

*Heike Hanhörster*

## **Strukturen und Leitbilder der Integration und Migrantenbeteiligung im Quartiersmanagement in NRW: Über die Notwendigkeit neuer Fragestellungen und Forschungsansätze**

In den letzten Jahren wurden in NRW verschiedene Studien zur Integrationslage und zur Beteiligung von Migrantinnen und Migranten in der integrierten Stadtteilentwicklung durchgeführt (vgl. Zimmer-Hegmann et al. 2006; Sauer 2004; Hanhörster 2001; Anhut/Heitmeyer 2000). Kennzeichnend für diese Untersuchungen ist es zumeist, dass sie die immer noch bestehenden Integrationsdefizite in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen heraus arbeiten und Angebote und Programme in ihrer Zugänglichkeit für Migranten analysieren. Es wird in diesen Berichten deutlich, dass umfassende Integrationskonzepte und Beteiligungsstrukturen in der integrierten Quartiersentwicklung bislang nur unzureichend entwickelt sind. Es zeigt sich, dass die Möglichkeiten und Voraussetzungen der Partizipation von Migranten die in den jeweiligen Beteiligungsstrukturen der integrierten Quartiersentwicklung gegeben sind, bislang kaum systematisch analysiert wurden.<sup>1</sup>

Es liegt, wie das Sozialministerium NRW (vgl. MGSFF 2004) es formuliert, eine Beteiligung des ‚Pragmatischen Improvisierens‘ im Gegensatz zu einer systematischen und übergreifenden Herangehensweise an die Beteiligung und Integration von Migranten vor (vgl. dass.: 32). Es fehlt offensichtlich eine Reflektion und Analyse der bestehenden Integrations- und Beteiligungsstrukturen und der Handlungsspielräume zur Öffnung dieser Strukturen. Es fehlt vor allem ein formeller Prozess, in den die Sichtweisen und Vorstellungen über die Integrationsziele und Beteiligungsstrukturen von Seiten der Migrantenbevölkerung einbezogen werden könnten. Viele Akteure des Quartiersmanagements suchen nach klaren Orientierungslinien in ihrer alltäglichen Arbeit, die über einen gegenseitigen Austausch in Form bestehender Netzwerke und Arbeitsgruppen hinausgehen, sie benötigen eindeutige Zielsetzungen und klare Rahmenbedingungen.

Folgen des bisher eher unsystematischen Herangehens sind zum Beispiel:

- Die Integrationsvorstellungen der Akteure im Aktionsfeld der Migrantenbeteiligung bleiben weitgehend verborgen. Es finden sich Hinweise auf eine große Bandbreite unterschiedlicher Vorstellungen und Konzepte.
- Eine fehlende Transparenz der Ziele: Dadurch ist eine Bewertung der Ergebnisse nur schwer möglich.
- Es existieren in derselben Stadt und denselben Stadtteilen zum Teil gänzlich unterschiedliche Auffassungen, wie und wer wo zu beteiligen ist, und vor allem dazu, bis zu welchem Grad und unter welchem Ressourceneinsatz eine Beteiligung von Migranten und eine damit verbundene Öffnung von etablierten Machtstrukturen erwünscht ist.

### **Auszug aus:**

Ivonne Fischer-Krapohl, Viktoria Waltz (Hg.) (2007): Raum und Migration  
Differenz anerkennen – Vielfalt planen – Potenziale nutzen; Bd. 128

- Erwachsen aus den unterschiedlichen, nicht transparenten Integrationsvorstellungen sind in demselben Stadtteil Maßnahmen und Projekte mit verschiedenen Zielsetzungen und damit auch gegensätzlichen Wirkungen möglich.

Um ein umfassendes Integrationsverständnis und die wichtige Rolle von Strukturen der Beteiligung von Migranten geht es im Folgenden. Grundlage dieses Beitrages ist der Entwurf eines Forschungsdesigns, in dem neue Fragestellungen aufgeworfen werden, um die Rahmenbedingungen für ‚gelingende‘ Integrationsprozesse und Beteiligung der Migranten im Quartiersmanagement heraus arbeiten zu können.<sup>2</sup>

## 1. Ein kritischer Blick auf Zielsetzungen und Fragestellungen in der Stadterneuerung

Ich gehe davon aus, dass neben der konkreten Projektebene und dem notwendigen Willen zur Partizipation aller Beteiligten auch ein kritischer Blick auf bestehende Denk-, Kommunikations- und Organisationsstrukturen im Quartiersmanagement einen Schlüssel zur Beteiligung von Migranten darstellt. Die Angebotspalette an unterschiedlichen Projekten und Ansätzen zur sogenannten Integrationsförderung im Programm ‚Die Soziale Stadt‘ in NRW ist groß, aber innerhalb des Programms ist nicht einmal immer klar, worauf sich dieser Begriff der Integration bezieht, auf die Stärkung von Zugangschancen bestimmter Gruppen oder auf die integrierte, d.h. intersektorale Arbeit in verschiedenen Handlungsfeldern.

