit geht es doch vor allem um die Unterschichtung der Gesellschaft infolge der gezielten Anwerbung billigster Arbeitskräfte in den vergangenen Jahrzehnten.

Christoph Müller-Hofstede, Bundeszentrale für politische Bildung, Leiter der Projektgruppe Migration, Bonn/Brühl:

Sinnvoll wäre vielleicht bei dem Stand der Diskussion, den wir jetzt haben, die Konzepte von Essen, Solingen und noch zwei, drei anderen in eine Broschüre plus intelligente Kommentare zusammen zufügen und damit das Thema kommunale Integrationskonzepte abzuhaken.

Ich habe den Eindruck, dass dies auch der Stand der Diskussionen ist, die wir mit dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg, mit dessen Integrationsabteilung geführt haben, dass es sinnvoll ist, diesen ganzen Prozess einmal zu systematisieren und Standards zu erarbeiten. Ich denke, dass dies Dinge sind, die man nicht gegeneinander ausspielen, sondern die man synergetisch im Sinne eines Baukastensystems aufbauen und dann tatsächlich weiterführen sollte. Aber dass das interkommunale Lernen hier als Thema entdeckt worden ist, neben dem interkulturellen, finde ich schon mal selber eine sehr wichtige Erkenntnis.

Podium 2

Rahmenüberlegungen zur Erarbeitung und Implementierung eines Integrationskonzepts

Vortrag: Prof. Dr. Dieter Filsinger, Professor an der Katholischen Hochschule für Soziale Arbeit in Saarbrücken:

Also wenn man an dieser Stelle der Diskussion noch mal ein Referat platzieren soll, für das ursprünglich 15 Minuten vorgesehen waren, ist die Frage, was kann ich Ihnen noch bieten? Ich werde eine Reihe von Sachen, die ich vorbereitet habe, akzentuieren, weil manches natürlich fürchterlich provoziert.

Erster Kernpunkt ist die Frage des Wissens, dies ist eben gerade noch mal angesprochen worden. Nachdem hier die Frage war, welche Bedeutung Wissenschaft hat, würde ich ganz gerne auf eine Sache hinweisen. Wir haben es mittlerweile mit etwas anderem zu tun als mit dem Thema Konturierung von Wissenschaft und Praxis etwa vor zwanzig Jahren. Hier sitzen kompetente Leute. Es gibt Diskurse zwischen den Leuten. Das Wissen, was Herr Schweitzer präsentiert, ist natürlich Erfahrungswissen und wissenschaftliches Wissen. Ich profitiere durch Forschung auch von diesem Wissen. Insofern gibt es auch Mischformen. Bei der Frage, was wissenschaftliche Begleitung bringen kann, würde ich gerne darauf aufmerksam machen, ob man eine solche braucht und wie die dann aussehen müsste?

Mittlerweile ist in den Ministerien und in den Kommunen viel Kompetenz versammelt, so dass es nicht noch zusätzlicher wissenschaftlicher Kompetenz braucht. Ich würde hoffen, dass diejenigen, die studiert haben, beispielsweise die Literatur tatsächlich rezipieren. Hier bin ich bei einem zentralen Problem. In der Tat ist es skandalös, dass Wissen in verschiedenen Bereichen im Grunde genommen nicht fortgeschrieben wird, und Befunde, die vorliegen, wo man sagen kann, die sind auch gesichert, nicht übernommen werden. Es gibt Befunde, die sind strittig.

Was kommunale Integrationspolitik angeht, ist dies wirklich etwas, was daraufhin befragt werden müsste, wie es dazu kommen kann, dass wir beispielsweise bei der Frage, was die entwickeltsten Fälle sind, sieht, das ist Essen und Stuttgart. Andere aber sagen, der hat Frankfurt vergessen, oder wieso ist beispielsweise Solingen nicht mit dabei? Was sind denn die Kriterien, damit man von einer Kommune lernen kann, und was kann man lernen? München ist beispielsweise im Hinblick auf die Jugendhilfe nachweisbar der entwickeltste Fall. Mannheim fehlt hier zum Beispiel. Man müsste schauen, was die Kriterien sind, von anderen lernen zu können.

An dieser Stelle sollten wir vielleicht über Monitoring im kommunalen Vergleich reden, da rede ich allerdings pro domo. Ich hoffe, dass irgendwann mein Vorschlag aufgegriffen wird, tatsächlich eine Berichterstattung über kommunale Entwicklungen zu institutionalisieren. Die Konzepte zu schreiben, wäre eine Aufgabe der Wissenschaft und nicht einzelner Kommunen, dafür ist genügend Kompetenz vorhanden. Deswegen komme ich auf den Begriff des

Wissens zurück, der ist für mich sehr zentral, auch in der Entwicklung kommunaler Integrationskonzepte.

Lassen Sie mich noch einen Satz sagen zur wissenschaftlichen Begleitung. Der Kollege Schweitzer hat es ganz gut benannt. Es gibt mittlerweile wissenschaftliche Begleitungen, die im Grunde genommen Beratungen sind. Das war ursprünglich nie der Auftrag der Wissenschaft. Außerdem gibt es Firmen, die so eine gute Marktposition haben, dass wir von der Wissenschaft eh völlig außen vor sind. Diese Firmen führen auch Moderationsprozesse durch, und ich denke, dass die das auch kompetent machen.

Wissenschaft hat eine andere Funktion. Eine Wissenschaft hat unter anderem die Funktion, das Wissen, was weitergegeben worden ist, zu kritisieren und zu sagen, dass dasjenige Wissen, was wir alle als gesichert annehmen, dennoch auch andere Seiten hat. Von diesen modernen Konzepten, die Sie jetzt überall nachlesen können, werden wir in fünf, sieben Jahren die Schattenseiten der Wahrheiten diskutieren. Zum Beispiel auch, ob man denn tatsächlich ein kommunales Gesamtkonzept braucht, um die Situation der Migrantinnen und Migranten zu verbessern.

Ich bezweifle das. Jetzt brauchen wir es vielleicht strategisch. Aber es hat auch noch eine andere Seite. Wir müssen schauen, was denn dabei heraus kommt, wenn wir so etwas tun? Die zweite Aufgabe wäre, Kausalitäten, die wir vermuten, auch zu überprüfen. Es ist zwar ein großes Problem, Wirkungen zu erforschen, aber ich bin nach wie vor der Meinung, dass wir uns bemühen müssen, Kausalitäten aufzuklären und tatsächlich Aussagen über Wirkungen zu machen. Diejenigen, die in der Diskussion drin sind, wissen, dass lange Zeit gesagt worden ist, dass wir keine Wirkungsanalyse machen, nur noch Beratung. Wissenschaft habe das nicht als ersten Auftrag, sondern vielmehr sei es ihre Aufgabe, wirkliches Wissen zur Verfügung zu stellen, und das ist ein anderes Wissen als Erfahrungswissen.

Ich kann die Erfahrungen von Herrn Pavkovic nicht in Frage stellen und nur versuchen, verallgemeinerbare Erfahrungen aufgrund vielfältiger Erfahrungen zu produzieren. Das ist es, was auch Sie in den Kommunen weiterbringt, und nicht ein Wissen, das nur das multipliziert, was Sie eh schon wissen, das ist nicht Aufgabe der Wissenschaft.

Meine Schwierigkeit lautet, ob ich noch was beitragen kann? Ich glaube, nicht so arg viel. Ich versuche einfach, ein paar Punkte zu akzentuieren und einiges noch in Frage zu stellen, was scheinbar gemeinsamer Wissensbestand ist. Der erste Punkt ist die Frage nach Konzeptentwicklung. Ich habe eine Studie gemacht, die belegte, dass alle voneinander abschreiben. Und das ist ja aber auch nicht schlimm. Wenn jemand sagt, den Integrationsbegriff von Esser übernehmen wir, muss man das nicht aufschreiben. Aber Konzeptentwicklung heißt, bezogen auf die jeweilige Kommune, das Richtige zu tun. Und das kann nur jede Kommune für sich tun.

Ob ein Sprachkonzept, das eine allgemeine Bedeutung hat, übernommen werden kann, ist eine andere Frage. Aber etwas zu entwickeln, was für uns in Konstanz passt, das ist Konzeptentwicklung. Darauf sollte der Schwerpunkt liegen und nicht in einer sehr problematischen akademischen Arbeit. Manche Gesamtkonzepte, die ich untersucht habe, haben sich auf zehn Seiten eine Kurzfassung von Esser und Häusermann ausgedacht. Das ist doch langweilig und vielleicht für ein Seminar etwas Gutes, aber nicht für ein kommunales Konzept.

Allgemeines und Fallspezifisches ist klar zu trennen. Verallgemeinerbare Dinge sollten gefälligst auch rezipiert werden. Dafür gibt es Bücher und das Internet. Von Leuten, die eine akademische Ausbildung haben, auch Sozialarbeiter, kann man erwarten, den Wissensstand zu rezipieren. Man kann so etwas auch mit Mappen usw. erleichtern, aber das wäre eine zweite Frage.

Punkt Gesamtkonzept. Wichtig ist, genau hinzuschauen, was unsere Kommune für eine Geschichte und für eine Kultur hat. Wo liegen Ansatzpunkte und wo liegen möglicherweise auch Fallstricke? Dies ist zentral für strategische Konzepte, weil man sehr schön sehen kann, warum Bestimmtes in Frankfurt klappt, aber in Saarbrücken nie klappen wird. Das gehört für meine Begriffe zur Konzeption.

Zur Bestandsaufnahme sage ich jetzt nicht mehr viel. Wie kann man auch in der Verwaltung selber Kompetenz erzeugen und Kompetenz stützen? Das wäre noch mal eine andere Frage, wie kann man auch mit leichten, einfachen Mitteln eine vernünftige Bestandsaufnahme machen. Wobei ich auch da als das Wichtigste ansehe, das Wissen, das in einer Kommune vorhanden ist, zu bündeln und aufzuschreiben. Bottom-up-Strategien haben Sie genannt. Man braucht beides: unten und oben, man braucht mit Sicherheit eine soziale Basis. Soziale Basis hieße für mich, auch in der deutschen Bevölkerung.

Ich gehe mal davon aus, dass Herr Schweitzer dies mit Netzwerken gemeint hatte. Sie hatten vorhin gesagt, man muss eine Stabsstelle haben, das halte ich inzwischen wirklich für gesichertes Wissen. Ich glaube aber auch, dass man noch ein Kriterium hinzufügen sollte. Man braucht Leute, die dieses Integrationskonzept zu ihrer persönlichen Sache machen, und zwar ganz gleich, aus welchen Motiven.

Im Grunde genommen muss ich Politiker haben, die sagen, dass dies meine Sache ist. Es können durchaus völlig eigennützige Motive sein. Es muss in der Verwaltung solche Leute geben. Wenn man mal schaut, was heute die fortgeschrittensten Fälle sind, reden wir von Leuten, die das engagiert als ein Lebensprojekt betreiben. Leute, die es zu ihrem Projekt machen, die wiedergewählt werden wollen. Das erklärt übrigens, warum CDU- oder SPD-Führerschaft in einer Kommune keine relevante Variable mehr ist. Weil ein CDU-Bürgermeister dann sagen kann, ich habe ein tolles Projekt gemacht, und das hindert ihn auch nicht, bestimmte Aspekte zu akzeptieren, die vielleicht nicht so dramatisch sind, die aber eigentlich für ihn inhaltlich problematisch sind, jedoch ins Gesamtprojekt passen.

Zum Netzwerk will ich noch etwas Wichtiges sagen. Netzwerk ist ein Begriff, der mittlerweile überall gebraucht wird und alltagssprachlich geführt wird. Für Ihren Bereich rate ich Ihnen, lesen Sie einmal nach, was mit Netzwerktheorie gemeint ist. Netzwerke sind aus Leuten zusammengesetzt, die völlig unterschiedliche Auffassungen haben können. Und sie müssen keinen Konsens haben. Mit der Aussage würde ich vorsichtig sein, Sie haben oft gesagt, die Konsensstrategie bringt's. Bezüglich parteipolitischen Konsens würde ich zustimmen. Das Netzwerk funktioniert nur dann, wenn alle was davon haben, das sagt die Theorie. Jeder muss was davon haben, es muss für jeden einen kleinen Mehrwert geben. Für mich war das lange Zeit eine schwierige Erkenntnis, weil ich gedacht habe, dass man für bestimmte Sachen normativ eintreten muss. Man muss es eben nicht. Man muss was davon haben, dann funktioniert ein Netzwerk.

Wenn das Stichwort „zivilgesellschaftliches Engagement“ etwas aussagen soll, braucht man ein Netzwerk außerhalb der Kommune, in dem wichtige Leute drin sitzen. Es wäre aber die Aufgabe eines Programmverantwortlichen einer Stabsstelle, zu sagen, wen wir da drin ha-

ben müssen. Das können dann Wissenschaftler sein, Kirchenvertreter, die Ausländervereine, das muss vor Ort entschieden werden.

Ein zentrales Kriterium für mich wäre, nur als Person reinzukommen. Wenn jemand ausschließlich Vertreter eines Trägers ist, könnte er in einem solchen Netzwerk nicht sinnvoll sein. Da werden wieder formale Prozesse ausgehandelt zwischen Trägern und Kommunen. Eine ganz schwierige Gratwanderung, aber es gibt Menschen, die auch jenseits ihrer Mitgliedschaft in der SPD oder ihrer Mitarbeit in der AWO einen eigenen Standpunkt haben. Für das Projekt eines Gesamtkonzepts braucht man solche Leute.

Was wäre die Aufgabe dieser Stabsstelle? Vorhin habe ich den Begriff Wissen genannt. Wissensmanagement ist die Aufgabe. Das bedeutet, das notwendige Wissen zu den verschiedenen Leuten zu bringen, Wissen auch zu kritisieren; Wissen, das nicht wahr ist, durch anderes Wissen zu ersetzen, durch andere Angebote; Migrationsberatung; vorhandenen Deutungen eine Alternative gegenüber zu stellen; nicht den Leuten nach dem Mund zu reden, sondern auch zu sagen, sieh es doch vielleicht mal so. Das wäre für meine Begriffe - neben diesen Steuerungs- und Controllingmechanismen - eine wichtige Aufgabe dieser Stabsstelle. Nicht als Alternative, aber um genauer zu schauen, wie heute in dieser Gesellschaft mit Wissen gehandelt wird.

Herr Schweitzer hat gesagt, dass es völlig egal sei, ob wir über Migration reden, über Integrationskonzept oder Multikulti-Konzept. Ich würde sagen, das ist nicht egal. Und zwar nicht nur theoretisch. Sondern es hat für die Kommunikation in einer Kommune auch eine Bedeutung. Aus Befragungen habe ich gelernt, dass bestimmte Begründungen, bestimmte Konzepte eher zur Akzeptanz in der Verwaltung führen können. Zitat einer Mitarbeiterin aus einer großen Kommune: „Seitdem wir das nicht mehr als ein Ausländergeschäft betreiben, auch nicht interkulturell so aufladen, dass das nicht unbedingt was zu tun haben muss mit Ausländerintegration, seitdem interessieren sich auch Kollegen dafür, die eben nicht aus dieser Ecke kommen.“ Es scheint offensichtlich eher verallgemeinerbar zu sein, wenn man eine bestimmte Deutung anbietet und nicht die generelle, die in diesem Bereich normalerweise benutzt wird.

Das Gleiche gilt auch für die Begründungen. Eine rein funktionale Begründung kann möglicherweise eher als eine normative Begründung funktionieren. Menschenrechte, Menschenwürde, wie auch immer, ist zwar wichtig, aber vielleicht kann ein Politiker zustimmen, wenn man sagt, dass die Asylbewerber arbeiten sollen, weil wir denen dann kein Geld geben müssen und sie dann vielleicht auch weniger kriminell werden. Das Argument kann man nachvollziehen, obwohl es so gut wie nichts mit einer normativen Orientierung zu tun hat. Dies wäre sicherlich eine Ergänzung zu dem, was Sie jetzt immer pragmatische Strategie nennen.

Noch zwei Aspekte, die vielleicht wichtig sein könnten. Ich nenne es einmal die Methode der offenen Koordinierung. Verbindlichkeiten und klare Strukturen muss es geben. Kein Widerspruch. Aber ich traue diesen rationalistischen Strategien nicht so ganz. Ich halte das in diesen modernen Konzepten für eine Falle: klare Zielvereinbarungen, ganz klares Controlling. Wir müssen doch erklären, warum es solche Mechanismen auch schon früher gab und es trotzdem zu solchen Ineffizienzen kommen konnte. Ich stimme Ihnen voll zu, aber wir müssen uns erklären, warum eine Kommune in Kauf nimmt, zum Teil sogar bewusst, dass Träger zusammensitzen und dauernd korrelieren müssen, obwohl es zu teuer ist. Dieses Wissen ist nicht neu, aber wie kann dieses Wissen durch anderes Wissen ersetzt werden? Konzeptentwicklung wäre für mich eine Methode der offenen Korrelierung: Kriterien setzen, Kri-

terien in die Diskussion bringen, Daten veröffentlichen und darüber in eine durchaus offene Zukunft gehen, weil alle anderen Annahmen, wir könnten so viel für die Zukunft voraussetzen, im Grunde von zu vielen Variablen abhängig sind. Es kann schon sein, dass ein Wechsel in der Regierung, in der Stadtpolitik, obwohl man vorher alles vereinbart hatte, plötzlich zu Einbrüchen führt. Hätten wir vor vier, fünf Jahren danach gefragt, hätten man angenommen, dass alles zusammen breche, wenn ein CDU-Dezernent ins Amt käme. Niemand hätte vorausgesagt, dass man auch mit ihm bestimmte Maßnahmen durchführen kann.

