



## **,,Integration in der Kommune“**

von

**Roland Schäfer**

Bürgermeister der Stadt Bergkamen

Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

auf dem

**BONNER MEDIENFORUM  
zum journalistischen Beruf 2006**

***"Ganz nah am Wandel der Gesellschaft -  
Recherche und Berichterstattung im Kommunalen"***

**am 30. März 2006**

**in Bonn**

JournalistenAkademie  
der  
Friedrich-Ebert-Stiftung

[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)  
[www.roland-schaefer.de](http://www.roland-schaefer.de)

## Ausgangslage

Die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ist eine zentrale Herausforderung unserer Gesellschaft, bei deren Bewältigung sowohl die Kommunalpolitik als auch die Lokalberichterstattung der Medien in besonderer Weise gefordert sind.

Einige Fakten zur Ausgangslage sollen dies verdeutlichen:

Die Zukunft der deutschen Städte und Gemeinden wird multiethnisch und interkulturell geprägt sein. Ende 2003 lebten in Deutschland rund 7,3 Millionen registrierter Ausländer (9 % der Bevölkerung). Zuzüglich der Gruppe der Aussiedler mit rund 3 Millionen Personen und der rund 2 Millionen eingebürgerten Ausländer beträgt die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland heute rund 13 Millionen und macht damit 16 % der Gesamtbevölkerung aus. Kinder werden in Deutschland in naher Zukunft zu einem erheblichen Teil in Migrationsfamilien aufwachsen. Neuere Untersuchungen, die das Kriterium der Zuwanderung mindestens eines Elternteils zugrunde legen, kommen zu dem Ergebnis, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund ein Drittel der jugendlichen Population Deutschlands insgesamt ausmachen. Diese Studien kommen in den Städten Westdeutschlands bei den Fünfzehnjährigen auf einen Anteil bis 40 %.

Die konkreten Begegnungen von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund finden in den Städten und Gemeinden statt. Integrationserfolge, aber auch Misserfolge werden auf der kommunalen Ebene unmittelbar deutlich. Auf der kommunalen Ebene muss es gelingen, Strukturen und Kulturen zu schaffen, die die Integration der unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen in die demokratischen, wirtschaftlichen und sozialen Prozesse der Bundesrepublik ermöglichen. Dies gelingt derzeit noch nicht: Laut einer Untersuchung des Bundesjugendkuratoriums gelingt es derzeit weder dem Schul- und Ausbildungssystem noch der Jugendhilfe, eine angemessene Förderung für alle Kinder und Jugendliche zu gewährleisten:

So besuchen im Bundesdurchschnitt Kinder mit Migrationshintergrund seltener und vor allem weniger Kindertageseinrichtungen, so dass sie einen wesentlichen Bestandteil frühkindlicher Förderung und Bildung versäumen. Vor dem Hintergrund verwundern nicht die schlechten Sozialindikatoren, die folgende Zahlen zeigen:

- junge Migranten stellen nur 16 % der Abiturienten, obwohl sie 30 bis 40 % der jugendlichen Population ausmachen
- 20 % sind ohne Schulabschluss
- 40 % haben keinen Ausbildungsplatz
- 32 % haben keinen Berufsabschluss
- Arbeitslosigkeit unter Ausländern ist doppelt so hoch (über 20 %)
- der Anteil der Sozialhilfeempfänger stieg in den letzten 20 Jahren von 3 auf 21 % (vor der Einführung von ALG II)

## **Zuwanderung und demografischer Wandel**

Dass Zuwanderungspolitik für die Städte und Gemeinden von zentralem Interesse ist, haben diese bereits etwas früher erkannt als die Bundespolitik. Nun ist allen klar, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist und dass die Zuwanderung in hohem Maße zusammen mit dem Phänomen des demographischen Wandels unsere absehbare Zukunft prägen wird:

Die zukünftige Entwicklung kennzeichnen die Worte „Weniger“, „Älter“ und „Bunter“.

- „Weniger“ meint sinkende Geburtenraten und weniger junge Menschen
- „Älter“ meint steigende Lebenserwartung und mehr ältere Menschen
- „Bunter“ meint Wanderungsbewegungen und Zuwanderung, die bei geringerer Neigung der Deutschen, Kinder zu bekommen, zu einem höheren Ausländeranteil führt.

Vor diesem Hintergrund sind Städte und Gemeinden besonders wachsam. Dies betrifft, einmal abgesehen von den Problemen der Versorgung und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen, zum einen die Frage der Sozialleistungskosten als Folge von Integrationsdefiziten, zum anderen die Frage des friedlichen Zusammenlebens von Einheimischen und Zuwanderern und zum Dritten betrifft es einen Faktor für eine erfolgreiche Entwicklung einer Region.