### 1.1 Integration und Indikatoren für den Integrationserfolg

Wenn es um die Integration der Migranten gehen soll, ist die Qualität dieser Ansätze aber bislang kaum wirksam überprüfbar. Denn die Frage ist ungeklärt, wie sich die Qualität, die Nachhaltigkeit oder anders gesagt, die Effektivität und Effizienz von integrierender Arbeit im Quartiersmanagement ablesen lässt.

Hilfsweise finden wir in der Norm DIN EN ISO 9001 Anhaltspunkte, wie die Qualität in Unternehmen und anderen organisierten Strukturen gemessen werden kann. In dieser Norm wird der internationale Standard für das Qualitätsmanagement in Organisationen und Unternehmen abgebildet. Die Norm wurde im Jahr 2000 reformiert, um neuen sozialen Anwendungsbereichen, wie z.B. der Gesundheitspolitik, besser gerecht zu werden. Eine 1:1-Übertragung der Norm aus dem Unternehmensbereich kann sicher in den Bereich des Quartiersmanagements nicht geschehen. Es gibt Grenzen der Anwendbarkeit wie z.B. die Tatsache, dass Migranten als ‚Kunden‘, d.h. als Nachfrager von Dienstleistungen, nur eine eingeschränkte Wahlfreiheit besitzen und damit auch die Nachfrage nur mittelbar das Angebot bestimmt (vgl. den Artikel von Bursa in diesem Band).

Die Entwicklung von Indikatoren zur Feststellung von Qualitätsstandards hat allerdings bislang keinen Eingang in die Praxis der Migrantenbeteiligung auf Quartiersebene gefunden. Eberle-Güceli und Kanacher (2004) versuchen erstmals, diese Standards auf den Bereich der interkulturellen Arbeit zu übertragen. In der Dokumentation der Europäischen Kommission ‚Handbook on Integration‘ (vgl. European Commission 2004) und im ‚Handbuch für Kommunen‘ des Sozialministeriums NRW sind ebenfalls einige erste Ansätze zur Indikatorenentwicklung abgebildet (vgl. MGSFF 2004: 34ff). Als Vorschläge für Indikatoren zur (einheitlichen) Ermittlung der Partizipation auf Stadtteilebene werden z.B. in der Veröffent-

lichung des Sozialministeriums NRW unter anderem der Aufenthaltsstatus, der Anteil der Einbürgerungen und die Vereinsanbindung der Migrantenbevölkerung genannt. Zusätzlich geht es darüber hinaus um die Frage nach Zugangschancen zu materiellen Gütern und Ressourcen, wie z.B. dem Bereich ‚Wohnen‘ (siehe weiter unten: ‚Materielle Integration‘). Eine Indikatorenentwicklung zum Grad der Beteiligung an Aushandlungsprozessen im Stadtteil lässt sich hier nicht finden. Die Veröffentlichung der Europäischen Kommission verweist darauf, dass sowohl ‚objektive‘ Indikatoren, d.h. statistische Daten – wie z.B. die Situation auf dem Arbeitsmarkt, Wahlrecht etc. –, wie auch ‚subjektive‘ Indikatoren – wie Haltungen oder Wahrnehmungen – entwickelt werden sollten. Gerade die subjektiven, weichen Faktoren seien allerdings schwer zu erfassen, da es hier um individuelle Bewertungen bestimmter Personen/-gruppen geht, wie z.B. bei der Frage: Wie sehr fühle ich mich ‚zu Hause‘ in meinem Stadtteil? Dennoch wird den subjektiven Faktoren zukünftig eine steigende Bedeutung zugesprochen (vgl. European Commission 2004: 59).