Die Methode der offenen Korrelierung ist jetzt ein Lernprozess auch aus der Sozialpolitik. Die ganze EU-Sozialpolitik ist ein stehender Begriff. Monitoring ist genannt worden, ein modernes Konzept, was ich wirklich für sehr weiterführend halte. Vielleicht muss es nur wenige Kriterien geben, auf die man sich einigt. Und darüber wird wirklich geforscht. Man sollte da nicht zu anspruchsvoll sein, alles erforschen zu wollen, aber der Versuch, einfache Indikatoren zu bestimmen, die auch jede Kommune selber erheben kann, das ist wichtig. Das könnte die Bildungsbeteiligung sein. Das könnte die Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten sein. Und dann kann darüber ein offener Diskussionsprozess stattfinden. Von daher ein starkes Plädoyer für Monitoring.

Zur Frage wissenschaftlichen Sachverstands. Heute würde ich mir nur noch wissenschaftlichen Sachverstand für Aufgaben holen, die ich nicht selber leisten kann; mit dem Ziel, dass die Kommune das innerhalb von ein, zwei Jahren selber können muss. Eine wissenschaftliche Begleiterin, die ein Konzept mitschreibt, halte ich nicht für sinnvoll, sondern eher für eine Aufgabe, die wirklich die Kommune selber leisten kann. Immer mit dem Ziel, sie in die Lage zu versetzen, so etwas später selber machen zu können. Also Aufbau eines Monitoring-Systems.

Die Politik muss einmal ihre eigenen Programme und Förderungsinstrumente überprüfen, wo sie unwissend 15 wissenschaftliche Begleitungen für jeweils 15.000 Euro finanziert hat, anstatt klar in einen wichtigen Bereich zu investieren, den man weiterentwickelt. Jedes Modellprogramm wird evaluiert, und heute mit etwa 20 Prozent von dem, was vor zwanzig Jahren üblich war. Da können sie kein Wissen erzeugen, das praxisrelevant ist, und vor allem können sie daraus keine Hinweise entnehmen, ob die Programme, die wir fahren, wirklich gut sind. Also müssten sie sich in ihrem eigenen Interesse Wissenschaftler halten, die ihnen auch Wissen an die Hand geben, das abweichen kann von dem, was man vorher angenommen hat. Programme müssen auch mal zu Ende gefahren werden. Die Wissenschaftler wollen Aufträge, aber sie werden knapp gehalten, und dann sagen sie ihnen, dass es doch ganz gut war.

Zwischenruf: Es muss doch einen Grund geben dafür, dass das nicht gewünscht ist.

Nein. Es gibt eine doppelte Erfahrung. Ich rede aus der Erfahrung von zwanzig Jahren. Es gab schon einmal eine Phase, wo wissenschaftliche Begleitung angesagt war. Da ist was passiert, was beide Seiten zu verantworten haben. Wissenschaftliche Begleiter haben Angst bekommen, keine Stelle mehr zu bekommen, wenn sie etwas Negatives oder Kritisches schreiben. Also haben sie geglättet, die Politik hat daraus gelernt und hat kein Interesse mehr an den Berichten. Sie haben zum Teil über die Fortführung eines Programms entschieden, bevor überhaupt die Begleitforschung vorlag. Beides war entkoppelt. Jetzt kommt diese Phase wieder. Weil wir geldknapp sind, muss wieder evaluiert werden. Es gibt verschiedene Generationen, die was aus den frühen Erfahrungen der Forschung gelernt haben. Ich kann das manchmal nicht mehr mit anschauen, wie das systematisch von den Studenten

ignoriert wird, aber auch von denen, von denen man eigentlich erwarten könnte, dass sie in die Literatur schauen, wenn sie etwas schreiben. Gerade wenn wir wirklich knapp an Mitteln sind, wenn das wirklich stimmt, dann müssten wir das wirklich ernst nehmen.

Fragen und Statements:

Helge Margaret Knipping, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Abteilung Konzeptionen/Integrationsprogramm, Nürnberg:

Vielen Dank, Herr Professor Filsinger, für die Darlegung des Begriffs der „wissenschaftlichen Begleitung“.

Meine nächste Anmerkung bezieht sich auf die Thematik „Evaluation“ von Maßnahmen. Auch hier stellt sich vielfach die Frage, was Evaluation bedeutet und wie sie eingesetzt wird, welchem Zweck sie dient, und welches Ziel ihr zukommt.

Die einer Evaluation zugrunde liegenden Fragestellungen würden zudem in der Darstellung der Berichte zu größerer Transparenz führen.

So entsteht bisweilen der Eindruck, dass Evaluation zu wenig differenziert, Inhalte von Projekten auch zu wenig kritisch hinterfragt werden und daher „geglättet“ erscheinen.

Vortrag **Dr. Helmuth Schweitzer**, Leiter der RAA / Büro für interkulturelle Arbeit in Essen, seit 1999 verantwortlich für den Umsetzungsprozess des "Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen":

Ich habe 1975 mit solchen Projekten und mit wissenschaftlicher Begleitung angefangen. Da war es nicht das Problem, dass man keinen Job mehr kriegte. Die Institution, die mich bezahlt hat, hat mich gezwungen, den Bericht, den ich abgeliefert habe, umzuschreiben, weil die Daten zu konkret waren. Wir haben Auftragsforschung gemacht, aber diejenigen, die in den Ministerien und anderswo tätig sind, wissen, wie das läuft. Ich habe vielleicht als Rentner Zeit, die verschiedenen Berichtsversionen noch mal auszuwerten. Das wird eine spannende Sache, von der Urfassung von mir bis zu dem, was dann veröffentlicht worden ist.

Inzwischen mache ich es selber anders. Das Modell, das wir aus Landesmitteln finanziert bekommen haben, wurde evaluiert, hat sich als erfolgreich erwiesen und wurde mit kommunalen Mitteln in die Fläche gebracht. Es ist jetzt eines der wenigen Projekte, die ich kenne, das tatsächlich die Modellfunktion im eigentlichen Sinne erfüllt. Auch die RAA ist ein solches Modell.

Aber es gibt noch einen Punkt, den ich noch einmal darlegen wollte. Nicht alle Wissenschaftler sind so kompetent wie Professor Filsinger. Ich habe ja nun auch relativ viel Erfahrungen mit wissenschaftlicher Begleitung, und gerade dieses Verständnis von Wissenschaft, das heute präsentiert wurde, ist nicht das originäre Wissenschaftsverständnis von wissenschaftlicher Begleitung in der Bundesrepublik. Wenn das so wäre, wären wir auch einen großen Schritt weiter.

Ein praktisches Beispiel: wie kann man Sprachstandsentwicklungen im Vorschulalter zur Zeit messen? Finden Sie mal einen Wissenschaftler, der die Kompetenz hat als Linguist, als Entwicklungspsychologe, als Didaktiker der Sprachförderung, als interkultureller Pädagoge,

und der zusätzlich noch von interkulturellen Verwaltungsprozessen Ahnung hat. Es ist ein schwieriges Unterfangen, diese interdisziplinäre Kompetenz in einer Person zu finden. Wir sind deswegen auch gezwungen, notbehelfsmäßig damit umzugehen. Wir müssen unsere eigenen Dinge entwickeln, weil wir nicht so lange warten können, bis die Wissenschaft ihre praxisorientierten Kriterien entwickelt hat, und die Politik das Geld dafür zur Verfügung stellt.

Tatiana Lima Curvello, TiK-Projektleiterin, Geschäftsführerin des Verbands binationaler Familien- und Partnerschaften iaf-Berlin:

Anknüpfend an das, was Herr Schweitzer gesagt hat, stelle ich die Frage, wo man in einer Person das findet, was man braucht? Zudem hat Herr Filsinger gesagt, dass wissenschaftliche Begleitung den Sinn haben soll, dass diejenigen, die in eine Maßnahme eingebunden sind, auch die Möglichkeit haben, das zu lernen. Als wir TiK gemacht haben, haben wir gleichzeitig einen Antrag auf wissenschaftliche Beratung gestellt und haben das auch genehmigt bekommen. Das hat sich tatsächlich bezahlt gemacht, weil wir nicht eine wissenschaftliche Begleitung hatten, sondern die Möglichkeit, ausgehend von den Problemen, die sich auf dem Feld für uns ergeben haben, zu schauen, wo die kompetenten Leute sind, die uns weiterhelfen können. Das gesamte Projektteam hat im Verlauf dieses Projekts unwahrscheinlich viel lernen können. So eine Form wäre für alle Beteiligten eine Möglichkeit, Wissenszuwachs zu erlangen, was eine bessere Effektivität der Maßnahme zur Folge haben könnte.

Lilli Gros, Ausländerbeauftragte Pforzheim:

Natürlich denke ich nicht, dass bereits genügend getan wurde, wenn ein Integrationskonzept vorliegt. Damit wird eher ein Prozess in die Wege geleitet, der hoffentlich zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit beiträgt. Vor allem bin ich manchmal unzufrieden, weil wir alle unsere „Projektchen“ machen und dadurch teilweise viel Geld in den Sand gesetzt wird. Ich finde es erstaunlich, dass wir immer noch nicht erkennen, dass im Grunde genommen die Grundlagen nicht gelegt werden. Wir müssten die Ausbildung der Erzieher ändern, damit Sprachförderung Bestandteil der Ausbildung wird. Wir müssten die Ausbildung der Pädagogen ändern, damit diese mit Sprachförderung umgehen können. Interkulturelle Kompetenz und interkulturelle Erziehung müssten Bestandteil der Ausbildung sein, auch in der Verwaltung. Das fehlt mir überall.

Ein weiteres Beispiel: Die IHK hat in manchen Kommunen immer noch nicht erkannt, welch wertvolles Potential ausländische Selbständige in unserer Gesellschaft sind und welchen wichtigen Beitrag sie zum Bruttosozialprodukt leisten. Warum wurde noch nicht der Zusammenhang zwischen einer guten Ausbildung für Jugendliche ausländischer Herkunft und dem Nutzen für den Staat erkannt? Hier können Investitionen im Vorfeld ganz pragmatische Gründe haben.

Dr. Walter Kindermann, Leiter der Abteilung Integration im Hessischen Sozialministerium, Wiesbaden:

Morgen gibt es sehr viele Gelegenheiten, über Evaluation nachzudenken. Ich würde aber, Frau Knipping, nicht nur die Wissenschaftler kritisieren, wenn sie untaugliche Evaluationsberichte abliefern, solange wir als Finanziere bei der Förderung der Projekte nicht konsequent darauf achten, dass sie überhaupt vernünftig evaluierbar sind.

Es ist doch die Aufgabe der öffentlichen Zuschussgeber zu prüfen, was überhaupt gefördert, und eine Vorstellung zu haben, was mit der Förderung erreicht werden soll. Wenn ich das am Anfang weiß, kann ich auch zu Beginn der Förderung Kriterien für die Evaluation vorgeben und sie am Ende messen. Wenn ich aber aus bestimmten Titeln einfach Mittel verteile und später im Schrank neben dem Rechnungsnachweis auch einen wissenschaftlichen Bericht stehen haben muss, damit das Ganze seine Ordnung hat, kann ich nicht erwarten, dass das irgendwas bewirkt.

Klar ist, wenn ich Projekte fördere und damit Personalstellen schaffe, dass diese den Drang in sich tragen, möglichst Lebenszeitstellen zu werden. Wenn ich dagegen bestimmte Dinge bewirken will, muss ich klar definieren, was ich erreichen will. Dann können es die Wissenschaftler auch messen.

Prof. Dr. Dieter Filsinger, Professor an der Katholischen Hochschule für Soziale Arbeit in Saarbrücken:

Dann noch mal gebündelt. Es gibt mittlerweile eine ganze Reihe von Studien, die die Städte selber organisiert haben. München ist vorhin genannt worden, auch das AMKA in Frankfurt. Manche Sachen sind sehr einfach. Es gibt ein paar Kriterien. Man kann schauen, wie die Projekte in Hessen aussehen, wo der Schwerpunkt liegt. In Stuttgart, auch in Essen, versucht man, über den Stand der Dinge Auskünfte zu geben, der auch kritisch diskutiert werden kann. Insofern sollte man auch zur Kenntnis nehmen, dass sich etwas bewegt.

Noch einmal zur Trennung von wissenschaftlicher Begleitung vor Ort und der Funktion, die Wissenschaft in diesem Bereich auch in der Region haben könnte. Ob man jemanden holen kann, hängt auch davon ab, ob jemand gerade da ist. Wenn jemand sich auf einer Fachhochschule mit Migration beschäftigt und hilft, ist das auch gut so. Dennoch muss man sehr genau schauen, was man untersuchen lassen will. Welches Wissen man haben will, ob dieses Wissen für die Förderer wichtig und zu verallgemeinern ist.

Es hat keinen Sinn, zu einem Wissenschaftler zu sagen, begleitet mal 60 Kommunen. Das ist Unsinn. Es ist doch nicht die Aufgabe der Wissenschaft zu beraten, sondern Wissen zu erzeugen. Es gibt Beratung und Begleitung, die zu kombinieren optimal wäre, aber man sollte stets vor Augen haben, dass das zwei völlig unterschiedliche Akte sind. Mittlerweile gibt es gute Leute, die keine guten Wissenschaftler sind, aber dafür beraten und moderieren können, was nicht unbedingt die primäre Kompetenz von vielen Wissenschaftlern ist. Diese Kompetenz sollte man sich auch holen.

Die Studien, die ich gemacht habe, haben mittlerweile eine Menge Wissen angesammelt, und zwar wirklich solides, auch langwierig geprüftes Wissen. Dieses Wissen müsste eigent-

lich mal gebündelt werden. Ich plädiere sehr stark dafür, und ich hoffe, dass mir niemand die Idee klaut, einen Zusammenschluss zwischen Wissenschaftlern zu organisieren, die daran arbeiten, und dazu ein Netzwerk zu bilden, das man mit bescheidenen Mitteln auch fördern lassen könnte. Damit wir den Wissensschatz erheben und systematisieren. Für die Weiterführung kommunaler Integrationspolitik wäre dies ein wirklicher Segen. In dieser Kombination könnte für meine Begriffe auch eine Wissensbörse entstehen. Wie diese dann organisiert werden müsste, ist eine andere Frage. Vielleicht könnte TiK einen Vorstoß machen, auch wenn Sie möglicherweise als Projekt Konkurrent von anderen sind.

Podium 3

Qualitätsstandards, Evaluation und Controlling – realer Nutzen und wie man erfolgreich darauf verweisen kann

Moderation **Thomas Hartmann**, TiK-Projektteam, Berlin:

Guten Morgen, ich freue mich, Sie frisch und ausgeruht zum zweiten Tag begrüßen zu können. Heute wollen wir uns mit Qualitätsstandards, Evaluation und Controlling beschäftigen. Dahinter steht ein Set von Fragen, die sich darauf beziehen, inwieweit Integration messbar ist. Schließlich ist es immer wieder zentral wichtig, mit Erfolg argumentieren zu können, mit dem output bzw. noch besser mit dem outcome von Integrationsmaßnahmen. Das ist wichtig, um begründen zu können, dass diese oder jene Maßnahmen sinnvoll sind, - nicht nur gegenüber drängenden Journalisten oder der politischen Opposition, sondern noch viel schlimmer, gegenüber dem Stadtkämmerer.

Von dieser Überlegung gehen wir für den zweiten Tag aus. Die Idee ist, dass wir uns zunächst erst mal einen Problemaufriss anhören. Frau Nagel vom AmkA hier in Frankfurt und Herr Dr. Schweitzer aus Essen werden aus ihren Erfahrungen die Ansätze von Evaluation und Controlling, von der Messbarkeit von Erfolgen darstellen - und auch die Probleme, die es dabei gibt; auch die Aufgaben, die noch vor Ihnen oder vor uns allen liegen.

Danach wird Herr Dr. Dormann versuchen, aus verschiedenen Sets, Methoden und Verfahrensangeboten, die es in der Wissenschaft und in der Praxis auch gibt, geeignete oder die Vor- und Nachteile verschiedener Methoden und Verfahren darzustellen. Und versuchen, dies auf die Fragen, die wir vorher entwickelt haben, zu beziehen.

Zum Schluss wird Herr Yves Michels von der Bertelsmann-Stiftung aus einem konkreten Kompass-Projekt die Entwicklung von Evaluationsindikatoren für kommunale Migrationserfolge vortragen.

Bedarfsklärungen: Evaluation und Controlling bei Integrationsprogrammen

Vortrag: **Evaluation und Controlling bei Integrationsmaßnahmen**, **Helga Nagel**, Leiterin Amt für Multikulturelle Angelegenheiten (AmkA), Frankfurt:

Es war immer ein Prinzip der Arbeit des Amtes, neue Projekte und Arbeitsansätze wissenschaftlich begleiten und auf ihre Wirksamkeit hin evaluieren zu lassen. Dies hängt unmittelbar mit der Entstehungsgeschichte des Amtes zusammen. Es war zwar von einer Magistrats- und Stadtverordnetenmehrheit gewollt, aber bis in die Mitte der 90er Jahre auch höchst umstritten und bedurfte deshalb besonderer Legitimationsverfahren und Nachweise für seine Effizienz und Existenz. Erlauben Sie zum besseren Verständnis der aktuellen Situation einen

kurzen Rekurs, ohne den die spezielle Frankfurter Variante kommunaler Integrationspolitik unverständlich ist:

Zum Zeitpunkt der Gründung des Amtes, das nicht nur das jüngste, sondern auch das kleinste der Stadtverwaltung ist, waren zahlreiche aktive Mitglieder von Migrantenvereinen der Auffassung, dass Integrationsmaßnahmen – von der Ausführung gesetzlich festgelegter Pflichtaufgaben einmal abgesehen – eher von ihnen selbst, nicht aber von der öffentlichen Verwaltung durchgeführt werden müssten. Viele von ihnen hatten andererseits in der Vergangenheit beständig die Forderung erhoben, dass auf allen Ebenen, auch innerhalb der staatlichen Institutionen, eine systematischere und vernetzte Integrationspolitik betrieben werden müsste.