## **Chancen gelungener Integration**

Eine gelungene Integration kann die Chance der Kommune verbessern, als Standort für ausländische Investoren ausgewählt zu werden. Denn Mehrsprachigkeit und eine grundsätzliche Offenheit in der Bevölkerung gegenüber anderen Kulturen sind dabei wichtige Entscheidungsfaktoren. Die kulturelle Vielfalt bietet neue Möglichkeiten zur Entwicklung einer multiethnischen, weltstädtschen Kultur. Das ökonomische Engagement von Einwohnern mit Migrationshintergrund kann die lokale Wirtschaft stärken.

## **Die Rahmenbedingungen müssen stimmen**

Schon seit langem betreiben die Städte und Gemeinden neben den direkten gesetzlich geregelten sozialen Leistungen mit großem Aufwand und auf vielfältige Weise eine eigene lokale Integrationspolitik. Hier sind mit viel Kreativität Konzepte und Lösungen für die verschiedensten Problemlagen entwickelt worden. Jedoch schaffen die Kommunen diese Aufgabe nicht allein.

Für die spezifischen lokalen Integrationsmaßnahmen brauchen die Städte und Gemeinden bessere Rahmenbedingungen durch die staatliche Integrationspolitik. Die kommunale Selbstverwaltung kann dadurch neuen Freiraum und bessere Rahmenbedingungen gewinnen, dass mit staatlich finanzierten Integrationsprogrammen den Zuwanderern integrative Basisqualifikationen vermittelt werden und durch besondere Maßnahmen der Bildungspolitik das Gesamtniveau der allgemeinen und beruflichen Bildung von Zuwanderern deutlich angehoben wird.

Aus Sicht der Städte und Gemeinden haben wir begrüßt, dass das Zuwanderungsgesetz mit Programmen zur Integration verbunden wurde, die staatlich finanziert werden.

Die neue „Große Koalition“ im Bund hat zu Beginn Ihrer Arbeit die hohe Bedeutung von Integrationsfolgen in Deutschland betont. Ums so unverständlich sind dagegen Pläne des Bundesinnenministeriums, den Etat für die Integrationskurse um 68 Mio. € zu kürzen. Hiergegen haben wir uns bereits auf verschiedenen Wegen ausgesprochen und werden versuchen, doch noch bessere Rahmenbedingungen für die Migrationsarbeit zu bekommen.

Eine Evaluation des Integrationskursangebotes des Bundes wird übrigens auch zeigen, wo der derzeit zu hohe Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung dieses Programms gesenkt werden kann. Von zentraler Bedeutung ist jedoch dass die Integrationsprogramme vom Staat dauerhaft und umfassend finanziert werden. Bereits jetzt ist die Kursvergütung in Höhe von 2,05 € pro Teilnehmerstunde für das, was die Träger der Integrationskursangebote leisten müssen, zu niedrig angesetzt. Hierauf haben wir seit Jahren hingewiesen.

### **DStGB-Thesen zur Integrationspolitik**

Der Städte- und Gemeindebund (DStGB) steht in engem Kontakt mit der Bundespolitik und bringt das Wissen der Kommunen in die bundespoltischen Entscheidungsprozesse ein. Das Geschäftsführende Präsidialmitglied des DStGB, Dr. Gerd Landsberg, arbeitete mit in der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ und dem Zuwanderungsrat. Die DStGB-Hauptgeschäftsstelle ist an der Bewertungskommission beteiligt, die über die Bewertung des Integrationsprogramms und die Zukunft der Integrationspolitik in Deutschland berät. Dabei ist allerdings allen Beteiligten klar:

### **Integrationspolitik ist mehr als Sprachförderung**

Die Beherrschung der deutschen Sprache ist die entscheidende Grundlage für die Integration in die deutsche Gesellschaft. Integration ist allerdings deutlich mehr.

Auch in den Themen Bildung, Erwerbstätigkeit, Wohnsituation, soziale Beratung und Öffentlichkeitsarbeit gibt es Handlungsfelder, in denen vor Ort bisweilen noch Lücken in Hinblick auf Angebote bestehen, die den migrationsspezifischen Belangen Rechnung tragen. Damit es in

Zuwanderervierteln nicht zu Verwahrlosung und Kriminalität, aber auch nicht ausländerfeindlichen Umtrieben kommt, bedarf es der größeren Aufmerksamkeit einer Integrationsförderung im Wohnumfeld. So kann z.B. eine Mieteraktivierung zu Stadtteilforen und „runden Tischen“ mit gezielter Unterstützung von Wohnungsunternehmen und Kommunen die Zahl der Konfliktpotentiale und Gesetzesübertretungen absenken und das Miteinander im Wohnumfeld verbessern. Auch zusätzliche Bildungs- und Freizeitangebote für Kinder können den sozialen Zusammenhalt vor Ort stärken und einen maßgeblichen Beitrag zur zukünftigen Entwicklung benachteiligter Stadtteile leisten.