Grundsätzlich ist eine Bewertung von Integrationsstrukturen und -prozessen nur eingeschränkt auf Grundlage von quantitativ messbaren Indikatoren möglich. Hier sei in Kürze darauf verwiesen, dass bei der Betrachtungsebene ‚Stadtteil‘ eine Vielzahl von Einflüssen und Wirkungen miteinander verflochten sind. Deshalb sind einzelne kausale Ursache-Wirkungsbeziehungen nicht losgelöst voneinander zu betrachten. Zudem sind viele Wirkungen von Integrationsbemühungen nur mittel- oder langfristig in der Stadtteilgesellschaft spürbar. Es erscheint also nur bedingt tragfähig, rein quantitativ messbare, *ergebnisorientierte* Indikatoren zu suchen, etwa die Zahl und Qualität der interkulturellen Kontakte im Nachbarschaftsbereich zum Zeitpunkt ‚X plus 1‘. Das Sozialministerium NRW schlägt vor, außerdem *prozessorientierte* Fragestellungen zu erarbeiten, etwa z.B. die Anzahl der Maßnahmen zur interkulturellen Sensibilisierung in Organisation Y im Zeitraum Z (siehe oben). Darüber hinaus ist zur Bewertung der Maßnahmen und Strukturen im Quartiersmanagement hinsichtlich der Integration von Migranten eine kontinuierliche, prozessorientierte Einbeziehung der Zielgruppen unabdingbar.

## 1.2 Der Zusammenhang von Integrations- und Beteiligungsverständnis

Wenn wir das oben Gesagte umsetzen wollen, dann wäre zunächst zu fragen: Wie definieren die unterschiedlichen Migrantengruppen selbst eine ‚gelungene Integration‘? Was sind aus ihrer Sicht relevante Ziele und erste Schritte? Gelingt es, wie und wodurch gelingt es, ihre Vorstellungen einzubeziehen und entsprechend festgestellte Interessen und Bedarfe zu integrieren und diesen Prozess fortlaufend an erkannten Potenzialen wie auch Defiziten zu orientieren? Außerdem ist zu klären, welcher Integrationsbegriff den Prozessen im Quartiersmanagement zugrunde gelegt wird.

Dem vorliegenden Forschungsaufriß sind drei Dimensionen der Integration zugrunde gelegt, die materielle, die diskursive und die identifikatorische Integration (vgl. Anhut/Heitmeyer 2000). Annahme ist, dass eine Integrations- und Beteiligungsstruktur nur dann umfassend und nachhaltig konzipiert ist, wenn alle drei Dimensionen berücksichtigt werden. Die materielle Integration meint die Stärkung der Teilhabechancen und Zugangsmöglichkeiten zu materiellen Gütern/Ressourcen wie z.B. Zugänge zum Wohnungs- und

Arbeitsmarkt etc., die diskursive Integration meint Intergruppenkommunikation, Mitbestimmungsprozesse im Stadtteil etc., die identifikatorische Integration meint eine individuelle Stärkung von Selbstvertrauen, Wissen, Fähigkeiten und die Möglichkeit der Selbstdarstellung als Grundlage des Integrationsverständnisses.<sup>3</sup>

Von Bedeutung ist die Berücksichtigung dieser drei Dimensionen<sup>4</sup> bei den einzelnen Handlungsschwerpunkten und Projekten, aber nur selten werden sie gleichermaßen abgedeckt. Im Rahmen eines einzelnen Projektes sind sogar gegensätzliche Wirkungen für die unterschiedlichen Integrationsdimensionen denkbar. Beispielsweise kann die Förderung einer eigenethnisch geprägten Vereinsaktivität für die jeweilige Zielgruppe eine Stärkung der eigenen Identität bewirken, aber gleichzeitig die Kommunikation mit anderen Gruppen im Raum, also einem Bereich der diskursiven Integration, beschränken. Dies verweist auf die Notwendigkeit, sich – angefangen beim Leitbild und den übergeordneten Zielsetzungen bis hin zur Projektebene – über die Integrationsziele der beteiligten Akteure klar zu werden. Die frühzeitige und konsequente Einbindung der im Stadtteil lebenden und agierenden Migrantinnen und Migranten ist hierbei eine elementare Voraussetzung.

Untersuchen wir die Programmebene, so finden sich in der Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms diese drei Integrationsbereiche wieder (vgl. BBR 2004: 121). Im Rahmen der Analyse zur „Bürgerbeteiligung und Aktivierung der Gebietsbewohner“ findet auch die Beteiligung von Migranten in der integrierten Quartiersentwicklung ihre Erwähnung. Fest gestellt wird auch hier, dass Migranten im Rahmen der bisherigen Beteiligungs- und Aktivierungsstrukturen nur in sehr beschränktem Maße erreicht werden, es „ergibt sich eine extrem niedrige Beteiligung von Migranten an Diskussionen und Entscheidungen über die Entwicklung ihres Wohnquartiers“ (BBR 2004: 128).