Zu Beginn der Arbeit des Amtes, für das es in ganz Europa damals kein vergleichbares Beispiel gab, wurde ein Konzept über Struktur und Funktionsweise des Amtes entwickelt. Im Prinzip war aber offen, wie einzelne Vorstellungen umgesetzt werden sollten. Die Arbeit stand von Anbeginn im Spannungsfeld von hohen Erwartungen einerseits, kritischer bis hin zu ablehnender Beobachtung andererseits. Es gab Befürchtungen, wie die Kommunikation innerhalb der Verwaltung aussehen würde, wenn Themen wie Migration, Flucht, Asyl, Rassismus, Antidiskriminierung (allesamt Reizworte in der öffentlichen politischen Diskussion) deutlicher als bisher Bestandteil freiwilliger Aufgaben der Kommunalverwaltung würden.

Der Aufbau des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten und die praktische Zusammenarbeit im Rahmen erfolgreicher Projekte mit den Ämtern der Frankfurter Stadtverwaltung, die Arbeit mit Migrantenvereinen und anderen Institutionen haben gezeigt, dass Integrationspolitik innerhalb von öffentlichen Verwaltungen wirkungsvoll umgesetzt werden kann. Integration realisiert sich konkret auf lokaler Ebene.

Ebenso lässt sich nachweisen, dass eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Vereinen der Zuwanderer und städtischen Stellen bis hin zu Landesbehörden, wie der Polizei, durch eine systematische Vermittlungsarbeit möglich ist. Projekte wie das EU-Projekt "Polizei in einer multikulturellen Gesellschaft" oder unser Projekt "Sprach- und Orientierungskurse für Neuzuwanderer" zeigen dies deutlich.

Durch die Arbeit des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten ist es möglich, weiterführende Integrationsmaßnahmen systematischer aufzugreifen und zu vernetzen.

Vielfach ist es gelungen, innovative Vorstellungen einzubringen, für andere Ämter Anstöße zu geben und zur Umsetzung neuer Maßnahmen beizutragen. Die Durchführung einer Einbürgerungskampagne oder die Einrichtung von Bestattungsmöglichkeiten für Muslime in Frankfurt sind Maßnahmen, die in enger Kooperation zustande kamen.

Ob Vorurteile gegenüber Einwanderern durch die entsprechende Arbeit eines städtischen Amtes innerhalb der Verwaltung bearbeitet werden können, kann positiv beantwortet werden. Es ist immer wieder gelungen, Partner und Partnerinnen für die Integrationsarbeit in der Verwaltung und innerhalb von stadtnahen Institutionen zu gewinnen. Partner waren und sind verschiedene Ämter, aber auch Organisationen, wie die Vereinigung der Hessischen Unternehmer, das Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft, die IHK oder HK, der DGB oder seine Einzelgewerkschaften, die großen christlichen Kirchen oder einzelne religiöse Migranten-Gemeinden, Frauenorganisationen, Werbeagenturen, Kammern, Universitäten und europäische Einrichtungen. Die jeweils projektbezogene konkrete Arbeitsebene, in die durch unsere Vermittlung die Einwanderer einbezogen werden, hat dabei eine wichtige Rolle gespielt. Hilf-

reich waren auch ämterübergreifende Arbeitsgespräche und zahlreiche Fortbildungsveranstaltungen, die derzeit verstärkt durchgeführt werden (z. B. für die Polizei, für städtische Mitarbeiter/-innen).

Insbesondere durch die Arbeit des AmkA ist es möglich, weiterführende Integrationsmaßnahmen systematischer aufzugreifen und zu vernetzen.

Die zu Beginn der Arbeit im AmkA öffentlich diskutierte Frage, ob Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ausländischer Herkunft in der öffentlichen Verwaltung vermehrt eingestellt werden sollen, hat sich durch die erfolgreiche Arbeit des multikulturellen Teams im AmkA selbst beantwortet. Die Einstellung von Beschäftigten unterschiedlicher Muttersprachen und Religionszugehörigkeit in verschiedenen Berufsfeldern hat sich sehr bewährt. Davon profitieren alle Beteiligten, und vorhandene gegenseitigen Vorbehalte können durch die praktischen Erfahrungen abgebaut werden. Von den Sprachkenntnissen und der interkulturellen Kompetenz der Kolleginnen und Kollegen im AmkA profitieren viele andere Ämter. Dies ist für sich schon ein großer Erfolg und ein Beweis für die These, dass die Begegnung im normalen Lebens- und Arbeitsalltag das einfachste und wirkungsvollste Lernfeld ist, damit sich Menschen, die sich als unterschiedlich wahrnehmen, verstehen und verständigen lernen und gleichzeitig ihre Aufgaben erfolgreich bewältigen. Die Einstellung von Migrantinnen und Migranten in alle Bereiche der Arbeitswelt gehört aber auch zur Integration, die gleichberechtigte Teilhabe ermöglichen soll und ist inzwischen nicht nur eine akzeptierte, sondern vom Magistrat und der Stadtverordnetenversammlung gewünschte Maßnahme.

Den manchmal nicht einfachen Prozess der Integration des AmkA in die Stadtverwaltung und die städtischen Gremien haben viele Kolleginnen und Kollegen in der Stadtverwaltung erfolgreich unterstützt.

Insbesondere das eigens für das Amt und die Kommunale Ausländervertretung geschaffene Dezernat und das Engagement, das Vertrauen und die Unterstützung der Dezernenten sind elementar für die erfolgreiche Arbeit des Amtes.

In der Anfangsphase war Daniel Cohn-Bendit ehrenamtlicher Stadtrat für multikulturelle Angelegenheiten. Er hatte die Idee zur Einrichtung dieses Amtes und ließ dem Amt die Möglichkeit, die Arbeit nach fachlichen Gesichtspunkten und internationalen Erkenntnissen im Bereich Migration und Integration zukunftsorientiert zu gestalten. Er war überzeugt davon, dass die Umsetzung der Integrationspolitik in einer Kommune nicht durch einen einzelnen Beauftragten, sondern durch ein Amt erfolgen sollte, das gleichwertig und gleichberechtigt mit anderen Ämtern in einer Stadtverwaltung arbeiten kann und durch eine vernünftige materielle und personelle Ausstattung tatsächlich arbeitsfähig ist. Er stärkte die Arbeit des AmkA durch eine systematische Öffentlichkeitsarbeit, die er selbst aktiv mitgestaltet hat.

Seit etwas mehr drei Jahren ist Stadtrat Dr. Magen mit dem (heute „Integration“ benannten) Dezernat betraut. Während dieser Zeit hat er u.a. das auch im Bundesmaßstab wegweisende Programm Sprach- und Orientierungskurse für auf Dauer neu aus dem Ausland zuziehende Frankfurterinnen und Frankfurter initiiert. Es markiert, auch in seinen Programmbestandteilen, einen Paradigmenwechsel: Weg von der Reparaturmaßnahme hin zur frühzeitigen Einladung und Unterstützung beim Ankommen und sich Orientieren in einer neuen Umgebung.

Erwähnt sei auch, dass seit der Schaffung des Dezernats die speziell integrativ ansetzenden Aktivitäten der anderen Dezernate nicht ab- sondern zugenommen haben.

Ich möchte Ihnen im Folgenden einige sehr unterschiedliche Instrumente und Zugänge von Controlling und Evaluation vorstellen, mit denen wir derzeit konfrontiert sind, bzw. die wir gegenwärtig anwenden.

Vielleicht wissen Sie, dass Frankfurt eine der wenigen oder sogar die einzige Großstadt ist, die einen sog. Produkthaushalt hat und sich vollkommen von der Kameralistik verabschiedet hat. Outputorientierte Steuerung heißt das im Fachjargon.

Dazu sind in einem komplizierten und aufwendigen Verfahren für die Ämter und Betriebe der Stadtverwaltung Produkte definiert worden. Dies ist ein ausschließlich finanzpolitisches Steuerungsinstrument, das exakt Auskunft über die Kosten des einzelnen Produkts geben und bessere Steuerungsmöglichkeiten für den sparsamen und wirkungsvollen Einsatz von Ressourcen ermöglichen soll.

Das Amt und seine Aufgaben stellen sich nach dieser Logik folgendermaßen dar:

Produktbereich 10: Politische Willensbildung und übergeordnete Angelegenheiten

Produktgruppen:

10.1 Wahlen

10.2 Bürgerangelegenheiten

10.3 Integrations-, Antidiskriminierungs- und interkulturelle Arbeit

10.4 Realisierung des Gleichberechtigungsansatzes für die Bürgerinnen

10.5 Statistik und Stadtbeobachtung

10.6 Internationale Angelegenheiten

10.3 Integrations-, Antidiskriminierungs- und interkulturelle Arbeit

Produkte Amt 10 A:

10.3.3 Integrations-, Antidiskriminierungs- und interkulturelle Projekte

10.3.4 Clearing und Konfliktvermittlung

10.3.5 Vereinsförderung und –beratung

10.3.6 Fachberatung/Fortbildung

10.3.7 Information und Aufklärung

Zu den Produkten werden die Ziele und die Zielgruppen definiert.

z. B. 10.3.7: Ziel ist die Förderung von Akzeptanz für die gesellschaftliche Tatsache der Immigration und die Förderung der Zugangs- und Partizipationsmöglichkeiten von Immigrantinnen und Immigranten. Zielgruppe: alle Frankfurter Bürgerinnen und Bürger

Definition eines maßgeblichen Produkts: Sprach- und Orientierungskurse

- Bestimmung von Leistungsmengen der Produktgruppe: Anzahl der auf Dauer Zuziehenden
- Strategische Ausrichtung der Wirkungsdimensionen
- Annahme des Angebots
- Indikator: Grad der Akzeptanz des Kursangebots durch die Zielgruppe Optimale Information und Motivation der potentiellen Teilnehmer/-innen
- Indikator: Grad der über das Angebot informierten neu Zuziehenden Entwicklung: Kursteilnahme von mindestens 50% der dauerhaft neu Zuziehenden

- Indikator: Zielerreichungsgrad in %
Finanzen: Wirtschaftlichkeit
- Indikator: Erfolgreicher Abschluss der Kurse (Zertifikat)
Erreichung der Teilzertifizierung
- Einsatz städtischer Mittel pro Kurs bzw. Teilnehmer/-in

Problem: Hier ist eine haushalts- und finanzpolitische Dimension angegeben, die uns aber insofern beschäftigt und beschäftigen muss, weil sie, wenn auch finanzpolitisch motiviert, die strategischen Punkte im Steuerungskreislauf markiert.

- Ziele vereinbaren/Visionen
- Indikatoren entwickeln
- Stärken/Schwächen analysieren
- Konkrete Maßnahmen planen
- Umsetzen
- Dokumentieren
- Zielerreichung kontrollieren
- Anpassen

Lassen Sie mich als weiteres Beispiel einen gänzlich anderen Zugang zur Evaluation von Integrationsprozessen anführen: Im Jahr 2001 wurde die „Studie zur Erforschung des Standes der Integration von Zuwanderern und Deutschen in Frankfurt am Main“² vorgelegt, die im Auftrag unseres Amtes vom europäischen „forum für migrationsstudien“, Institut an der Universität Bamberg, erstellt wurde.

Erstmals wird hier der Versuch unternommen, den Stand der Integration in einer deutschen Großstadt zu messen und darzustellen.

Die Erfolge der eigenen Politik zu messen, aber auch die Defizite aufzuzeigen, um künftige Maßnahmen sinnvoll zu gestalten, war das Motiv dafür, die Studie in Auftrag zu geben.

Der Auftrag der Studie lautete, in Frankfurt am Main eine systematische, breit angelegte Bestandsaufnahme über die soziale Lage der Zuwanderer und die bisherige Entwicklung ihrer Integration anzufertigen. Integration sollte hierbei verstanden werden als kulturelle und soziale Annäherung von Zuwanderern und einheimischen Deutschen und als Angleichung ihrer Lebenslagen. Die Integration wird demnach als erfolgreich erachtet, wenn Zuwanderer und ihre Nachkommen gleichrangig am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können.

Dazu wurde ein Set von Methoden entwickelt, das quantitative und qualitative Herangehensweisen kombiniert und Längsschnittbetrachtungen mit vertiefenden Momentanalysen verknüpft: Auswertung der amtlichen Statistik, eine repräsentative Befragung von 18- bis 40jährigen Zuwanderern, die entweder in Deutschland geboren oder mindestens seit ihrem 12. Lebensjahr in Frankfurt leben, sog. Bildungsinländern, leitfadengestützte Interviews mit Akteuren und Bewohnern der drei untersuchten Frankfurter Stadtteile.

² Die Studie kann über das Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main als CD-Rom bezogen werden. Sie ist auch als download auf der Website des Amtes: www.stadt-frankfurt.de/amka in einer Kurz- und einer Langfassung erhältlich.

Die Studie belegt, dass die Integration der Zuwanderer in den letzten Jahrzehnten wesentlich weiter gediehen ist, als man gemeinhin annimmt, dies auch aufgrund der planvollen Politik der Stadt. Nachweisbar gute Fortschritte lassen sich bereits aufgrund der Auswertung der amtlichen Statistiken, die bisher ausschließlich entlang nationaler Unterscheidungskategorien Daten erheben, für den Bildungsbereich feststellen. Diese Datenerhebung ist künftig zu bedenken bzw. zu verändern, da sie weder Eingebürgerte noch nach dem Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsrechts in Frankfurt geborene Doppelstaatler berücksichtigt. Die Quote der ausländischen Schüler/-innen, die ein Gymnasium oder eine Realschule besuchten, lag 1978 bei 33 %, 1998 lag sie bei 62 %.

Neben Fortschritten zeigen sich aber auch Hinweise auf Integrationsprobleme in den Bereichen Bildung, Arbeit und soziale Sicherung. Prekär ist insbesondere die Lage der älteren Zuwanderer der ersten Generation und von Personen, die in den 90er Jahren zugewandert sind. Jeder siebte jugendliche Ausländer schafft keinen Schulabschluss. Hier ist es notwendig, die Anstrengungen weiter zu verstärken.

Da Integration ein Prozess ist, der sich über mehrere Generationen erstreckt, und Integrationserfolge sich an der zweiten und dritten Generation besser erkennen lassen als an der ersten Generation, wurden in einer vergleichenden Repräsentativbefragung Deutsche und die zweite Generation von Zuwanderern gezielt untersucht. Dabei wurden keine nationalen Merkmale herangezogen und durch die entsprechende Fragetechnik auch Eingebürgerte mit Migrationshintergrund ermittelt.

Die Befragung erhob die strukturelle, soziale, kulturelle und identifikatorische Integration. Die Ergebnisse dieser Befragung der zweiten Generation zeigen, dass in allen Bereichen die Integration als weitgehend gelungen betrachtet werden kann.

Lassen Sie mich zur Illustration einige Vergleichszahlen aus der Repräsentativbefragung zitieren: 39% der Befragten haben Abitur oder Fachabitur, 42 % Mittlere Reife, bei der deutschen Vergleichsgruppe sind es 44 bzw. 37 %.

Den weiblichen Zuwanderern der zweiten Generation ist die Integration ins Angestelltenmilieu gelungen. Ihr Anteil ist mit 43,5 % ebenso hoch wie der der deutschen Vergleichsgruppe: 43,6 %.

Als Indikator für gelungene soziale Integration werden interethnische Freundschaften und Ehen gewertet: zwei Drittel der Befragten zählen mindestens einen Deutschen zu ihren besten Freunden, mehr als ein Drittel der Männer und ein Viertel der Frauen sind mit deutschen Partnern verheiratet. Der Anteil der interethnischen Ehen steigt mit dem Bildungsniveau und der Sozialisationsdauer in Deutschland.

Alles in allem sind bei den befragten Bildungsinländern nur noch relativ geringe Unterschiede zur deutschen Vergleichsgruppe festzustellen. Sie sind jedenfalls weit geringer als die Unterschiede bei der sekundäranalytischen Auswertung der amtlichen Statistiken, bei der ausländische und deutsche Staatsangehörige verglichen werden. Das unterstreicht die Notwendigkeit, die Integration von Zuwanderern nicht entlang nationaler, sondern entlang sozialer Unterscheidungskategorien (wie Geschlecht, Migrantengeneration, Bildungsniveau, Sozialisationsdauer in Deutschland) zu evaluieren. Nur so lassen sich Integrationserfolge und –defizite differenziert analysieren und geeignete Strategien entwickeln.

Die Studie ist nicht nur wegen ihrer Ergebnisse, sondern auch aus methodischer Sicht wertvoll. Das wesentliche Ergebnis der Studie ist, aus einer Vielzahl von Daten fortschreibbare

Integrationsindikatoren entwickelt zu haben, ein Instrumentarium, mit dem sich Integrations-erfolge und –defizite auch künftig analysieren lassen. Die wissenschaftlich erhobenen Daten bilden zugleich eine gute Ausgangsbasis für die Planung der zukünftigen Politik des Magistrats.