### **„Interkulturelle Öffnung“ und Fachabteilung „Integrationspolitik“**

Immer mehr Städte und Gemeinden setzen Schritte zu einer „interkulturellen Öffnung“ für ihre Verwaltungsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen um. Diese hat zum Ziel, Hemmschwellen und Verständigungsschwierigkeiten zwischen Migranten und Verwaltungsangestellten abzubauen. So erreichen Kommunen durch Schulung von Verwaltungsbeschäftigten eine größere Offenheit und ein besseres Verständnis von migrationspezifischen Fragestellungen.

Schließlich tragen Kommunalverwaltungen zunehmend auch durch ihre Personalpolitik der Migrationsrealität Rechnung.

Fachdienste für Zuwanderung innerhalb der Kommunalverwaltung gibt es nicht nur in Großstädten, sondern auch im kreisangehörigen Bereich. Z.B. verfügt die Stadt Arnsberg (80.000 Einwohner) über ein kommunales Integrationskonzept, das unter Beteiligung lokaler Akteure der Integrationsarbeit und der Arnsberger Bevölkerung erarbeitet wurde und in der Stadtverwaltung eine zentrale Anlaufstelle für Integration vorsieht, also eine Fachabteilung „Integrationspolitik“.

### **Kommunale Integrationsnetzwerke**

Kommunale Netzwerke haben die Funktion, die Akteure der Integrationsarbeit vor Ort „an einen Tisch“ zu holen und arbeitsteilige Maßnahmen und Strategien der Problemlösung und eine gemeinsame Informationspolitik zu entwickeln. Hierzu gibt es gute Beispiele aus Gemeinden, die es einzubeziehen gilt. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund unterstützt diesen Erfahrungsaustausch. Auch der Bundeswettbewerb, den das Bundesinnenministerium und die Bertelsmann Stiftung gemeinsam durchgeführt haben, hat hierzu gute Anregungen gegeben.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund unterstützt ferner alle Bestrebungen, das zivilgesellschaftliche Engagement und insbesondere das der Migrantenselbstorganisationen strukturiert in die Aktivitäten vor Ort einzubinden. Die hohe Integrationskraft des freiwilligen Engagements ist in diesem Bereich dem Erfolg der Maßnahmen der öffentlichen Hand sehr förderlich. Viele Städte und Gemeinden unterstützen daher Netzwerke oder bilden selbst Clearingstellen zur Koordination der Freiwilligenarbeit.

## **Gegen Gewalt, Extremismus, und Fremdenfeindlichkeit**

Die besten Programme zur Integration laufen leer, wenn nur ein kleiner Teil der Bevölkerung Zuwanderern gegenüber Akzeptanz aufbringt. Dieser Bevölkerungsteil ist wegen seiner integrationsfördernden Ausrichtung für die Bewusstseinsbildung im ganzen Land von großer Bedeutung. Er verdient daher Unterstützung durch alle Ebenen der öffentlichen Hand. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund bietet auf seiner Homepage [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de) (unter „Daten und Fakten“) die „KODEX-Initiative“, d.h. die "Kommunale Datenbank gegen Gewalt, Extremismus, und Fremdenfeindlichkeit". Diese Datenbank enthält als „best-practice“-Sammlung detaillierte Informationen über rund 450 Konzepte, Projekte und Aktionen, die auf kommunaler Ebene gegen Gewalt, Extremismus und Fremdenfeindlichkeit eingesetzt werden.

## **Die Rolle der Verwaltungsführung**

Die permanente Suche nach geeigneten Wegen zu Verwaltungsmodernisierung kann auch mit Verbesserungen im Bereich der Integration von Migranten verbunden werden. Das lässt sich an den Vorstellungen über ein „Strategisches Management des Integrationsprozesses“ aufzeigen, die vor allem die Bertelsmann Stiftung als einen zentralen Erfolgsfaktor für eine gelungene Integrationspolitik herausgearbeitet hat.

Ein Grundgedanke des „Strategischen Managements“ in der Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung ist folgender:

Ohne eine strategische Ausrichtung ihrer Aktivitäten wird es eine Kommune nicht schaffen, in Zukunft erfolgreich zu bleiben. In vielen Bereichen ist eine ganzheitliche, ressortübergreifende Betrachtung der Kommune notwendig, um das enge Denken in Dezernatsgrenzen zu überwinden. Strategische Steuerung muss Sache der Verwaltungsführung, also „Chefsache“ sein. Eine engere Kooperation von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft ist unverzichtbar. So kann die Strategische Steuerung einen kontinuierlichen und gemeinsamen Lernprozess aller Beteiligten bilden und das jeweilige politische Ziel - sei es bessere Integration von Migranten oder ein anderes Ziel – auf breiterer Basis voranbringen.