Die Beteiligung der Migranten an den Aushandlungsprozessen im Stadtteil stellt einen zentralen Bereich der diskursiven Integration dar und spielt im Rahmen dieses Artikels eine besondere Rolle. Unter ‚Beteiligung‘ verstehe ich die direkte Teilnahme an den Entscheidungs- und Mitwirkungsprozessen, also auch an der Planung und Gestaltung von Projekten und Strukturen im Stadtteil. So verstandene Beteiligung umfasst eine Bandbreite, die anfängt bei der punktuellen Teilnahme an bestimmten Angeboten, z.B. einem Stadtfest, und reicht bis hin zur aktiven Teilnahme an Entscheidungsprozessen als Bewohner und/oder Professionelle, z.B. als Vertreterin einer Institution<sup>5</sup>. Relevant für den Grad der Beteiligung ist schließlich die Frage nach der Verteilung von Entscheidungsmacht zwischen den beteiligten Akteuren.

Die Beziehungen zwischen Integration und Beteiligung/Teilnahme sind zudem wechselseitig. Nicht nur wird durch ausreichende materielle, diskursive und identifikatorische Integration die Teilnahme an Mitwirkungsprozessen erleichtert. Eine größere Teilnahme/Beteiligung wie z.B. das Einbringen spezifischer Interessen in stadtteilpolitische Debatten, wirkt sich umgekehrt auch positiv auf den Grad der Integration aus.

### 1.3 Ziele der Integration durch Beteiligung

Die Ziele der Beteiligung von Migranten fügen sich damit in die oben angeführten drei Integrationsdimensionen ein. Strukturell muss es also einerseits darum gehen, die Position der

Akteure und Akteursgruppen in Aushandlungs- und Mitbestimmungsprozessen zu stärken, aber andererseits und im weiteren Sinne gleichermaßen darum, durch Teilnehmungsmaßnahmen z.B. die Zugangschancen zu bestimmten Gütern zu fördern, also die materielle Integration zu stärken, und außerdem darum, eine Stärkung des individuellen Selbstwerts, also die identifikatorische Integration zu erreichen.

Die individuelle Integrationslage ist eine wichtige Determinante für die Teilnehmungsbereitschaft und Teilnahmefähigkeit der Bewohner. Aufgrund der unterschiedlichen Integrationspotenziale der Bewohnerinnen und Bewohner eines Stadtteils einerseits, wie z.B. bestehender Netzwerke, und aufgrund von Integrationsdefiziten andererseits, wie z.B. unzureichender Deutschkenntnisse, müssen die realen Teilnehmungsmöglichkeiten eine große Bandbreite und ein vielfältiges Angebot aufweisen. Unterschiedliche Bewohner bringen unterschiedliche Ressourcen in den Teilnehmungsprozess ein. Insbesondere eher abstrakte, also zunächst vielfach lebensweltferne Bereiche wie z.B. die Leitbildentwicklung werden bislang – wenn überhaupt – auf der akademischen Ebene mit den entsprechenden Methoden und Zielgruppen erarbeitet.

Auf dieser ‚Profiebene‘ wurden bislang Migranten aber nur sehr unzureichend eingebunden (vgl. auch Seidel 2005). Es ist außerdem notwendig, solche Prozesse für die vielfältigen Gruppen in ihren jeweiligen Lebenswelten und mit ihren unterschiedlichen Kommunikationsmöglichkeiten zu öffnen (vgl. den Beitrag von Dönitz/Meyer in diesem Band). Bisher ist es primär denjenigen Migranten möglich sich zu beteiligen, die die notwendigen intellektuellen und zeitlichen Ressourcen zu einem Engagement und zu professioneller Mitwirkung auf Stadtteilebene im Laufe ihrer Ausbildung erworben haben. Leider haben aber gerade jene ressourcenstarken Personen oder viele von den Migranten der späteren Generationen, die als hochgradig integrierte Bewohner bezeichnet werden können und die vor allem im Bildungssystem erfolgreich waren, ihren benachteiligten Stadtteil längst verlassen.

Ein Großteil dieser Personengruppe steht damit für den Stadtteil nicht mehr zur Verfügung. Auch diese Realität verweist darauf, dass der Bereich der Integration der Migranten

**Abb. 1: Beteiligung an Planungsprozessen**



Foto: S. Meiring

als Daueraufgabe der Stadtteilentwicklung und nicht als zeitlich begrenztes Projekt erkannt werden und umgesetzt werden muss. Aber vor allem geht es darum, endlich die notwendigen Strukturen und Rahmenbedingungen zu klären und als wesentliche Aufgabe dann in die Planung zu integrieren.

Im Folgenden gehe ich auf die Integration und Beteiligung auf der Ebene des Quartiersmanagements als dem Kern des Bundesprogramms ‚Die Soziale Stadt‘ bzw. dem Programm ‚Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf‘ von NRW als einem der Vorläufer des Bundesprogramms ein.