Vortrag: **Controlling im Rahmen des Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen**, Dr. Helmuth Schweitzer, Leiter der RAA / Büro für interkulturelle Arbeit in Essen, seit 1999 verantwortlich für den Umsetzungsprozess des "Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen":

1. Der Begriff „Controlling“ wird von vielen Mitarbeitern in öffentlichen Dienstleistungsinstitutionen – so auch in einer Stadtverwaltung – häufig immer noch mit einem „kleinen k“ geschrieben und damit mit dem deutschen Wort „Kontrolle“ verwechselt. Tatsächlich bedeutet Controlling im Englischen jedoch „Steuerung“ von Arbeitsabläufen als Prozess, der sich an bestimmten strategischen Zielen orientiert. In Essen ist der „Ausbau der interkulturellen Orientierung“ der Verwaltung ein strategisches Ziel der Verwaltung, dessen Umsetzung mit verschiedenen Instrumenten „gesteuert“ wird.

Zusammen mit der Verabschiedung des Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen durch den Rat der Stadt im Frühjahr 1999 wurde auch ein Controlling-Verfahren für die Umsetzung dieses Konzepts beschlossen. Wie die beiden anderen gesamtstädtischen strategischen Ziele („Essen Großstadt für Kinder“ und „Bündnis für Arbeit und Beschäftigung in Essen“) findet sich das Konzernziel „Ausbau der interkulturellen Orientierung“ sowohl in den Zielen der einzelnen Geschäftsbereiche als auch in den Amtszielen der jeweiligen Fachbereiche und schließlich in den 154 von den jeweils zuständigen Fachbereichen operativ umgesetzten Maßnahmen auf der Ebene der „Produkte“ bzw. „Teilprodukte“ wieder. Ich will in diesem Zusammenhang weder auf das Problem des „Co-Produzierens“ sozialer Dienstleistungen durch Mitarbeiter der dienstleistenden Institutionen und den Leistungsempfänger eingehen noch nähere Ausführungen über die Definition von „interkultureller“ Qualität der Dienstleistungen machen. Notwendig wären ebenfalls Ausführungen über die Schwierigkeit, über den „Output“ im Sinne des quantifizierbaren Ergebnisses von Maßnahmen hinaus auch den „Outcome“, also die Wirkung einer Maßnahme festzustellen.

2. Kernelement unserer **Controlling-Struktur** innerhalb des Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen ist eine **Steuerungsgruppe**. Sie besteht aus den Leitern der thematischen Arbeitsgruppen (u. U. auch nichtstädtischen Akteuren), Vertretern der Fraktionen im Rat und dem Ausländerbeirat. Die Steuerungsgruppe wird von dem zielverantwortlichen Geschäftsbereichsvorstandsmitglied für das Konzernziel „Interkulturelle Orientierung der Verwaltung“, der Beigeordneten für Jugend und Soziales, geleitet und von der ihr direkt unterstellten Dienststelle RAA / Büro für interkulturelle Arbeit, die auch die Prozessverantwortung für die Umsetzung des Konzepts hat, koordiniert.

Seit nunmehr vier Jahren hat die Steuerungsgruppe folgende zentralen Aufgaben wahrgenommen:

Priorisierung der 154 Einzelmaßnahmen bezüglich ihrer aktuellen Umsetzungsnotwendigkeit

Konsensbildung über die Kostenkalkulationen, die von den jeweils für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlichen Fachbereichen eingebracht wurden.

Erarbeitung einer Empfehlung zur Umsetzung der jeweils priorisierten Vorschläge einschließlich ihrer Finanzierung für die Entscheidung im Stadtrat.

Bewertung des Verlaufs und der Perspektive der vom Rat beschlossenen Maßnahmen im Rahmen eines von der RAA/Büro für interkulturelle Arbeit zusammengestellten, in der Steuerungsgruppe verabschiedeten jährlichen Umsetzungsberichts.

- Grundlage dieses Evaluationsverfahrens in der Steuerungsgruppe ist der Konsens aller ihrer Mitglieder. Maßnahmen, über die kein Konsens erzielt werden kann, werden zunächst zurückgestellt und kommen in den „Speicher“ auf Wiedervorlage.

3. Unsere Dienststelle RAA/Büro für interkulturelle Arbeit hat eine doppelte Rolle: Zum einen versteht sie sich als interkulturelle Innovationsagentur innerhalb der Stadt, die im Rahmen der strategischen Steuerung zur Umsetzung des gesamtstädtischen Ziels neue Produkte entwickelt, in Zusammenarbeit mit operativ vor Ort tätigen Partnern diese möglichst auf der Grundlage der Akquirierung von Drittmitteln erprobt und bei erfolgreichem Modellverlauf bemüht ist, diese Modelle „in die Fläche zu bringen“ und so bald wie möglich die Verantwortung der für die Maßnahme zuständigen Organisationseinheit innerhalb bzw. außerhalb der Verwaltung zu überführen. Wenn es für die Modellphase noch keinen verantwortlichen Träger für die Erprobung eines neuen Produkts gibt, übernehmen wir als Dienststelle selbst auch die operative Funktion der Erprobung. Und gelingt es – wie am Beispiel unseres Modellprojekts „Elternbildung und Sprachförderung im Elementarbereich“ erkennbar - die Politik nach erfolgreicher Evaluation davon zu überzeugen, dieses Modell in die Fläche zu bringen, werden die dafür benötigten finanziellen Ressourcen aus den von uns verwalteten, zu 90 % aus dem Budget des Geschäftsbereichs Jugend und Soziales bereit gestellten Haushaltsmitteln in die Verantwortung des jeweils zuständigen Amtes übertragen. Im Idealfall werden die entsprechenden Haushaltsmittel des jeweils zuständigen Fachbereichs erhöht, so dass mit den nun bei uns freiwerdenden Haushaltsmitteln neue innovative Projekte geplant und erprobt werden können.

4. In unserem gegenwärtigen Stadium des Controlling kommt es vor allem auf **Transparenz** aller vom Rat bewilligten Maßnahmen für den Rat selbst an. Er als Geldgeber möchte wissen, wer, was, wo, mit welchem finanziellen Nutzen umgesetzt hat. Im Rahmen unseres augenblicklichen Schwerpunkts ist das vom Rat gesetzte Ziel „Optimierung der in der Stadt bestehenden Sprachförderangebote“, bezogen auf die beabsichtigte Wirkung, noch relativ bescheidend und einfach zu steuern. Denn alle Antragsteller, die Mittel aus diesem Programm erhalten, sind gezwungen, in einer für alle städtischen wie nichtstädtischen Maßnahmen gleich gearteten Berichtsmatrix ihre Daten sowohl in quantitativer Hinsicht offen zu legen, auch einen qualitativ orientierten Bericht zu einem bestimmten Stichtag abzugeben, so dass Mindeststandards von Struktur-, Prozess-, und Ergebnisqualität transparent werden. Im Bereich des Sprachförderkonzepts beispielsweise sind wir hier schon mit dem gegenwärtig erstellten Bericht ein gutes Stück genauer als der erste Umsetzungsbericht aus dem Jahre 2001, der gerade veröffentlicht wurde. In der zweiten Jahreshälfte wollen wir einen weiteren qualitativen Schritt gehen, indem wir dann versuchen, die Wirkungsziele bezogen auf die Verbesserung der Sprachkenntnisse insgesamt zu untersuchen. Grundlage dafür ist die stadtweite Verständigung über ein gemeinsames Sprachentwicklungs- und Sprachstandsfeststellungsverfahren, zunächst einmal im Elementar- und Primarbereich vom Übergang der

Kinder aus der Kindertagesstätte in die Grundschule. Dazu müssen nicht nur gemeinsame Grundlagen zwischen freien und öffentlichen Trägern von Kindertageseinrichtungen und deren Mitarbeitern, sondern auch zwischen diesen und den Lehrern sowie den Ärzten getroffen werden, die ein Jahr vor der Einschulung ebenfalls Entwicklungs- und Sprachstände der Kinder begutachten. Hier stoßen wir angesichts der bundesweit nirgendwo realisierten Einigung über praktikable und dennoch valide Beobachtungs- und Messverfahren ebenfalls auf Neuland. In einem Jahr hoffen wir wieder ein Stück weiter zu sein. Im kommenden Jahr stehen wir vor der Aufgabe, das inzwischen stadtweit eingeführte Steuerungssystem nach der balanced scorecard (BSC) mit den klassischen vier Perspektiven „Kunde/Bürger, Finanzen, Prozesse, Entwicklung“ nun auch auf die Umsetzung des Konzernziels „Ausbau der interkulturellen Orientierung“, zunächst einmal bezogen auf den Bereich Sprachförderung, für alle betroffene Fachbereiche umsetzen zu können.

Podium 4

Leistungsvergleich verschiedener Evaluations- und Controlling-Methoden

Vortrag Dr. Franz Dormann, Firma Social Consult, Bonn:

Wenn alles gesagt worden ist, ist es natürlich schwierig, noch etwas Neues beizusteuern. Und „Leistungsvergleich verschiedener Evaluations- und Controllingmethoden“ ist natürlich ein sehr anspruchsvoller Titel. Ich glaube, wenn man tatsächlich schon einen Leistungsvergleich hätte, dann wären wir natürlich sehr viel weiter. Also ich bitte Sie darum, davon Abstriche zu machen. Denn das ist tatsächlich nicht leistbar. Was leistbar ist, dass ich Ihnen einige Dinge vorstelle, die meines Erachtens in diesem ganzen Zusammenhang zentral sind. Bei der Vorstellung von einigen zentralen Methoden werde ich versuchen, darauf einzugehen, was in den beiden Vorreferaten bereits gesagt wurde.

Im Kern haben wir schon einmal zwei wesentliche Unterscheidungsmethoden bei der Evaluation. Es gibt die sogenannte ex-ante-Evaluation und die ex-post-Evaluation. Die ex-ante-Evaluation ist in Deutschland relativ wenig verbreitet, das heißt, man versucht mittels dieses Instruments Effekte neuer Förderinstrumente oder die programmatische Ausgestaltung auf Förderprogramme auf jedweder Ebene abzuschätzen. Optimal wäre natürlich, wenn der Gesetzgeber bei allen neuen Förderansätzen bzw. Fördermaßnahmen eine solche ex-ante-Evaluation vorschlägt; etwa wenn neue Instrumente im Arbeitsförderungsgesetz im SGB 3 aufgenommen werden, damit man tatsächlich im Vorgriff beurteilen kann, was überhaupt Sinn hat. Das wird leider in Deutschland selten oder kaum gemacht.

Das zweite, und das ist sehr weit verbreitet, ist die ex-post-Evaluation, das heißt, man betrachtet sozusagen nach einem bestimmten Zeitraum, nach einigen Jahren, manchmal auch nach Jahrzehnten die Ergebnisse, um den Erfolg öffentlicher Interventionen festzustellen. Und bei dieser ex-post-Evaluation ist es gemeinhin immer der Anspruch, festzustellen, wie die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sind bzw. ob es eine Kausalität zwischen der Intervention und den Ergebnissen gibt und der individuelle Integrationserfolg die Kosten rechtfertigt. Das macht man üblicherweise mit Kosten-Nutzen-Analysen. Und dann versucht man auch noch, das ist zum Beispiel sehr oft in der Arbeitsmarktforschung der Fall, festzustellen, ob die Programme auf der Makroebene erfolgreich sind. Zum Beispiel: gibt es, wenn man sich diesen ganzen Instrumentenkasten der Arbeitsmarktförderung anschaut, Nettoeffekte auf dem Arbeitsmarkt?

Damit komme ich zu den zentralen Problemen und will versuchen, ein bisschen auf das einzugehen, was Sie vorhin gesagt haben. Es gibt meines Erachtens vier zentrale Probleme, die ersten drei treten bei einer solchen ex-post-Evaluation immer auf: dieser berühmte-berühmte Verdrängungseffekt, das heißt also, Teilnehmer besetzen etwa Arbeitsplätze, die sonst von Nichtteilnehmern besetzt worden wären. Das heißt, im Kern kann man in einer Evaluation eines arbeitsmarktpolitischen Förderprogramms zum Beispiel nicht abschätzen, wie sich denn die Nichtteilnehmer im Vergleich zu den Teilnehmern entwickelt hätten.

Das zweite sind die Mitnahme-Effekte. Das heißt, eine Förderung der beruflichen Integration findet auch dann statt, wenn sie auch ohne Förderung erreicht worden wäre. Wir haben also ein großes, sehr teures Instrument etwa im SGB 3, die berühmten Lohnkostenzuschüsse, und diese Lohnkostenzuschüsse haben einerseits natürlich eine sehr hohe arbeitsmarktpolitische Integrationswirkung, weil die Personen unmittelbar einen Arbeitsplatz bekommen. Auf der anderen Seite ist natürlich klar, dass die Arbeitgeber sehr stark bemüht sind, auch diese Lohnkostenzuschüsse in Anspruch zu nehmen. Daraus ergeben sich sehr große Mitnahmeeffekte, darüber sind sich alle Personen einig. Wie groß die Mitnahmeeffekte sind, wissen wir bis heute nicht, und das ist somit ein zentrales Problem jeder ex-post-Evaluation.

Das dritte zentrale Problem sind Substitutions-Effekte, das heißt, Verdrängung von Arbeitnehmern aus ihren Arbeitsverhältnissen durch geförderte Teilnehmer. Zum Beispiel: wir haben mal mit einem Haushaltstitel experimentiert und dort bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik evaluiert, der einen Schwerpunkt Förderung von Existenzgründung hatte. Das heißt, wir haben in bestimmten Bereichen, etwa sozialer Dienstleistungen, eine Reihe von Existenzgründern gefördert. Diese Dienstleister haben etwa im Bereich der ambulanten Hilfen auch bestehende Einrichtungen vom Arbeitsmarkt verdrängt. Das heißt, wir haben einen Verdrängungseffekt sowohl auf Unternehmensebene als auch bei den Arbeitnehmern, die zur Existenzgründung gefördert wurden, gegenüber denjenigen Arbeitnehmern, die nach einer früheren Förderung etwa schon bei einem ambulanten Dienst beschäftigt sind.

Damit komme ich zu dem vierten, und das ist meines Erachtens das gravierendste Problem, der sogenannten Kontrollgruppenbildung. Ich will bei dieser Kontrollgruppenbildung auch auf einige Dinge eingehen, die Sie vorhin gesagt haben. Heute wird gefragt, wie die Wirksamkeit von Integrationsmaßnahmen ist. Wenn wir die Frage seriös beantworten wollen, müssen wir eine Beziehung zwischen der öffentlichen Intervention, etwa Sprachförderung, und den Ergebnissen herstellen. Doch im Kern können wir, wenn wir ehrlich sind, dazu keine Aussagen machen. Weil wir aus vertretbaren ethischen Gründen natürlich nicht sagen können, wir bilden eine Kontrollgruppe vergleichbarer Nicht-Sprachkursteilnehmer gegenüber Sprachkursteilnehmern, beobachten den Sprachfortschritt der Personen, die nicht an dem Sprachkurs teilnehmen im Vergleich zu denen, die an dem Sprachkurs teilnehmen, und vergleichen dann die Ergebnisse.

Ich will auf die ganzen Details der Kontrollgruppenbildung nicht eingehen, da dies eine fürchterlich komplizierte Geschichte ist. Es gibt auch sehr grundlegende Studien, unter anderem aus den USA. Ich will nur auf einen Punkt aufmerksam machen. Im Kern haben wir es bis heute nicht geschafft, tatsächlich eine Vergleichbarkeit auf Personenebene herzustellen. Die Merkmale der Personen, die in einer geförderten Maßnahme sind, sind so vielschichtig und durch so unendlich viele Variablen bestimmt, dass sie im Kern eine vergleichbare Kontrollgruppe nie bilden können. Zum Beispiel ist beim Spracherwerb die Motivation zentral. Wie wollen Sie in einer Kontrollgruppe die Motivation von Teilnehmern mit den Teilnehmern, die an dem Sprachkurs teilnehmen, abbilden? Das kriegen Sie nie hin. Das heißt also, die Vergleichbarkeit ist schon bei einer Kontrollgruppe kaum oder gar nicht herstellbar.

Ein anderes Problem bei dem Zusammenhang ist die Kausalität. Wenn ich, zum Beispiel wieder beim Spracherwerb, zum Zeitpunkt T1 festzustellen versuche, wie der Sprachstand der Teilnehmer ist, und zum Ende dieses Sprachkurses T2, welchen Sprachfortschritt die Teilnehmer denn erfahren haben, dann habe ich im Vergleich zu einer möglicherweise gebildeten Kontrollgruppe eine Fülle von Problemen. Das erste Problem ist, die Teilnehmer, die nicht an dem Sprachkurs teilgenommen haben und meine Kontrollgruppe bilden, können

möglicherweise einen höheren Sprachfortschritt haben als die Personen, die an dem Sprachkurs teilgenommen haben. Warum? Weil sie möglicherweise in besonderer Weise motiviert sind, die Sprache zu lernen. Weil sie sich, aus welchen Gründen auch immer, im Alltag besonders darum bemühen, Deutsch zu sprechen. Oder bei den Sprachkursteilnehmern das berühmt-berüchtigte Problem: Pausen-Sprache Russisch. Das heißt, ich mache einen Sprachkurs, auch durchaus über mehrere Monate, stelle allerdings fest, dass die Teilnehmer in ihrem Alltag überwiegend nicht deutsch reden, sondern in ihrer Herkunftssprache bleiben. Daher habe ich keine oder keine nennenswerten Effekte im Sprachfortschritt.