Im Integrationsbereich können so Entwicklungen gefördert werden, die man nicht einfach anordnen kann, die vielmehr das Wachsen eines bestimmten Verständnisses, einer bestimmten „Denkkultur“ voraussetzen. Ein Wandel in solchen „Denkkulturen“ ist erforderlich, um zunächst abstrakte Ziele wie „Interkulturelle Öffnung“, „vermehrte Arbeit mit Eingliederungsverträgen“, „Bürgerschaftliches Engagement nutzen“ tatsächlich in der Praxis mit Leben zu füllen.

## **„Fördern und Fordern“**

Das Prinzip "Fördern und Fordern" wird in Zukunft im Rahmen der Integrationspolitik an Bedeutung zunehmen, nicht nur, weil es sich ökonomisch rechnet, sondern auch, weil es die richtigen Anreize setzt, die

eigene Integration als ein wichtiges und kostbares Gut wertzuschätzen und ernst zu nehmen.

Deutlich machen muss man, dass Integration in erster Linie eine Bring-schuld der Migranten ist. Von Seiten der deutschen Mehrheitsgesell-schaft sind allerdings die entsprechenden Angebote vorzuhalten.

### **Integration in Bergkamen**

In meiner Heimatstadt Bergkamen lässt sich die Situation hinsichtlich der Integration der ausländischen Bevölkerung wie folgt beschreiben: Der offizielle Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung liegt bei ca. 10 %. Nimmt den Aussiedleranteil sowie der inzwischen Eingebür-gerten hinzu, dürfte man auf den bundesweiten Schnitt von etwa 15 bis 16 % kommen. Der überwiegende Teil der Migrantenbevölkerung in Bergkamen ist türkischstämmig.

Trotz zahlreicher kommunaler Angebote, Einzelprojekte und Einrich-tungen ist das Ergebnis heute eher Desintegration statt Integration. Es hat sich erkennbar eine Parallelgesellschaft heraus gebildet.

Einige Merkmale dieser Entwicklung sind:

- Konzentration der türkischstämmigen Wohnbevölkerung in eini-gen wenigen Siedlungsbereichen
- ökonomische und soziale Verselbstständigung (Einzelhandels-geschäfte, Dienstleistungsunternehmen, Sportvereine, Eltern-vereine etc.)
- anwachsende religiöse Orientierung, bis hin zu fundamentalisti-schen Gruppierungen
- Rückgang der deutschen Sprachkenntnisse
- zunehmendes Desinteresse an Angeboten zur Integration und an Kontakten mit der deutschen Bevölkerung.

Einzelheiten zur Integrationssituation in Bergkamen findet man auf meiner Homepage [www.roland-schaefer.de](http://www.roland-schaefer.de) (unter „Bürgermeister“, „Arbeitsschwerpunkte“).

### **Die Rolle des Lokaljournalismus im Integrationsprozess**

Kommunalpolitik braucht weitgehend die Lokalmedien, um wahrge-nommen zu werden. „Was nicht in der Zeitung steht hat nicht statt ge-funden“.

Zielpublikum hinsichtlich Artikel zu Integrationsfragen ist fast aus-schließlich die deutsche Leserschaft, nicht die Migranten. Diese lesen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine deutschen Tageszeitun-gen und hören auch keinen deutschen Lokalfunksender.

Zielsetzung der Lokalmedien sollte sein, über Beispiele erfolgreicher In-tegration und über Aktionen und Angebote zur Integration zu berichten, um so positive Entwicklungen zu transportieren und zu verstärken.

Natürlich müssen genauso auch Versäumnisse und Defizite im kommunalen Handeln aufgezeigt und angeprangert werden, auch wenn dies den politisch Verantwortlichen nicht schmeckt.

Bestehende Probleme des Zusammenlebens – von rechtsradikalen Aktivitäten über Kriminalitätsfälle bis hin zu Nachbarschaftsproblemen – sollten nicht verschwiegen oder schön geredet werden. Die Sorgen und Ängste der deutschen Bevölkerung sollten durchaus ernst genommen werden; einer irrationalen Emotionalisierung ist aber energisch entgegen zu wirken.

**Fazit:** Information und Aufklärung – und damit Ermöglichung der eigenen Meinungsbildung für die (deutschsprachige) Bevölkerung – als Aufgabe der Lokalmedien und als ihr wichtiger Beitrag zur gemeinsamen Anstrengung von Kommunalpolitikern und Lokaljournalisten für ein friedfertiges und demokratisches Zusammenleben aller Bevölkerungskreise in unseren Städten und Gemeinden.