## 2. Integrations- und Beteiligungsstrukturen in den Prozessen des Quartiersmanagements im Programm ‚Soziale Stadt NRW‘ – Entwurf für einen Forschungsansatz

Wie bisher dargestellt, gibt es notwendige Rahmenbedingungen für die Integration und Beteiligung der Migranten. Um die Qualität integrativer Anstrengungen bewerten zu können, muss es einen entsprechenden Analyseansatz geben, der den Zusammenhang von Beteiligung und mehrdimensionaler Integration voraussetzt und die vorhandenen Strukturen untersucht. Ich möchte vier Analyseblöcke für die notwendige Qualitätsanalyse von Integrations- und Beteiligungsstrukturen vorgeschlagen.

### *Leitbildentwicklung und Operationalisierung*

Zu fragen ist:

- Werden gemeinsame Leitbilder/Zielsetzungen zur Integration entwickelt und daraus Handlungsfelder und Projekte abgeleitet?
- Wie werden Prozesse/Ergebnisse dokumentiert/bewertet? (Monitoring, Evaluation)

### *Organisationsmanagement*

Zu fragen ist:

- Wie ist das Quartiersmanagement intern organisiert, um dem Thema Integration Rechnung zu tragen?
- Gibt es Mitarbeiter mit Migrationshintergrund und/oder interkultureller Kompetenz?

### *Netzwerk- und Prozessmanagement*

Zu fragen ist:

- Welche Kommunikations- und Kooperationsformen wurden im Stadtteil aufgebaut, um auch interkulturelle Synergieeffekte zu nutzen und die Zielgruppen zu erreichen?
- Wie schätzen Migrantenselbsthilfeorganisationen ihre (Macht-)Stellung und Einflussnahme ein?

### *Methoden/Instrumenten-Einsatz*

Zu fragen ist:

- Welchen Beitrag leisten die ausgewählten Beteiligungsmethoden und Instrumente zur materiellen, diskursiven und identifikatorischen Integration der Migranten?
- Wie gehen Methoden und Instrumente auf die unterschiedlichen Zielgruppen mit ihren jeweiligen Ressourcen und Interessenslagen ein?

Die Effektivität von Organisationsstrukturen und -verfahren ist naheliegenderweise stark von den konkreten lokalen Bedingungen der jeweiligen Stadtteile abhängig. Neben den sozial-räumlichen Faktoren wie Gebietsgröße, Homogenität beziehungsweise Heterogenität der Migranten-Bevölkerung sind auch Ressourcen von großer Bedeutung, wie das politische Klima auf Stadtebene und Stadtteilebene, funktionierende Netzwerke und charismatische Persönlichkeiten mit ihrem jeweilig aufgebauten Erfahrungsschatz und ihren Kontakten als ‚Zugpferde‘ etc. (vgl. das Konzept der ‚Moderierenden Variablen‘ bei Anhut/Heitmeyer 2000).

Da die Integrations- und Beteiligungsstrukturen an den lokalen Rahmenbedingungen orientiert sein müssen, können keine allgemeingültigen Aussagen zu einem allgemeinen

‚Standard-Soll‘ an Strukturen und Verfahren getroffen werden. Es können aber Fragen entwickelt werden, die im jeweiligen Kontext für den Bereich Integration und Beteiligung den verantwortlichen Akteuren Hilfestellung und Orientierung für das Agieren, die Zielsetzung und den Projektprozess bieten. Dazu im Einzelnen der folgende Abschnitt.

### 3. Leitbildentwicklung und Operationalisierung

Im Folgenden werden exemplarisch erkenntnisleitende Fragen zum Analyseblock ‚Leitbildentwicklung und Operationalisierung‘ formuliert. Hierbei sollen Aspekte eines Qualitätsmanagements im Sinne der oben genannten DIN EN ISO 9001 wie Zielorientierung, Nachhaltigkeit und Effektivität eingebracht werden.

Zur Überprüfung der Nachhaltigkeit von Integrationsansätzen ist es wichtig, einen Blick auf die strategische Ausrichtung des Quartiersmanagements zu werfen. Von Landesseite werden die Stadtteile des Programms ‚Soziale Stadt NRW‘ darin unterstützt, die Zielentwicklung und Selbstevaluation ihres Quartiersmanagements weiter zu entwickeln<sup>6</sup>. Der Bereich ‚Integration‘ scheint bei den Programmstadtteilen allerdings bislang nicht konsequent Eingang in diesen Prozess gefunden zu haben.