Damit will ich sagen, dass es nicht kontrollierbare Umfeldbedingungen gibt, etwa bei der Sprachförderung, die ich in einer ex-post-Evaluation nicht kontrollieren kann. Ich kann einfach nicht kontrollieren, wie sich die Teilnehmer an einem Sprachkurs in ihrem Umfeld verhalten, um die deutsche Sprache zu erlernen. Im Kern können wir seriöse Aussagen über den Sprachzuwachs, der durch Sprachbeschulung eintreten soll, nicht machen.

Ein anderes Problem kommt hinzu. Klar ist, die Lehrervariable ist die entscheidende Variable beim Sprachfortschritt. Es gibt auch große Studien dazu, wie diese Lehrervariable statistisch einzufangen ist. Ich will auf Details nicht eingehen, obwohl wir wissen, dass die Lehrervariable, die Fähigkeit, das Engagement, Sprachbeschulungsmaßnahmen mit der Klientel umzusetzen, entscheidend für den Sprachfortschritt ist. Wir wissen bis heute nicht, wie dieser optimale Lehrer in bestimmten Sprachkursen aussehen sollte. Oder wie der optimale Lehrer aussieht, der garantiert, dass ich mit einer bestimmten Klientel Sprachfortschritte erreiche.

Ich bleibe jetzt einfach nur mal auf der Evaluationsebene. Wenn man durch externe Beurteilung die Wirksamkeit beurteilen will, habe ich zentrale Probleme der Messbarkeit. Das heißt, ich muss versuchen, bestimmte Dinge zu messen, die unter diesen vier Problemen kaum oder nur sehr schwer zu messen sind. Und das zentrale Problem ist der vierte Spiegelstrich. Ich kann eine Kausalität nicht herstellen.

Damit kommen wir zur dritten Folie. Die Potenzialanalyse wird in Deutschland nur sehr selten gemacht. Hier will man die Leistungsfähigkeiten einer Organisation, etwa eines Jugendamts oder einer einzelnen Einrichtung zur sozialen und beruflichen Eingliederung von Migranten abschätzen. Das ist so ein entlehntes Instrument aus der Betriebswirtschaft und findet im angelsächsischen Raum auch im Bereich von sozialen Leistungen zunehmend Verbreitung und Anwendung.

Was ist der wesentliche Unterschied zwischen Evaluation und Controlling? Evaluation fragt, wie ich das schon gesagt hatte, nach der Wirksamkeit, hat das zentrale Problem der Messbarkeit und der Herstellung der Kausalität. Dagegen versuche ich im Controlling, insgesamt alle Maßnahmen so zu streuen und so auszurichten, dass ich möglichst optimale Ergebnisse bekomme durch die Erreichung steuerungsrelevanter Informationen.

Im Kern hat das Controlling natürlich nachher auch zum Ziel, Aussagen über die Ergebnisse zu treffen, die ich erreicht habe. Und nach dem, was ich vorher gesagt habe, kann man gegenüber einem Controlling, das in einer Organisation, in einer Verwaltung implementiert sein soll, nicht den Anspruch erheben, dass es tatsächlich Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge aufdecken kann. Aber das Controlling kann eine ganze Reihe von Dingen leisten.

Ein praktisches Beispiel ist Ergebniscontrolling: Wir haben die ganzen amtlichen Statistiken, die Sozialhilfestatistiken, Jugendhilfe-, Kriminalitätsstatistik und können zum Beispiel sagen, dass in bestimmten Quartieren die Situation auf Basis dieser statistischen Daten so und so

ist. Das heißt, ich beschreibe die Lebenslage und Lebenssituation zu einem Zeitpunkt T1 in diesem Quartier. Und dann beschreibe ich wieder die Situation zu einem Zeitpunkt T2. Ich versuche, Beziehungen herzustellen zwischen dem, was ich in diesem Quartier gemacht habe und dem, was zu einem Zeitpunkt T2 tatsächlich stattgefunden hat. Also etwa Verringerung der Anzahl der Sozialhilfebezieher, Reduzierung der Anzahl der jungen Migranten ohne Schulabschluss, sozusagen Verringerung des Anteils krimineller oder auffälliger Jugendlicher, das kann ich beschreiben und habe dann die Möglichkeit, darüber nachzudenken, was ich in dem Quartier gemacht habe und inwieweit dies sich möglicherweise auf der Ebene der statistischen Ergebnisse ausdrückt.

Ich kann keine Aussage treffen, ob es dort einen Zusammenhang gibt zwischen der Intervention und den Ergebnissen, das ist nicht möglich. Aber ich habe zumindest einen wesentlichen Anhaltspunkt für die Steuerung meines gesamten Leistungsspektrums, das ich in dem Quartier anbiete, an Sprachkursen, an gemeinwesenorientierter Arbeit und dergleichen mehr. Das ist der wesentliche erste Punkt.

Das heißt, wichtig wäre es, in möglichst vielen Standorten oder in Kommunen, eine solche Ergebnistransparenz herzustellen, über Berichtswesen, über Sozialraumanalysen, über Auswertung statistisch verfügbarer Daten, und dies in Bezug zu setzen mit den Dingen, die ich in dem jeweiligen Quartier mache. Die wesentliche Funktion ist: ich kann darüber meine Maßnahmen möglicherweise besser steuern, ich kann aber nicht sagen, wie der Erfolg von Maßnahmen konkret ist, das ist nicht möglich.

Das Zweite, nur der Vollständigkeit halber, weil das ein zunehmend wichtiges Thema wird, ist Qualitätscontrolling. Es ist vor dem Hintergrund der Tatsache sinnvoll, dass der Erfolg von Integrationsmaßnahmen sehr stark durch die menschliche Variable bestimmt wird und durch alle Aktivitäten der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung und Umsetzung dieser Integrationsarbeit, die Qualität dieser organisatorischen verwaltungsmäßigen Arbeit zu verbessern. Dazu bietet sich ein Qualitätscontrolling an.

Es gibt sehr gute Instrumente, alle Aktivitäten zielgerichtet zu koordinieren, um die Qualitäten meiner Arbeit, meiner gesamten kommunalen Integrationsarbeit zu verbessern. Das ist auch möglich. Das ist der letzte Punkt, bei dem wir relativ gute Erfahrungen gemacht haben, dass man versucht, insgesamt oder mit Teilen einer Verwaltung oder auch mit einzelnen Diensten eine Selbstbewertung nach „European Foundation for Quality Management“ – kurz EFQM genannt - vorzunehmen. Das ist ein Instrument für die gesamte soziale Leistungserstellung. Der Vorteil dabei ist, dass die Mitarbeiter sowohl auf der Ebene von Einzelmaßnahmen als auch etwa auf gemeinwesenorientierter Ebene systematisch darüber nachdenken, was sie tun müssen, damit die Qualität ihrer Integrationsarbeit verbessert wird.

Man verlagert die Zuständigkeit nicht an eine externe Evaluationsinstanz oder etwa an eine Stabsstelle in einer Verwaltung, sondern jedes konkrete Team, das unmittelbare Beratungsarbeit macht, muss diesen dauernden Selbstbewertungs-Prozess durchführen. Und wenn der implementiert ist in einem solchen sehr stringenten Rahmen, wie ihn etwa EFQM vorgibt, dann kann man davon ausgehen, dass das die Nachhaltigkeit der Leistungsfähigkeit der eigenen Organisation unter Einbeziehung der genannten Akteure wesentlich verbessert.

Man kann auch davon ausgehen, ohne dass man das empirisch nachweisen kann, dass die Integrationserfolge größer sind, als wenn man einen solchen qualitätsorientierten Rahmen nicht vorgibt und sich auch in diesem Controllinginstrument nach EFQM bestätigt.

Die European Foundation for Quality Management hat ein eigenes System entwickelt, das auch bei vielen Weiterbildungseinrichtungen mittlerweile umgesetzt wird, ein Instrument, bei dem dieses verwaltungsmäßige Controlling auf die einzelne Leistungserstellungsebene in der Verwaltung heruntergebrochen wird: in den Teams, in den Außenbeziehungen mit den Akteuren, z.B. Kontraktmanagement, alles, was getan werden muss, um die Qualität der Arbeit zu verbessern. Ich glaube, wenn das überall oder in weiten Bereichen der Integrationsarbeit implementiert würde, würden Sie auch bessere Ergebnisse bekommen, weil die Mitarbeiter erstmals tatsächlich Aussagen darüber machen können, was den Integrationsablauf beeinflusst. Zum Beispiel was bei Schlüsselprozessen, die etwa auf der Ebene der Prozessqualität umgesetzt werden, getan werden muss, um bessere Integrationsergebnisse zu erreichen.

Wenn die Mitarbeiter aus Sozialen Diensten heute diskutieren, wird immer gesagt, dass sie überhaupt keinen Einfluss auf die Integrationsarbeit haben wegen der Rahmenbedingungen: der Arbeitsmarkt, die Ausbildung, die schlechte Situation bei jungen Migranten in der Schule und das Desinteresse der Eltern. Ich finde das nicht mehr akzeptabel. Dieser Punkt 3 ist meiner Meinung nach der beste Rahmen, um einen selbstgesteuerten Prozess für Mitarbeiter zu implementieren.

Bei Lichte betrachtet sieht das vor diesem Hintergrund etwas nüchtern aus. Ich denke aber, dass es keinen Sinn hat zu sagen, dass wir etwa durch eine ex-post-Evaluation tatsächlich ermitteln können, was die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sind. Wenn es gelänge, überall in Kommunen mit hohem Migrantenanteil eine seriöse lebenslagenorientierte Sozialberichterstattung quartiersbezogen aufzubauen, könnten wir sagen, wie sich bestimmte zentrale Integrations-Kennziffern in einem Zeitraum entwickeln. Wir könnten Beziehungen zu den Maßnahmen in dem Quartier herstellen. Ich kann nicht sagen, dass das einen unmittelbaren Ursache-Wirkungs-Zusammenhang hat, aber ich kann zumindest darüber nachdenken. Wenn das in vielen Bereichen gemacht würde, hätte man schon viel gewonnen.

Fragen und Statements:

Anne Wehkamp, Ausländerbeauftragte von Solingen

Ich denke, dass EFQM ein gutes und effektives Mittel zur Evaluation ist. Allerdings geht damit ein gewisser Paradigmenwechsel einher. Das ist auch ein anderes Verständnis von Controlling und ein anderes Verständnis vom Nachweis der Effektivität gegenüber Geldgebern. Wenn es darum geht, selbst zu überprüfen, in welchen Bereichen wir gut sind und wo wir noch besser werden können, ist das sicherlich für die internen Prozesse sehr gut und hilfreich. Ich bezweifle allerdings, dass das gut funktioniert, wenn es darum geht, Mittel abzusichern und nach außen hin deutlich zu machen, dass wir eine gute Arbeit machen, die weiterhin unterstützt werden muss.

Heinz-Jürgen Wurm, Bundesinnenministerium, Referatsleiter M9 „Maßnahmen der Integrationsförderung“, Bonn:

Ich darf mich dem anschließen. Ich habe dieselben Bedenken. Ihre Zweifel, Herr Dr. Dormann, mögen theoretisch wissenschaftlich durchaus berechtigt sein. Nur, gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber können wir mit dem Argument meines Erachtens nicht landen. Wir können nicht sagen, dass Evaluation nicht möglich ist. Er würde daraufhin sofort die Mittel streichen. Wir müssen Ihre wahrscheinlich berechtigten Bedenken vernachlässigen.

Stattdessen sollten wir zum Beispiel beim Fall der Sprachförderung sagen, dass wir geprüft haben, wie der Sprachfortschritt in den einzelnen Fällen ist. Und dass wir, durch einen Eingangstest feststellen, wie die mitgebrachten Sprachkenntnisse sind. Am Ende ist das Lehrgangziel erreicht, oder es ist nicht erreicht.

Dr. Franz Dormann, Firma Social Consult, Bonn:

Da stimme ich Ihnen hundertprozentig zu, Herr Wurm. Wir haben ja auch die Sprachförderung für Ausländer evaluiert und versucht, den Sprachfortschritt, der durch die Sprachkurse ausgelöst wird, festzustellen. Es gab auch bei allen Teilnehmern in den Sprachkursen Sprachfortschritte. Das Problem bei diesen statistischen Tests und Verfahren ist nur die Annahme, dass der Sprachfortschritt durch die Variable Bildungsorientierung beeinflusst wird. Mit dem aus den Herkunftsländern mitgebrachten Bildungsabschluss gab es keinen Zusammenhang.

Wir haben andere Annahmen getroffen. Es gab nur einen statistisch signifikanten Zusammenhang, nämlich hinsichtlich der Intensität des Sprachunterrichts. Alles, was in die Nähe von 20 Stunden pro Woche Sprachunterricht kam, hatte einen statistisch signifikanten Effekt auf den Sprachfortschritt. Was will ich damit sagen? Es gibt Sprachfortschritte, die durch den Sprachunterricht ausgelöst worden sind, aber die Ergebnisse, die Sie dann in einer aufwendigen Studie präsentieren, haben legitimatorischen Charakter. Darüber muss man sich im Klaren sein.

Sie legitimieren die Sprachförderung mit einer Studie, indem Sie sagen, es gibt den und den Sprachfortschritt. Sie können aber nicht sagen, ob dieser Sprachfortschritt ohne den Sprachunterricht auch stattgefunden hätte. Das ist ja das, was ich mit dem Thema Kontrollgruppenbildung meine. Es ist nicht möglich. Wir müssen uns darüber klar werden, worüber wir reden.

Evaluation ist im Sinne einer Legitimation des öffentlichen Mitteleinsatzes sinnvoll. Evaluation ist auch sehr sinnvoll zur besseren Steuerung von Maßnahmen. Wir haben eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, zum Beispiel stärkere Lernzielorientierung, Eingangstests, Abschlusstests, Ausgestaltung des Unterrichts. Evaluation und Legitimation sind sinnvoll und verbessern die Steuerung der Maßnahmeumsetzung. Aber Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sind ein eigenes riesig großes Thema, zu dem wir selbst in der Arbeitsmarktforschung, die am weitesten fortgeschritten ist, seriös keine Aussagen machen können.

Prof. Dr. Dieter Filsinger, Professor an der Katholischen Hochschule für Soziale Arbeit in Saarbrücken:

Ich habe zwei Anregungen und eine Frage, wie Sie das einschätzen. Sie haben den Stand der Forschungen im Hinblick auf die Frage nach Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen sicherlich richtig referiert. Nur, gibt es einen Ausweg? Verzichten wir völlig auf diese Aussagen, oder arbeiten wir auch mit Plausibilitäten? Ich denke, zwischen dem optimalen Anspruch einer Analyse des Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs im sozialwissenschaftlichen Bereich und der Konsequenz, gar nichts zu tun, gibt es Mittelwege.

Man kann natürlich mit Plausibilitäten arbeiten. Die sozialwissenschaftliche Forschung, zumindest die Hochschulforschung, arbeitet mittlerweile bei größeren Zusammenhängen damit. Sonst müsste sie gänzlich darauf verzichten. In der Fachdiskussion hat das genau eingesetzt. Man diskutiert und hat dann später darauf verzichtet. Mittlerweile geht es wieder in eine andere Richtung. Wir müssen uns bemühen, auch wenn es prekär ist. Zumindest Plausibilitäten kann man aufgrund von Daten gewinnen.

Zweite Anregung: die qualitative Forschung hat zwar das Problem, für die Politik wenig hilfreich zu sein, weil keine Zahlen kommen, aber Zahlen sind relativ. Die qualitative Forschung ist immerhin heute so weit, dass wir anhand von bestimmten Fällen Aussagen treffen können. Dies sollte für meine Begriffe mehr genutzt werden, auch wenn keine Zahlen rauskommen. Es wäre aber im Grunde genommen kein Hindernis, mit beidem zu arbeiten.

Eine Frage an Sie: Aus der Hochschulforschung kennt man mittlerweile nicht nur den Selbstbericht, den Sie jetzt angesprochen haben, sondern auch den Peer-Review. Es gibt ein lange eingespieltes Verfahren, wie die Forschung von Kollegen beurteilt wird. Vielleicht könnte man doch einmal darüber nachdenken, ob es beispielsweise Peers gibt, die in regelmäßigen Abständen andere Kommunen evaluieren. Warum sollte das nicht gehen, wenn das im Hochschulbereich ständig funktioniert.

Das hat seine Schwächen, Konkurrenz usw. Zumindest könnte einmal der Gedanke durchgespielt werden, neben der Selbstbewertung auch einen Peer-Review zu machen. Es wäre ein Ausdruck einer ganz bestimmten Organisationskultur. Aber Sie haben in dem Punkt sehr viel Erfahrung zu beurteilen, ob das in dem Feld vielleicht etwas wäre, an das man denken könnte.

Dr. Franz Dormann, Firma Social Consult, Bonn:

Peer-Review ist ausdrücklicher Bestandteil von EFQM. Ich will nicht in dem Sinne verstanden werden, dass ich sage, es sei sinnvoll, gar nichts zu tun. Das wäre völlig falsch. Nur muss man den Anspruch, den man mit einer Evaluation verbindet, präzisieren.