Eine zielgerichtete Analyse der Integrations- und Beteiligungsstrukturen auf Stadtteilbene unter Zuhilfenahme der entwickelten Leitfragen und Indikatoren kann dazu beitragen, den lokalen Akteuren die Möglichkeit zu einer Reflektion ihrer organisatorischen Struktur sowie Hilfestellung bei einer Weiterentwicklung ihrer Beteiligungsstrukturen zu geben. Je intensiver und kontinuierlicher die lokalen Institutionen und Bewohner in diese Diskussions- und Entwicklungsprozesse einbezogen werden, desto eher werden die Strukturen die konkrete Stadtteil- und Integrationsrealität abbilden und langfristig nachhaltig wirken.

In diesem Sinne wird empfohlen, die strategische Ausrichtung des Quartiersmanagements in Bezug auf die Integration/Partizipation mit Leitfragen unter die Lupe zu nehmen. Nachhaltig wirkende Integrationspolitik bedarf einer Klärung der Abläufe und Strukturen des Quartiersmanagements im Hinblick auf die Schritte:

- Bestandsaufnahme,
- Leitbildentwicklung,
- Priorisierung von Handlungsfeldern und
- Controlling.

#### 3.1 Bestandsaufnahme

Der erste Schritt muss in der Analyse des Integrationsstandes im Stadtteil bestehen in Bezug auf die materielle, soziale wie auch identifikatorische Integration. Hierbei spielt – wie oben erläutert – auch die Beteiligungskultur im Stadtteil eine zentrale Rolle.

#### *Erkenntnisleitende Fragen*

- Werden Informationen zur materiellen, sozialen und identifikatorischen Integrationssituation der Migranten erfasst und ausgewertet und in welchem Ausmaß?
- Werden Potenziale und Herausforderungen dieser drei Bereiche ausdrücklich benannt?

- Werden Zielgruppenbezüge deutlich?
- Welche Migrantengruppen mit welchen charakteristischen Integrationsbedarfen sind im Stadtteil vertreten?
- Wie und wo wird bei der Bedarfsanalyse die Kooperation mit relevanten anderen Trägern gesucht?
- Wie und wo werden direkte Stimmungsbilder der Bevölkerung erfasst?
- Wird bei Bedarf kleinräumig analysiert?
- etc.

### 3.2 Leitbildentwicklung und Zieldefinition

Die Umsetzungsanalyse des Programms ‚Soziale Stadt‘ aus dem Jahr 2000 weist darauf hin, dass bei der lokalen Bestandsaufnahme der programmteiligen Stadtteile die ‚Integration von Nicht-Deutschen‘ den zweiten Rang bei den Nennungen sozialer Problemfelder belegt. Trotz dieser Problembenennung finden sich aber in der Umsetzungsanalyse keine Hinweise auf Stadtteile, die die Integration von Migranten auch als Bestandteil ihres *Leitbildes* aufgenommen haben. Bei der Bestandsaufnahme zu möglichen Potenzialen finden Migranten mit ihren Stärken und Impulsen für die Stadtteilentwicklung ebenfalls keine Erwähnung. Wiederum auf der konkreten Projektebene werden 28% aller Projekte der Programmstadtteile dem Bereich ‚Integration/Zusammenleben‘ zugeschrieben (vgl. Austermann/Zimmer-Hegmann 2000: 28). Dies verweist auf ein bruchstückhaftes Herangehen an den Bereich integrierter und integrierender Stadtteilentwicklung. Ohne ein klares ‚Bekenntnis‘ zur Integration als Leitbild und Zielsetzung auf Quartiersebene kann auch der Vielzahl an innovativen Projekten in den beteiligten Stadtteilen nur eine begrenzte Wirkung und Nachhaltigkeit bescheinigt werden. Auch die Ergebnisse der Zwischenevaluierung des Bundesprogramms ‚Soziale Stadt‘ weisen auf diese Defizite hin (vgl. BBR 2004).

In diesem Kontext spielen Zielvorstellungen zur Integrationspolitik und Stadtentwicklung insbesondere auf der gesamtstädtischen Ebene eine zentrale Rolle. Bislang gibt es nur vereinzelte Beispiele für Kommunen, die Integrationsziele in ihre Stadtentwicklungskonzepte einbeziehen. Berlin nimmt mit seiner ‚Berlin-Studie‘ eine positive Stellung ein. Von einzelnen Ausnahmen abgesehen werden integrationspolitische Zielvorstellungen noch unzureichend in eine perspektivische gesamtstädtische Entwicklungsplanung einbezogen. Die Stadt Essen war die erste Kommune NRWs mit einem Integrationskonzept auf gesamtstädtischer Ebene. Bislang sind nur wenige weitere Städte (unter anderen Solingen) diesem Beispiel gefolgt. Stattdessen bleibt die Integrationspolitik bislang eher als sektorale Aufgabe in der Zuständigkeit einzelner Fachressorts<sup>7</sup>. In diesem Sinne wurde auch bei dem Zweiten Fachpolitischen Dialog zur ‚Sozialen Stadt‘ als Ergebnis der bundesweiten Zwischenevaluierung deutlich gemacht, dass es im Rahmen der Integrationsförderung zukünftig verstärkt darum gehen sollte, sich über „leistungsfähige Konzepte“ und „Ziele einer Integrationspolitik in den Kommunen und Quartieren“ zu verständigen (DIfU 2005: 25)<sup>8</sup>.

Notwendig ist es, die häufig gebrauchten – aber vielleicht noch häufiger missverstandenen – Begriffe der ‚Integration‘, ‚Beteiligung‘ oder ‚Aktivierung‘ näher zu definieren. Es

ist zu untersuchen, welche konkreten Beteiligungsvorstellungen in den jeweiligen Organisationen vorherrschen und wie diese Ideen in der Organisation und dem Management umgesetzt werden. Nahe liegend ist, dass auch die Dimension und Nachhaltigkeit der Beteiligungsformen stark vom Verständnis und den Zielvorstellungen der zuständigen Akteure abhängig sind. Nur wenn Ziele und Leitbilder bekannt sind, kann die Effektivität von Maßnahmen beurteilt werden. Bislang sind erst einzelne Kommunen auf gesamtstädtischer Ebene den Schritt gegangen, eine übergeordnete Integrationspolitik mit klaren Leitlinien und Zielen zu definieren.

#### *Erkenntnisleitende Fragen*

- Welches sind die relevanten Stadtteilakteure? Sind die Integrationsvorstellungen dieser Institutionen/Vereine etc. bekannt und benannt?
- In welcher Form wird die Aktivierung der Migrantenbevölkerung als Ziel verankert?
- Gibt es ein gemeinsames Leitbild für die Integration im Stadtteil?
- Gibt es verschiedene Leitbilder oder Zielsetzungen im Stadtteil, die nebeneinander existieren?
- Wie genau werden verschiedene Zielgruppen/Teilbevölkerungen unterschieden?
- Wird die Verschiedenartigkeit der Ansprüche und Ressourcen unterschiedlicher Gruppen thematisiert?
- Wird die Integrationszielsetzung in Zusammenhang mit anderen lokalen kurz- und langfristigen Zielsetzungen diskutiert? Wie wird mit gegenläufigen Zielsetzungen und Prioritäten umgegangen?
- Welchen Stellenwert hat das Thema im gesamtstädtischen Kontext? Wie werden Verbindungen zu integrationspolitischen Zielen auf der Ebene der Gesamtstadt geknüpft bzw. werden Widersprüche herausgearbeitet?
- Sind die mit den unterschiedlichen Fördermittelgebern verknüpften Integrationsvorstellungen bekannt?
- Zu welchem Grad werden Migrantenorganisationen, Selbsthilfestrukturen wie auch die im Stadtteil lebenden und/oder arbeitenden Migrantinnen und Migranten in den Diskussions- und Zielfindungsprozess einbezogen? etc.

### 3.3 Priorisierung von Handlungsfeldern, Zielen und Zielgruppen der Integration

Folgernd aus dem Leitbild besteht ein weiterer Schritt darin, Handlungsfelder zur Integrationsförderung in den Stadtteilen zu diskutieren und zu entwickeln. Diese sollten mit konkreten Zielen und genauen Zielgruppen benannt werden.

Um die Effizienz der Maßnahmen nach Abschluss bewerten zu können, ist es sinnvoll, diese Ziele möglichst genau in Form von Projekten und Maßnahmen auszudifferenzieren und zu formulieren. Hierbei hilft es, Zuständigkeiten, genauen Zeithorizont, Umfang der Maßnahme etc. festzuhalten. Indikatoren können die Verantwortlichen dabei unterstützen, die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen genauer zu untersuchen. Insbesondere das Feedback bzw. der kontinuierliche Einbezug der Beteiligten spielt dabei eine wichtige Rolle.

*Erkenntnisleitende Fragen*

- Werden Handlungsfelder resultierend aus besonderen Problemen oder Entwicklungspotenzialen formuliert?
  - Werden Prioritäten festgelegt?
  - Werden finanzielle und personelle Ressourcen in Relation zu den Prioritäten vergeben?
  - Werden Qualifizierungsbedarfe, zum Beispiel Interkulturelle Kompetenz, festgestellt und gefordert?
  - Werden Netzwerkbedarfe festgestellt und gefordert?
  - Werden messbare, konkrete Ziele benannt, die an den Bedürfnissen und Bedarfen der Migrantenbevölkerung ausgerichtet sind?
  - Werden ergebnis- und/oder prozessorientierte Indikatoren entwickelt?
  - Werden auch in diesem Schritt Migrantenorganisationen und die Stadtteilbevölkerung in die Diskussion und Entscheidungsfindung einbezogen?
- etc.