Die Rolle des Auftraggebers ist auch ein Problem. Wir haben oft die unglückliche Situation, dass der Auftraggeber der Evaluation gleichzeitig die Stelle ist, die die öffentliche Förderung gibt. Es wäre meines Erachtens für den Anspruch der Evaluation, harte Fakten über die „tatsächlichen Erfolge“ der öffentlichen Intervention zu liefern, sinnvoll, wenn man beides entzerrt. Wenn der Förderungsgeber, zum Beispiel das Bundesinnenministerium in der Sprachförderung, nicht gleichzeitig der Auftraggeber für die Evaluation wäre, sondern deren Auftraggeber z.B. der Bundesrechnungshof sein würde oder eine andere neutrale Stelle. Dann können mögliche kritische Ergebnisse kommuniziert werden.

Frau Knipping, Sie haben gestern von geglätteten Studien gesprochen. Das ist genau das Problem, das in diesem Zusammenhang immer wieder auftritt. Auch der Auftraggeber ist an diesem legitimatorischen Charakter von Evaluation der öffentlichen Intervention interessiert. Wenn Sie Ergebnisse in einem ersten Berichtsentwurf präsentieren, die bestimmte Dinge durchaus begründet kritisch beleuchten, gibt es in den Besprechungen zu Abschlußbericht erfahrungsgemäß immer längere bis ausführliche Diskussionen über diese Sachverhalte. Im Anschluss wird die Bitte ausgesprochen, darüber nachzudenken, ob man das nicht noch anders darstellen könnte. Letztlich ist dies unbefriedigend, weil sich alle Beteiligten etwas vormachen. Der Auftraggeber hat nichts davon, dem Unternehmen wird vorgeworfen, geglättete Ergebnisse zu liefern, und Beteiligte im Feld bekommen keine verwertbaren Informationen, wie sie ihre Maßnahmen besser aussteuern können.

Helge Margaret Knipping, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Abteilung Konzeptionen/Integrationsprogramm, Nürnberg:

Es ist richtig, dass bei der Frage der Evaluation beide, Förderer und Geförderte, ihre Interessen klar formulieren müssen. Es ist wünschenswert, dass in Zukunft entsprechende Aufträge detaillierter formuliert werden, sofern dies bisher nicht ausreichend geschehen ist.

Es stellt sich zudem dabei die Frage nach der Objektivität der Evaluation und im Zusammenhang damit die Frage, welche Art der Evaluation gewählt wird. Die ausschließliche Selbstevaluation von Projekten aus der alleinigen Sicht des Maßnahmeanbieters erscheint häufig nicht differenziert und transparent genug.

Unter dem Gesichtspunkt der Objektivität der Evaluation empfiehlt sich eher ein Methoden-Mix. Zusätzlich wäre es zu begrüßen, wenn zur Evaluation Messbarkeitskriterien entwickelt werden könnten, anhand derer eine Vielzahl vergleichbarer Maßnahmen evaluiert werden könnten. Solche Kriterien existieren beispielsweise in den USA seit mehreren Jahren.

Dr. Helmuth Schweitzer, Leiter der RAA / Büro für interkulturelle Arbeit in Essen, seit 1999 verantwortlich für den Umsetzungsprozess des "Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen":

Das Stichwort Transparenz ist für mich ganz zentral, weil meine These lautet, dass das Paradigma Alltagswissen, Beurteilung des Alltags einerseits und Kriterien der Wissenschaft andererseits nicht so verschieden sind, wie sie normalerweise dargestellt werden. Ich finde es faszinierend, dass die Vorstellung herrscht, Wissenschaft wäre etwas Objektives. Evaluation wäre was Objektives. Das ist ein klassisches, von der Naturwissenschaft kommendes Wissenschaftsverständnis der Unabhängigkeit von Subjekt und Objekt. Subjekt ist der Wissenschaftler, der das Objekt untersucht. Dann kommt das Ergebnis, und es gibt Ursache- und Wirkungszusammenhänge.

Dieses klassische Verständnis einer mechanischen Weltsicht ist in der Sozialwissenschaft in ihrer entwickelten Form längst überwunden. Allerdings ist es sehr schwierig, diesen Wissensfortschritt in die Politik einzubringen.

Nun zurück zur Frage Subjekt-Objekt. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die subjektive Beurteilung von Teilnehmern an einer Maßnahme ein wesentliches Kriterium darstellt, nach dem man Erfolge beurteilen kann. Wenn Mütter zu dem Urteil kommen, dass sie durch den Kurs erkennen, nicht dümmer zu sein, nur weil sie Türkinnen sind, ist das für mich ein qualitatives Datum.

Man kann sagen, dass sie das vorher offenbar nicht erfahren haben, weil sie an der Maßnahme nicht teilgenommen hatten. Darüber ist natürlich zu streiten, ob das objektive oder subjektive Wirkungen und Zusammenhänge hat, aber das interessiert mich unterm Strich gar nicht. Ich stelle fest, das subjektive Bewusstsein, das Selbstbewusstsein der Mutter hat sich positiv geändert. Alle weiteren Fragen sind dann in der Tat nur mit großem Aufwand zu klären.

Gerade weil die öffentlichen Haushalte diesen Aufwand nicht hergeben, ist diese subjektive Beurteilung in Kombination mit objektiveren Kriterien einer Fremdbeurteilung durch Dritte wichtig. Mit unserer Eltern-Bildungsmaßnahme haben wir genau diese drei Ziele gehabt. Zuerst wollten wir die Maßnahme erproben und haben Selbstbeurteilung und Fremdbeurteilung integriert. Wenn die Maßnahmen erfolgreich waren, wollten wir sie in der Fläche implementieren. Nach der Anschubfinanzierung durch das Land wollten wir dafür sorgen, dass sie in den kommunalen Haushalt überführt werden. Als Institution wollten wir in der dritte Stufe dafür sorgen, dass die Maßnahme dann als flächendeckendes Programm vom Fachamt, sprich Jugendamt, übernommen wird.

Beim dritten Ziel können wir nicht ständig sagen, das war eine erfolgreiche Maßnahme, nur weil die Politik das auch so sieht. Wenn die Politik etwas in dieser Form positiv beurteilt, ist es genauso eine Wirkung, wie wenn die Politik entscheidet, wir setzen jetzt das Hartz-Konzept um. Nicht dass es eine Wirkung hat, ist entscheidend, sondern welche Wirkung ein Programm hat, ist wichtig. Auch wenn sie negativ ist, ist dieses Ergebnis positiv im Sinne des Controllings. Es ist eine deutsche Mentalität, bei negativen Ergebnissen das Programm sofort zu stoppen, anstatt Evaluation als etwas Positives zu betrachten und zu fragen, was müssen wir besser machen.

Beispiel Schule: Diese Beziehungsvariable oder Lehrervariable wird in der Schule in ihrer zentralen Bedeutung unterschätzt.

Auch im Kindergarten ist die Beziehung zwischen der Erzieherin und dem Kind im Bereich Sprachförderung und Kommunikation die ganz entscheidende. Die strukturellen Rahmenbedingungen, um diese Beziehung zu verbessern, haben dagegen weniger Einfluss. Im Erziehungsbereich müsste man zum Beispiel den Wert der Erzieherberufe aufwerten. Dann hätte man auch auf der Beziehungsebene andere Rahmenbedingungen. Im internationalen Vergleich zeigen andere Länder, wie erfolgreich das sein kann.

Veronika Kabis, Integrationsbeauftragte Saarbrücken:

Alle wirken munter an einem normativen Integrationsbegriff mit. Der ist sehr eindimensional am Spracherwerb orientiert. Wer ist denn nun besser integriert: ein hochqualifizierter senegalesischer Ingenieur, der aber möglicherweise aufgrund seiner Hautfarbe keine Arbeit findet, oder eine türkische Analphabetin, die selbst nicht hier arbeitet, aber eine hohe Bil-

dungsmotivation hat und dafür gesorgt hat, dass ihre Kinder gute Bildungsabschlüsse machen?

Das wird im Grunde nicht erfasst. Vor allem können wir in der politischen Diskussion beobachten, dass dieser Integrationsbegriff auch gegen Migranten gewendet werden kann, was sehr gefährlich ist. Beispielsweise in der Diskussion um die Familienzusammenführung, wo dann dieses Argument, Kinder ab 12 sind nicht integrierbar, politisch genutzt wird, um Einwanderung zu kontrollieren und zu stoppen. Oder bei der Frage der Einbürgerung, wenn der Sprachtest im Grunde als ausschlaggebendes Kriterium am Ende dafür steht, ob eben jemand den Integrationsanspruch der Deutschen erfüllt hat. Man sollte diese politische Dimension hier auch nicht außer acht lassen.

Gari Pavkovic, Integrationsbeauftragter der Landeshauptstadt Stuttgart:

Ich halte es auch für wichtig, gelungene Beispiele von Integrations-Einzelfallstudien noch stärker in die Auswertungen einzubeziehen. Man kann da auch sagen, das sind ausgewählte oder geglättete Fälle, aber sie sind oft aufschlussreich. Zum Beispiel bei Teilnehmern von Sprachkursen: wenn eine Kursteilnehmerin einen Aufbaukurs macht und dann sagt, „Ich habe früher immer den PC meines Sohnes abgestaubt, ich habe nie im Leben geglaubt, dass ich selber mal einen PC benutzen werde. Jetzt bin ich sogar motiviert, in Richtung beruflicher Qualifizierung nachzudenken“, so sagt dies etwas über den Nutzen des Kurses aus. Entscheidend sind die Faktoren für den gewünschten Veränderungsprozess wie z.B. ausführliche persönliche Gespräche vor und nach dem Kurs, Exkursionen der Teilnehmer im Alltag, die neue Möglichkeiten der Teilhabe erschließen (Besuch der Stadtbücherei mit Infos über sinnvolle Nutzung der sprachfördernden Medien, Ausstellung eines Büchereiausweises) sowie eine gute Beziehung zu der Kursleitung.

Die oben zitierte Kursteilnehmerin ist ein Einzelfall. Für die Politik ist er aber sehr anschaulich und hilfreich, wenn an ihm herausgearbeitet werden kann, welches die Indikatoren für die Effektivität einer Maßnahme sind.

Iris Kaplan-Meys, RAA / Büro für interkulturelle Arbeit, Geschäftsführung Interkulturelles Konzept in der Stadt Essen:

Wir bewegen uns in der Diskussion immer zwischen zwei Ebenen. Die Controlling-Ebene ist noch einmal etwas anderes als diese Evaluationsebene. Controlling ist in der Betriebswirtschaft klar als Führungsaufgabe definiert. In einem kleinen Unternehmen, oder auch in unserem großen, wie der Stadt Essen, ist Controlling etwas, was von der Führung gewollt und dann sozusagen auch initiiert ist. Unabhängig davon, wie man es in der Struktur umsetzt. Wenn Sie in der kleinen Kommune „controllen“ wollen, müssen Sie es auch sollen. Sie haben nicht die Alternative, für sich zu entscheiden, je nach dem, an welcher Stelle Sie sitzen. Nur in Zusammenhang mit den Verantwortlichen in Ihrer Kommune kann ein Controlling eingeführt werden.

Im ersten Schritt ist zu klären, welche Aufgabe dieses Controlling hat. Aus dieser Definitionsklärung (Was soll dieses Controlling? Warum wollen wir das tun? Was ist das Ziel?) ergeben

sich auch die Aufgabenfelder und die verschiedenen Führungssysteme, die an diesem Controlling zu beteiligen sind.

Controlling kann also nicht partiell diskutiert werden, sondern nur als Ganzes. Erst muss man klären, was der Zweck dieses Controllings ist. In der Stadt Essen hatten wir z.B. folgendes Konzernziel: Ausbau der interkulturellen Orientierung. Dann stellt sich die Frage, welchen Zweck Controlling erfüllen soll? Controlling soll den Zweck erfüllen, diesen Ausbau möglichst positiv, schnell, optimal und qualitativ zu fördern. Es gibt Instrumente und Führungsteilsysteme, die zu beteiligen sind. Daraufhin folgen die Maßnahmen und dann kommt die Evaluation unter der Fragestellung: Wie evaluiere ich möglicherweise auch die Wirkung. Und ich wollte noch was zu diesen Ursache-Wirkungs-Relationen sagen. Ich denke aus Sicht der Politik, also derjenigen in der Kommune, die verantwortlich Gelder verteilen, ist die Ursache-Wirkung hinten anzustellen, da es vordergründig darauf ankommt, den Kosten-Nutzen nachzuweisen. Das ist möglicherweise so etwas Ähnliches wie mit der Wortwahl. Eigentlich sind es aber andere Ebenen. Kosten-Nutzen kann man über Evaluieren nachweisen.

Also wenn die Verwaltung sagt, dass sie eine Summe XY für die Sprachkurse bei uns in Essen ausgibt, will aber auch die beabsichtigte Wirkung haben. Dahinter steckt, dass sie wissen will, ob dieses Geld mit einem ganz bestimmten Ziel eingesetzt wird. Am Ende sollen sich nämlich Sprachkompetenzen verbessern und im Prinzip ist der Nachweis zu erbringen, ob dies geschehen ist. Natürlich wissen wir alle, dass es mehr Einflussfaktoren als den Sprachkurs gibt, die die Sprachentwicklung beeinflussen. Aber wenn bei dem Einsatz unseres Geldes heraus kommt, in dem Kurs hat sich die Sprachkompetenz der Teilnehmer verbessert, dann ist ein Kosten-Nutzen erzielt. Darum geht es im ersten Schritt, alles andere kommt vielleicht in einem zweiten Schritt.

Antworten:

Dr. Franz Dormann, Firma Social Consult, Bonn:

Ergebnistransparenz steht im Mittelpunkt, auch Ergebnisakzeptanz möchte ich hinzufügen. Das zentrale Problem ist meines Erachtens, dass alle eine panische Angst davor haben, möglicherweise schlechte Ergebnisse dokumentieren zu müssen. Da liegt meines Erachtens auch ein zentrales Problem im Controlling, weniger auf der kommunalen Ebene, weil die Akteure sich gut kennen, als auf der Länder- und der Bundesebene.

Denn Länder- und Bundesprogramme erwarten immer die ex-post-Evaluation. Es wäre natürlich sehr viel gewonnen, wenn die Länder- und auch die Bundesprogramme Ziele vorgeben würden, durchaus mit den Akteuren im Feld erarbeitet. Etwa: wir erwarten bei der Sprachförderung im Bereich ausländischer Arbeitnehmer die und die Ergebnisse. Es gibt einen ersten Ansatz im Sozialgesetzbuch SGB 3, eingeführt am 1.1.1999, über Qualitäts-, Entwicklungs- und Leistungsentgeltvereinbarung, dort wird die finanzielle Förderung auch mit Qualität und Ergebnissen verzahnt. Alle bundesweiten und landesweiten Integrationsprogramme sollten so ausgestaltet sein, dass der Zuwendungsgeber seine Erwartungen im Hinblick auf die und die Ergebnisse formuliert. Durchaus offen und in Zusammenarbeit könnte etwa auch ein Indikatoren-Set im Bereich gemeinwesenorientierter Arbeit erarbeitet werden.

Ich spreche nicht von hard facts, nicht von einer Reduzierung anderer Sozialhilfebezieher. Aber man könnte sagen, der Rückgang der Nachbarschaftsstreitigkeiten, wie schwierig das

auch zu messen ist, eine Zunahme der Vereine, die im Quartier gegründet werden, ein Anstieg von Aktivitäten im Gemeinwesen führen zu einem die Nationalitäten übergreifenden Zusammenleben. Es sind Indikatoren vorstellbar, die man für zentrale Schlüsselprozesse gemeinsam erarbeiten kann. Und die werden in die Programme aufgenommen. Und die Leute, die das vor Ort umsetzen, haben die Aufgabe, sich dahin zu orientieren. Dann versucht man in einem offenen, durchaus auch kritischen Gespräch zu erörtern, warum das an der einen Stelle geklappt hat und warum das an der anderen Stelle nicht geklappt hat. Wenn es uns gelänge, eine Kultur der Ergebnisakzeptanz, der Offenheit und der offenen Diskussion sowie der Bereitschaft aufzubauen, von schlechten Ergebnissen zu lernen, wäre enorm viel gewonnen. Dazu müssten sich alle Beteiligten bewegen. Und man müsste als Zuwendungsgeber in der Förderung der Programme ein ganz anderes Verständnis entwickeln.

Dr. Helmuth Schweitzer, Leiter der RAA / Büro für interkulturelle Arbeit in Essen, seit 1999 verantwortlich für den Umsetzungsprozess des "Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen":

Genau so sehen wir das im Stadtteil. Wir können einen Rückgang von Nachbarschaftskonflikten über zehn Jahre aufgrund von bestimmten Interventionen messen. Die Diskussion über einen kontinuierlichen Prozess zwischen den dort in der Nachbarschaft wohnenden Akteuren und den Bewohnern führt auch dazu, dass sich eine Evaluationskultur entwickelt. Es ist das Ziel, gemeinsame Regeln zu entwickeln und zu gemeinsamen Bewertungen zu kommen. Unsere Steuerungsgruppe ist die zentrale Metaebene, auf der Übereinstimmung in der Bewertung bei den zentralen Akteuren hergestellt werden kann.

Ich wollte aber noch eine kurze Bemerkung zur Einordnung des Controllings im interkulturellen Bereich machen. Man darf hier nicht mit anderen Maßstäben bewerten als im übrigen Bereich der Verwaltung. In der Tat kann man nicht erwarten, dass wir im interkulturellen Bereich etwas „controllen“, wenn das Controlling als solches in einer Verwaltung nicht selbstverständlich ist. Es ist völlig unsinnig zu erwarten, dass wir jetzt mit der Controlling die Probleme lösen sollen, die im übrigen Öffentlichen Dienst noch nicht geklärt sind. Die Frage nach einer Reform des Öffentlichen Dienstrechts ist noch gar nicht angesprochen worden. Wo sind die Hindernisgründe dafür, dass bestimmte Dinge nicht funktionieren? Die Reform des Öffentlichen-Dienst-Rechts ist ein neues Thema. All diese Fragen muss man einbeziehen.

Wir sollten ruhig das Selbstbewusstsein haben zu sagen, dass wir, so lange nicht überall gleiche Maßstäbe gelegt werden, mit unseren Verfahren in der Fachdiskussion von Controlling und auch auf den anderen Ebenen ganz gut dastehen.

Birgit Wehrhöfer, Landeszentrum für Zuwanderung in Solingen (www.lzz-nrw.de):

Eine Bemerkung zu den Wirkungen von Maßnahmen. Man kann nicht unbedingt sagen, ob Maßnahmen positiv oder negativ wirken. So hat Herr Schweitzer davon gesprochen, dass sich die Zahl der Nachbarschaftsstreitigkeiten reduziere, wenn man Konfliktvermittlung anbiete. Die Zahl der Nachbarschaftsstreitigkeiten kann sich aber auch gerade dann erst erhö-

hen. Aber nicht, weil die Zahl der Konflikte tatsächlich größer wird, sondern weil sie dann erst sichtbar werden, sobald es ein Angebot der Konfliktvermittlung gibt.

Das gleiche Phänomen zeigt sich bei den Berichten der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (www.eumc.at). Die EUMC in Wien versucht, im europäischen Vergleich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu messen. Dabei wird regelmäßig festgestellt, dass Länder, die über eine relativ entwickelte Infrastruktur von Antidiskriminierungsbüros verfügen, viel mehr rassistische Vorfälle dokumentieren, als zum Beispiel Deutschland. Deshalb kann auch über mehr Rassismus in diesen Ländern berichtet werden. Das heißt aber natürlich nicht, dass in Deutschland kein Rassismusproblem besteht.

Heinz-Jürgen Wurm, Bundesinnenministerium, Referatsleiter M9 „Maßnahmen der Integrationsförderung“, Bonn:

Nur ein Satz: das muss in Kauf genommen werden, kann aber kein Grund sein, um auf Evaluation zu verzichten.

Moderation **Thomas Hartmann**, TiK-Projektteam, Berlin:

Gut, vielen Dank, an Herrn Dormann und auch vielen Dank an Ihr Engagement bei der Diskussion und bei den weiteren Beiträgen, die noch dazu gekommen sind. Jetzt können Sie sich ein bisschen entspannen, weil es erst mal nicht mehr um die unmittelbare Arbeit von Ihnen geht, sondern wir leisten es uns jetzt, einer Erfahrung zuzuhören, die von anderen gemacht worden ist, nämlich im Rahmen des Kompass-Projekts.

Ich freue mich, dass Herr Yves Michels von der Bertelsmann-Stiftung heute morgen gekommen ist und uns ein konkretes Beispiel darstellt, wie Evaluationsindikatoren für kommunale Integrationserfolge im Kompass-Projekt ausgearbeitet worden sind.

Podium 5

Entwicklung von Evaluations-Indikatoren für kommunale Integrationserfolge – am Beispiel des Kompass-Projekts

Vortrag Yves Michels, Bertelsmann-Stiftung, Projektmanager im Themenfeld Demokratie u. Bürgergesellschaft, Gütersloh:

Ich will Ihnen im Folgenden weniger etwas zu ganz konkreten Integrationsmaßnahmen erzählen, weil Sie da wesentlich mehr Experten sind als ich, sondern vielmehr das Projekt Kompass vorstellen, welches wir seit geraumer Zeit in Zusammenarbeit mit einigen Kommunen bei der Bertelsmann-Stiftung durchführen. Manche von Ihnen dürften das Projekt kennen. Die Stadt Solingen ist beispielsweise ganz aktuell als Kompass-Modellkommune dazu gekommen.

Manches von dem, was heute Morgen gesagt worden ist, kam mir sehr bekannt vor. Ich muss zugeben, dass die Stiftung da nicht immer unschuldig daran war. Produktkataloge, kiloweise Produkte definieren, Output-Orientierung und all diese Dinge haben wir in vielen Projekten sehr stark vorangetrieben. Irgendwann haben wir uns überlegt, warum machen wir das eigentlich in dieser Detaillierung? Auch stellte sich die Frage, die die Vertreterin aus Konstanz stellte: Wie bewältigt man den immensen Aufwand, wenn keine Personalressourcen vorhanden sind? Dann haben wir mit kommunalen Praktikern überlegt, wie man das Pferd von der anderen Seite aufzäumen könnte. So begann dieses Projekt Kompass. Sie können übrigens unendlich viele Informationen, auch Berichte aus dem Projekt, im Internet unter www.kompass-modellkommunen.de herunterladen.

Wir haben uns überlegt: was wollen wir eigentlich in den Kommunen? Wir wollen die Lebensqualität in einer Kommune durch Daten und Fakten messen, Handlungsschwerpunkte im Dialog mit Politik, Verwaltung und Bürgerschaft ableiten und vereinbaren sowie langfristige Strategien für die kommunale Zukunftssicherung entwickeln. Wir haben nämlich festgestellt, dass die Politik in diesen ganzen Verwaltungsmodernisierungsprojekten in vielen Fällen außen vor geblieben ist.

Was wollen eigentlich die Bürgerinnen und Bürger in einer Kommune? Und was ist eigentlich wirklich die Aufgabe für eine Kommune? Es stellt sich auch die Frage, wie langfristige Strategien entwickelt werden können, damit auch in Zukunft das Leben in dieser Kommune lebenswert ist. Dazu haben wir in verschiedenen Kommunen mit der Größe von Coesfeld oder Celle angefangen. Aber auch eine Großstadt wie Dortmund ist dabei. Es ging darum, Bürge-

rinnen und Bürger in den Dialog mit der Verwaltung zu bringen, damit diese sich nicht mehr alleine fragt, was getan werden muss.

Heute Morgen kam die Frage, wer letztendlich Leistungserbringer für einen bestimmten Erfolg ist. Etwas provozierend will ich die Frage stellen: Ist es denn so wichtig, ob es XY in der Verwaltung war oder eine Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Politik? Es ist eine Frage der Evaluation: wenn ein Verwaltungsbeamter einen Haushaltstitel bewirtschaftet, muss er nachweisen können, dass er damit etwas bewirkt hat – also einen Anteil am Erfolg hat. Aber wenn wir nur noch Haushaltsmittel in der Öffentlichen Verwaltung ausgeben würden, wo man mit einer konkreten Evaluation den Erfolg nachweisen kann, könnten wir vermutlich viel einsparen, weil in vielen Fällen doch sehr oberflächlich evaluiert wird.

Was sind die übergreifenden Ziele der Kompass-Strategie-Karte? Wir sind in diesen Kommunen der Meinung, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt und die Identifikation mit der Stadt funktionieren und gestärkt werden muss. Letztendlich natürlich auch als Wirtschaftsstandort. Eine Kommune, in der es zu leben lohnt, muss auch als Wirtschaftsstandort ausgebaut werden. Es müssen Arbeitsplätze gefördert werden, eine anständige Struktur muss vorhanden sein, gesicherte soziale Lebensbedingungen gewährleistet sein und auch so etwas wie ein attraktives kulturelles Angebot muss vorgehalten werden. Die Kommune muss Bildung gewährleisten und lebenslange Lernprozesse unterstützen. Und auch die gesunde Umwelt muss nachhaltig gesichert werden. Man sieht an diesen Punkten, dass sie sich manchmal auch gegenseitig ausschließen, oder zumindest entgegengesetzt laufen können. Manch einer, der einen Wirtschaftsstandort ausbauen will, muss nicht unbedingt das Ziel haben, eine gesunde Umwelt zu garantieren oder umgekehrt. Manche Ziele sind sicherlich widersprüchlich. Dann ist es die Kunst, das auszutarieren und eigene Schwerpunkte zu setzen.

Letztes Jahr haben wir begonnen, uns mit dem Thema Integration zu beschäftigen und in diesem Zusammenhang gefragt, wie wir das in das Kompass-Projekt mit einbauen können. Wir haben in einem ersten Fachforum, Ende Oktober letzten Jahres, in Celle überlegt, dass der Aspekt des sozialen Zusammenhalts - dieser soziale Kitt in den Kommunen - in der Kommune bestimmte Aspekte hat, die dort zu betrachten sind. Das sind so Punkte wie Sicherheit, materielle Problemlagen, körperliche Einschränkungen, Zusammenleben allgemein, aber natürlich auch die Integration von Migranten.

Wir haben in diesem Fachforum für sozialen Zusammenhang angefangen, darüber zu diskutieren. Wir haben, bezogen auf diese fünf übergeordneten Ziele in der Kompass-Strategie-Karte überlegt, in welchem Zusammenhang der Integrationsaspekt dazu stehen kann. Wenn ich die Umwelt außer Acht lasse, ist es natürlich die wirtschaftliche Situation, welche die so-

zialen Lebensbedingungen sichert. Ich bin dann auch noch mal mit einer Kollegin die Unterlagen durchgegangen und habe überlegt, was wir an Daten aus diesen Kompass-Kommunen, aus Erhebungen, aus Befragungen, die wir durchgeführt haben, entnehmen können, und die letztendlich einen Hinweis darauf geben können, ob diese Integration funktioniert oder nicht.

Beispielsweise wurde festgestellt, dass Ausländer in den Kompass-Kommunen doppelt so häufig arbeitslos sind wie Deutsche. Immer gemessen an ihrem prozentualen Anteil. Hinzu kommt, dass Arbeitslosigkeit an sich ausgrenzt. Und zudem, dass Ausländer in diesen Kommunen sagen, dass sie sich ein viel stärkeres Zusammenleben in der Nachbarschaft wünschen, als es jetzt funktioniert. Aus diesen ganz allgemeinen Daten kann geschlossen werden, dass hier deutlicher Handlungsbedarf besteht, solange es bei diesen Arbeitslosenquoten Unterschiede gibt. Wir stehen am Anfang dieser Diskussion, und es ist klar, dass diese Kriterien zu diskutieren sind. Im Projekt Kompass wird versucht, von allgemeinen Themen und allgemeinen Daten ausgehend das Thema zu erschließen, um in einem zweiten Schritt sagen zu können, welches eventuell die Indikatoren für eine gelungene oder misslungene Integration in einer Kommune sein könnten.

Die Kommunen veranstalten Bürgerforen oder auch Fachforen, zu denen Experten eingeladen werden, um diese Probleme zu bearbeiten. Alle relevanten Personen in einer Kommune sollten zusammen überlegen, wie die Probleme, die von der Faktenlage her vorliegen, angegangen werden müssen. All die Dinge, auf die ich jetzt hier nicht im Einzelnen eingehen möchte, sind Indizien dafür, dass Integration dort nicht so funktioniert, wie sie funktionieren sollte. Wir können noch keine Antwort darauf geben, welche ganz konkreten Maßnahmen vielleicht geeignet sein könnten, die Integration zu verbessern, so dass etwa ausländische Schulabgänger im Vergleich zu den deutschen Schülern nicht mehr doppelt so oft ohne Abschluss von der Schule gehen.

Zurück zur Vorgehensweise. Wir gehen nicht von einzelnen Produkten aus, die eine Verwaltung vielleicht erarbeiten könnte, und fragen auch nicht, wie sie evaluiert werden können.

Eine kurze Nachfrage: Wie konkret misst man dieses Kriterium „Einbindung in die Nachbarschaft“? Wie ist das in dem Projekt passiert?

Wir haben verschiedene Kriterien aufgestellt. Wir haben nach Kategorien gefragt wie „gegenseitige Hilfestellungen passieren“ oder „es wird gemeinsam gefeiert“ oder „man wechselt mal ein paar Worte“. Ganz subjektive Dinge, die jeder für sich beobachten kann. Wie geht man persönlich mit seiner Nachbarschaft um. Beispielsweise war es augenscheinlich, dass die Migranten mehr Kontakt wünschen, aber ihn nicht haben. Also zumindest in diesen Modellkommunen. Wie gesagt, es kann durchaus bundesweite Erhebungen geben, die etwas anderes sagen, aber in diesen Kommunen war es so.

Habe ich das richtig verstanden? Sie erheben also in erster Linie Daten um zu sehen, wie die Situation ist. Aber Sie fragen nicht, wie kann man diese Situation verändern?

Das ist im ersten Schritt richtig. In dieser Kompass-Strategie-Karte sind bestimmte Indikatoren hinterlegt. Wir sind aber der Überzeugung, dass die Betroffenen in den Kommunen tatsächlich die besten Experten dafür sind, Probleme zu beheben. Darunter verstehen wir nicht nur Verwaltung und nicht nur Politik, das sind vor allen Dingen die Bürgerinnen und Bürger einer Kommune. Und da bin ich mit Herrn Schweitzer einig, der auch sagte, dass es immer diesen Gegenpart zwischen Wissenschaft und gesunden Menschenverstand gibt. Ich glaube, man sollte dem gesunden Menschenverstand, gerade wenn es das Lebensumfeld dieser Menschen betrifft, sehr wohl ruhig vertrauen. Ich glaube, da kann man sich viel abgucken.

Gibt es noch die Chance, so eine Kompass-Modell-Kommune zu werden - oder haben Sie das Projekt abgeschlossen?

Nein, wir haben das nicht abgeschlossen. Das Projekt ist jetzt über drei Jahre alt, und die Nachfrage nach dem Projekt kommt eigentlich erst jetzt. Wir wollen, dass noch mehr Kommunen mitmachen. Jetzt ist zum Beispiel die Stadt Solingen neu dazu gekommen, und eine Kollegin von mir ist heute in Trier.

Wirkliche Nachfrage kommt aus einem ganz einfachen Grund, da wir heute erst belegen können, dass diese Konzepte funktionieren, sowohl für kleinere Kommunen als auch für eine Großstadt wie Dortmund. Das hat uns vorher keiner geglaubt.

Und was kostet das, eine Kompass-Kommune zu werden, das würde mich natürlich auch interessieren?

Der Kostenbeitrag ist gar nicht so hoch. Ich bin aber selber jetzt überfragt. Es fällt mir jetzt schwer, eine Zahl zu nennen, allerdings erhalten Sie für den Kostenbeitrag auch konkrete Gegenleistungen wie verschiedene Befragungstools etc. Viele Befragungen werden auch über Internet gemacht. Es werden Bürgerforen und Fachforen moderiert. Es ist mehr als nur der Stempel Kompass-Modellkommune. Aber da müssten Sie sich am besten mit meiner Kollegin, Frau Meinhold-Henschel unterhalten, die das Projekt leitet.

Ich beziehe mich auf Ihre Bemerkung, dass man die Kriterien, die als nicht realisierbar erkannt werden, fallen lassen kann. Die andere Variante ist ja, zu versuchen, die Kriterien durch eine andere Strategie doch zu realisieren. Mich würde interessieren, ob Sie Erfahrungen mit einem Steuerungssystem haben, das Kommunen dazu motivieren kann, eine Arbeitskultur zu entwickeln, ohne Druck, sondern sogar verbunden mit Lust, immer genau hin zu schauen, ob es läuft. Und wenn es nicht läuft, auch die Lust zu vermitteln, nachzufragen, warum dies so ist - und welche anderen Strategien generiert werden können, um doch das gesetzte Ziel zu erreichen?

Die Kultur der Evaluation ist auch innerhalb der Bertelsmann-Stiftung erst im Entstehen, aber ich glaube, man kann folgendes sagen: Die Projektleiter selber sind an dieser Evaluation interessiert, weil wir natürlich sehr autonom in der Umsetzung unserer Projekte sind. Beispielsweise habe ich über einige Jahre ein Leistungsvergleichsprojekt zwischen Polizeibehörden in verschiedenen Ländern geleitet, und mit nicht geringem Budget. Es war schlicht und ergreifend mir überlassen, zu sagen, ob wir diesen oder jenen Workshop brauchen oder nicht. In dieser Autonomie oder in dieser Selbststeuerung ist man natürlich dann auch gewillt, einen guten Erfolg hinzubringen, und motiviert, seine eigene Strategie durchaus wieder in Frage zu stellen. Die eigene Strategie stellt man vor allen Dingen dann nicht in Frage, wenn man das Gefühl hat, dass man sie gar nicht beeinflussen kann.

Wenn ich aber selber Herr des Geschehens bin und damit auch eine Verantwortung dafür habe, bin ich auch bereit, mein eigenes Handeln zu hinterfragen. Ich glaube, dass man manchmal die Leute unterschätzt. Man denkt immer, die Leute würden sich keine Gedanken machen über das, was sie tun. Ob in einer Verwaltung oder sonst irgendwo. Ich glaube schon, dass sie das tun. Sie hinterfragen schon ihr eigenes Handeln, und wenn ich ihnen die Möglichkeit gebe, auch Kurskorrekturen vorzunehmen, wo sie glauben, dass sie notwendig sind, um so mehr. Nicht, dass ich Ihnen sage, Sie können machen, was Sie wollen, das wäre ein falsches Bild. Dem ist nicht so. Aber wenn man einen gewissen Freiheitsgrad hat, ist dies ein ganz erfolgsversprechender Faktor auch für Selbstevaluation.

Fragen und Statements:

Birgit Wehrhöfer, Landeszentrum für Zuwanderung in Solingen (www.lzz-nrw.de):

Ich finde es positiv, dass man hier ein Instrumentarium entwickelt hat, mit dem mehrere Städte bzw. Kreise erfasst und untersucht werden, dass also interkommunale Vergleichbarkeit gegeben ist. Das ist sicherlich ein Punkt, den man bei der Frage der Evaluation von Integrationserfolgen bzw. bei Controlling-Modellen mittelfristig berücksichtigen sollte, der Punkt also, ob nicht eine Kommune von der anderen lernen kann, oder sogar eine Angleichung von Modellen geschehen kann, damit interkommunale Vergleiche möglich sind.

Meine zweite Anmerkung bezieht sich auf das Kriterium der Einbindung von Migranten in die Nachbarschaft. Sie erwähnten zum Beispiel als Indikatoren für dieses Kriterium, wie häufig Migranten Feste mit Deutschen feiern, oder ob es nachbarschaftliche Hilfe zwischen Migranten und Deutschen gibt. Da möchte ich nur ganz allgemein davor warnen, an das Zusammenleben von Deutschen und Migranten höhere Maßstäbe anzulegen, als generell an das Zusammenleben von Nachbarn.

Und noch eine Frage: Das Projekt läuft schon seit drei Jahren. Gibt es schon Städte, mit denen Sie gemeinsam Handlungsempfehlungen entwickelt haben, womöglich sogar für den Bereich der Integration von Migranten?

Yves Michels, Bertelsmann-Stiftung, Projektmanager im Themenfeld Demokratie u. Bürgergesellschaft, Gütersloh:

Handlungsempfehlungen zur Integration von Migranten gibt es meines Wissens noch nicht. Das ist auch in diesem Projekt ein recht neues Thema.

Zu dem anderen Punkt: nicht falsche Maßstäbe setzen, nicht die Meßlatte zu hoch hängen. Ich habe das eben verkürzt dargestellt. In diesem Punkt haben wir immer verglichen, wie dies die Deutschen in diesen Kommunen sehen, und wie dies die ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern sehen. Wir haben versucht, diesen Vergleich zu beachten, damit wir nicht plötzlich in sozialen Problemfällen höhere Maßstäbe anlegen als sonst.

Das können Sie sich aber en detail in einzelnen Trendberichten auf der Homepage in Ruhe anschauen, auch deren wissenschaftliche Fundiertheit ist recht gut. Mit konkreten Erfolgen oder Handlungsmaßnahmen habe ich mich im Vorfeld zu dieser Veranstaltung nicht mehr beschäftigt. Schauen Sie bitte hierfür auf der Homepage nach.

Anne Wehkamp, Ausländerbeauftragte von Solingen

Zu diesem Punkt Einbindung in die Nachbarschaft hat es in Solingen – im Rahmen des Kompass-Projekts - eine Befragung gegeben, bei der die ausländischen Bewohner schriftlich befragt wurden. Es hatte sich jedoch niemand Gedanken darüber gemacht, ob sie diesen Fragebogen, der ihnen geschickt wurde, verstehen. Man wunderte sich, dass die Rückläufe so gering waren. In einem zweiten Schritt sind gezielt Mitarbeiter des mobilen Übersetzungsdienstes in verschiedene Familien gegangen und haben die Befragungsmethode verändert.

Dieses kleine Beispiel zeigt sehr deutlich, wie häufig auch Wissenschaftler an Projekte falsch herangehen. Bei einer Befragung im Rahmen der Entwicklung einer Stadtkonzeption für Solingen wurde zunächst kein Gedanke daran verwendet, wie denn die Kommunikation zu Bewohnern mit Migrationshintergrund sichergestellt werden kann. Das zeigt sehr deutlich, dass Reflektieren und Hinterfragen nicht nur bei Laien schwierig ist, sondern auch in der Wissenschaft häufig keine Rolle spielt.

Ich möchte nicht im Sinne einer Kritik missverstanden werden, sondern ich denke eher, dass es darum geht, an verschiedenen Stellen gründlich rückzukoppeln. Wenn man Wert auf eine gute Evaluation legt, braucht man ein Klima des Vertrauens. Leider wird unter Evaluation häufig eine Kontrolle im Sinne einer Misstrauenskultur verstanden, doch Misstrauen verleitet dazu, belogen zu werden.

Genau in diesem Spagat bewegt man sich: Auf der einen Seite möglichst deutlich messbar nachzuweisen, dass bestimmte Maßnahmen Erfolge zeigen und auf der anderen Seite aber auch durch eine ehrliche Selbstevaluation zur Modifizierung von Maßnahmen zu kommen und damit letztendlich die Chance zu haben, effektiver zu arbeiten. Aber das geht nur in einem vertrauensvollen Klima.

Gari Pavkovic, Integrationsbeauftragter der Landeshauptstadt Stuttgart:

Sie haben in der letzten Folie mögliche Indikatoren für Integration gezeigt, ich denke, das ist unstrittig, die benutzen wir auch. Spannend sind die Handlungsprogramme, die sich daraus ergeben, wie ich es an einem Beispiel verdeutlichen möchte: hoher Ausländeranteil in Sonderschulen im Vergleich zum Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung. Ich kann daraus die Konsequenz ziehen, dass wir verstärkt Sprachprogramme für Sonderschüler anbieten müssen. In Baden-Württemberg haben wir einen sehr hohen Anteil nichtdeutscher Sonderschüler, höher als in anderen Bundesländern. Aber die Migranten in Baden-Württemberg sind nicht dümmer als in Hessen, d.h. wir müssen auch unsere Strukturen hinterfragen. Die Schule als Einrichtung muss ihre Arbeit interkulturell reflektieren und verbessern, um soziale und ethnische Segregation zu minimieren.

Im Sinne der interkulturellen Öffnung dürfen wir deshalb nicht nur bei den Migranten ansetzen, sondern auch bei den Strukturen der Mehrheitsgesellschaft.

Heinz-Jürgen Wurm, Bundesinnenministerium, Referatsleiter M9 „Maßnahmen der Integrationsförderung“, Bonn:

Ausgehend von Ihrer Liste der Integrationsindikatoren habe ich eine Frage: Gehe ich recht in der Annahme, dass Sie die Aussiedler, die ja immer noch die größte Zuwanderergruppe darstellen, nicht im Blick haben, denn für diese Gruppe gibt es die statistischen Angaben, die Sie brauchen, nicht?

Dr. Helmuth Schweitzer, Leiter der RAA / Büro für interkulturelle Arbeit in Essen, seit 1999 verantwortlich für den Umsetzungsprozess des "Konzepts für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen":

Genau in die Richtung wäre jetzt auch meine Frage. Wir hatten gestern schon diskutiert, dass das Kriterium Ausländer-Deutsche eigentlich nicht aussagekräftig ist. In Essen erheben wir diese Ausländer-Deutsche-Kategorie überhaupt nicht mehr, weil sich die Immigranten völlig unterschiedlich darstellen. Das ist das erste Problem. Meine Frage wäre daher, ob Sie eine nationalitätenspezifische Differenzierung oder wirklich nur Deutsche und Ausländer haben? Das fände ich dann sehr problematisch.

Zum Zweiten: Die stadtweite Statistik. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass nicht nur die Stadtquote entscheidend ist, sondern dass durch die Segregation von Problemen natürlich die Stadtteile viel wichtiger sind. Man hat durchaus extreme Unterschiede innerhalb der gleichen Stadt, nach den Quoten. Dann ist der Durchschnitt natürlich völlig verfälschend, je nachdem, welches Cluster Sie an Problemen haben. Kennen Sie vielleicht die Untersuchungen von Strohmeier über das Ruhrgebiet? Diese Untersuchung hat fünf verschiedene Typen-Cluster von Stadtteilen mit verschiedenen sozialen Problemlagen zusammengefasst. Hier müsste man eigentlich Stadtteile, nicht Städte miteinander vergleichen.

Dritte Frage: Wie haben sie denn Sozialhilfe berechnet? Haben Sie Personen, die Unterstützung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, auch zur Sozialhilfe gezählt? Sind die zusammen? Eigentlich müsste man genauer wissen, wer enthalten ist, um dann wirklich einen sauberen Indikator haben zu können.

Vierter Punkt: Die Sonderschulproblematik in Nordrhein-Westfalen ist in den Kommunen sehr unterschiedlich. In Essen haben wir inzwischen Sonderschulen nicht mehr nach Erziehungshilfe und anderem sortiert, sondern zum Beispiel Sonderschulen für Erziehungshilfe und Lernbehinderte zusammen gefasst. Die alte Differenzierung existiert nicht mehr. Man müsste überprüfen, ob in den Kommunen die gleichen Dinge miteinander verglichen worden sind - und nicht Äpfel mit Birnen.

Mit der Sonderschulüberweisung haben wir unsere Probleme. Wenn man jetzt weiß, nach welchen Kriterien welche Schüler wohin überwiesen werden, sieht man, dass das durchaus sehr schulsystemimmanente Dinge sind, die mit der Fähigkeit der Schüler überhaupt nichts zu tun haben. Praktiker in der Schuldiskussion wissen, dass die Entscheidung, ob jemand versetzt wird u. a. davon abhängig ist, ob die Klassenstärke erreicht wird, damit man eine neue Klasse bilden kann. Mit den Betroffenen hat das überhaupt nichts zu tun. Dazu gibt es auch einschlägige Untersuchungen von Gomolla, Radke und anderen. Am Beispiel der Stadt Bielefeld kann man das dezidiert nachlesen.

Letzter Punkt: in Essen hatten wir schon vor zehn Jahren unsere Probleme mit der Jugendgerichtshilfestatistik. Ist die Frage nach den Intensivtätern oder Mehrfachpersonen eigentlich herausgerechnet? Wenn dies nicht der Fall ist, kommen Sie auf völlig falsche Vergleiche von Fallzahlen. Dann stellen Sie fest, dass die Jugendlichen, die auffällig sind, im Grunde nur eine ganz kleine Gruppe sind. Ich kann mir nicht vorstellen, dass das in Essen anders als in Stuttgart ist. 90 Prozent der Jugendgerichtshilfefälle kommen auf 10 bis 15 Prozent der Personen. Wenn man diese Zahl nicht mit der Einwohnerstatistik korreliert, kommt man auf ganz makabre Zusammenhänge. Man muss genau wissen, was verglichen wird.

Die schwierigste Frage sehe ich im Zusammenhang mit der Durchschnittsbildung: Nationalitäten deutsch-ausländisch und die Durchschnittsbildung über die Stadtteile, wenn man die miteinander vergleicht. Durch meine beiden Lebenseinblicke von Duisburg und Essen weiß ich, dass man auf so einer Ebene nicht miteinander vergleichen kann. Wie ist dieses Problem in diesem Indikatorensystem berücksichtigt?

Yves Michels, Bertelsmann-Stiftung, Projektmanager im Themenfeld Demokratie u. Bürgergesellschaft, Gütersloh:

Fangen wir mal mit der Vergleichbarkeit an. Wir geben uns immer größte Mühe, nicht Äpfel mit Birnen zu vergleichen. Wenn wir einen Faktor bei der einen Erhebung herausnehmen, nehmen wir ihn auch bei der anderen heraus. Das heißt, gerade solche Dinge sind berücksichtigt.

Zu den Indikatoren, die ich hier genannt habe und ob Details mit berücksichtigt sind, kann ich Ihnen leider keine abschließende Antwort geben. Es ist der Beginn dieser Diskussion und somit sind das allgemein Ansatzpunkte einer Analyse, die weitergehen muss. Es gibt auch signifikante Unterschiede zwischen den Kommunen. Bezogen auf Ihre Frage, dass man Städte nicht immer miteinander vergleichen kann, antworte ich Ihnen, dass man natürlich nicht Dortmund in Gänze nehmen kann, sondern stadtteilbezogen, weil es dort Riesenunterschiede gibt. Nach diesen Kriterien betrachtet, besteht die Stadt Dortmund wahrscheinlich aus zig Städten, die man noch einmal als eigene Fälle nehmen muss, bis man schließlich sagen könnte, dass man diesen Stadtteil dann mit jenem Stadtteil in Essen vergleichen kann. Das gibt die Vorgehensweise in unseren Projekten her. Diese Vorgehensweise hat vor allem für diese Größenordnung Sinn, aber weniger für ländliche Kommunen. Da kann ich eher das Ganze betrachten. Sonst landet man auf einer Mikroebene, wo dann wirklich nur noch Einzelfälle betrachtet werden.

Eine Nachfrage noch, wie viele Personen haben Sie überhaupt befragt?

Das kann ich Ihnen konkret nicht sagen, weil ich mich erst seit Kurzem mit diesem Projekt befasse und bei den Erhebungen 2001 nicht dabei war - ist aber relativ leicht herauszufinden. Die Problematik verschiedener Nationalitäten haben wir in dem Projekt nicht berücksichtigt, soweit sind wir noch gar nicht. Weil wir, wie gesagt, wirklich von oben anfangen, haben wir nicht jede Definition festgelegt. Das kommt im Laufe der Zeit. Für ganz konkrete Umsetzungsmaßnahmen genügt das nicht. Das ist uns auch klar. Aber es ist sozusagen der Einstieg. Der Einstieg mag Ihnen jetzt ein detail nicht hundertprozentig richtig erscheinen, das heißt aber nicht, dass die Vorgehensweise grundsätzlich falsch ist. Das zeigen auch andere Teilprojekte.

Dr. Franz Dormann, Firma Social Consult, Bonn:

Zu den Indikatoren. Die Indikatoren haben natürlich für alle Akteure in den Gemeinwesen eine wesentliche Anzeigefunktion, da mit ihrer Hilfe Verbesserungen zu erreichen sind. Der Indikator ist nicht nur eine objektive Kennziffer, um etwas zu messen, sondern hat auch eine Ausrichtungsfunktion, da man sagen kann, dass Anstrengungen mobilisiert werden müssen, um mehr Personen in Beschäftigung zu bekommen. Es ist wesentlich auch darauf zu achten, Indikatoren zu wählen, die für die Akteure in der Kommune beeinflussbar sind. Ist dem nicht so, wird es total frustrierend.

Miserable Rahmendaten (zum Beispiel doppelt so viele arbeitslose Ausländer im Vergleich zur allgemeinen Arbeitslosenquote, was im übrigen schon seit zehn Jahren so ist und große nationalitätenspezifische Unterschiede anzeigt) sind größtenteils durch die Akteure der Kommune nicht beeinflussbar. Der Gesetzgeber überlegt, große Teile der erwerbsbedingten Transferempfänger wieder in die Arbeitsverwaltung hinein zu schieben. Somit bekommt die Kommune immer weniger Möglichkeiten, aktiv und steuernd einzugreifen. Ich finde, dass man mit den Leuten, die die Umsetzung machen, überlegen muss, was wir tatsächlich beeinflussen können, um nicht Indikatoren zu wählen, die Frust erzeugen, weil man kaum Möglichkeiten hat, sie zu beeinflussen.

Yves Michels, Bertelsmann-Stiftung, Projektmanager im Themenfeld Demokratie u. Bürgergesellschaft, Gütersloh:

In der Tat muss ich mich als Handlungsempfehlung an etwas Konkretem orientieren. Nur Indikatoren festzulegen, die unerreichbar sind, nützen den Leuten tatsächlich nichts.

Der Ansatz der Politik war häufig, ein Ziel zu benennen, ohne dabei auf die Verwaltung zu achten. Wir versuchen, an dieser Stelle über eine Verantwortungsgemeinschaft von allen Akteuren in einer Kommune weiter zu kommen. Unabhängig von gesetzlichen Regelungen, kann in diesem Zusammenspiel sehr viel erreicht werden. Und ich glaube, dass dies eigentlich der Knackpunkt ist, auch bei diesem Projekt und bei dieser Vorgehensweise: Kein isoliertes Betrachten mehr von einzelnen Akteuren.

Moderation **Thomas Hartmann**, TiK-Projektteam, Berlin:

Meine Damen und Herren, da ich von Ihnen keine weiteren Fragen oder den Wunsch nach Diskussion sehe, denke ich, dass wir es uns leisten sollten, eine Viertelstunde vor der Zeit fertig zu werden. Ich danke recht herzlich Herrn Michels, dass er uns dieses Projekt hier vorgestellt und damit so deutliche Akzeptanz gefunden hat. Es zeigt sich also eine Kultur der Ergebnisakzeptanz, wie wir eben so schön von Herrn Dormann gelernt haben. Das ist auch einer der Punkte, die ich festhalten möchte von diesem Tag. Also lassen wir es dabei, es ist klar geworden, dass wohl kein Weg daran vorbeiführt, die Notwendigkeit von Bestandsaufnahmen und ihre Potentiale zu erkennen und Steuerungsmethoden und Steuerungskapazitäten zu entwickeln.

Ich glaube, es ist auch deutlich geworden, dass noch enorm viele Fragen offen sind, dass wir es mit einem Prozess zu tun haben, an dem sich alle tastend vorwärts bewegen. Und insofern bin ich zuversichtlich, dass wir uns wiedersehen werden, weil dieses Thema nicht etwa beendet ist, sondern eigentlich erst anfängt.

Interkommunale Kommunikation ist auch einer dieser Begriffe, die ich in diesen zwei Tagen kennen gelernt habe. Wir werden sie fortsetzen müssen. Es wird weitere Fachgespräche geben, wahrscheinlich im nächsten Jahr, und wir werden uns freuen, wenn Sie daran wieder Interesse haben.