## 3.4 Integrations-Controlling und Evaluation

Um die Zielgenauigkeit von Integrations- und participationsmaßnahmen besser beurteilen zu können, sind kontinuierliche wie auch projektabschlussende Bewertungen notwendig.

*Erkenntnisleitende Fragen*

- Findet eine kontinuierliche Zusammenstellung von Informationen über Leistungen, Wirkungen und Ressourceneinsatz statt?
  - Findet eine regelmäßige Abgleichung des erreichten Ist-Zustandes mit den zu erreichenden Zielen statt?
  - Wie (schnell) kann auf veränderte Rahmenbedingungen, Bedarfe, Zielsetzungen reagiert werden?
  - Können neue Schlüsselpersonen, neue Projektideen leicht integriert werden?
  - Wer ist für das Controlling zuständig? Sollen (bestimmte) Migrantenorganisationen aktiv einbezogen werden?
  - Wie wird der Informationsfluss mit beteiligten Migrantenorganisationen gewährleistet?
- etc.

## Resümee

In diesem Artikel wurden am Beispiel des Bausteins ‚Leitbildentwicklung‘ erste Fragen entwickelt, um vorhandene Integrations- und Beteiligungsstrukturen auf der Ebene des Quartiersmanagements zu diskutieren. In ähnlicher Form ist eine Ausdifferenzierung der Fragestellungen zu den drei weiteren Bausteinen ‚Organisationsstruktur‘, ‚Netzwerk- und Prozessmanagement‘ und ‚Methoden-/Instrumenteneinsatz‘ möglich. Die Aufstellung soll als Impuls verstanden werden, zukünftig konsequenter über Möglichkeiten und Chancen einer strukturellen Beobachtung und Bewertung von Integrations- und Beteiligungsstrukturen auf Quartiersebene nachzudenken und entsprechend neue Strukturen und Rahmenbedingungen zu verankern.

Nur ein klares Bekenntnis zur Integration auf Quartiersebene und eine damit verbundene konzeptionelle Stärkung der Integrationsstrukturen kann der Bandbreite an Integrationsprojekten auf Quartiersebene die notwendige Wirkungskraft und Nachhaltigkeit verschaffen. Neben der kontinuierlichen Einbeziehung von Migranten spielt die aktive Unterstützung durch die kommunale Politik und Verwaltung bei diesem Organisationsprozess eine wichtige Rolle. Es sollte zukünftig neben der Entwicklung neuer Projektideen verstärkt darum gehen, die *Macht- und Entscheidungsstrukturen*, in die sie eingebettet sind, wie auch die *Organisationsstrukturen* derjenigen Institutionen, die für ihre Umsetzung zuständig sind, kritisch zu beleuchten und entsprechend den Integrationsbedarfen und Integrationspotenzialen laufend anzupassen.

## Anmerkungen

- 1 Ein Analyseansatz zur Bewertung des Quartiersmanagements im Hinblick auf die Integration von Migranten findet sich unter den Expertisen zum Projekt ‚Zuwanderer in der Stadt‘ der Schader-Stiftung. Hier wird am Beispiel von drei Programmstadtteilen die integrative Leistung des Quartiersmanagements untersucht (vgl. Seidel 2005). Vgl. hierzu auch den Artikel von Dönitz/ Meyer in diesem Band.
- 2 Die hier diskutierte Fragestellung wurde im Rahmen eines Forschungsauftrages für das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW (ILS NRW) entworfen.
- 3 Vgl. ebenfalls die Kategorien ‚Institutionelles‘, ‚Soziales‘ und ‚Humanes‘ Kapital von Robert Putnam (vgl. Putnam 2000).
- 4 Naheliegenderweise sind diese drei Bereiche nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen.
- 5 Vgl. hierzu auch Sherry Arnsteins „ladder of participation“ (Arnstein 1969).
- 6 Hierzu werden vom ILS begleitend Beratungen angeboten und der interkommunale Erfahrungsaustausch durch Workshops/Veranstaltungen verstärkt.
- 7 Im Jahr 2005 haben immerhin 107 Kommunen an dem vom Innenministerium und der Bertelsmann-Stiftung ausgelobten Wettbewerb „Integration von Zuwanderern – Strategien kommunaler Integrationspolitik“ teilgenommen. Die Stadt Solingen wurde aufgrund ihres überzeugenden Integrationskonzeptes mit dem Integrationspreis ausgezeichnet (vgl. Bertelsmann-Stiftung/Bundesministerium des Inneren 2005).
- 8 In diese Richtung gehen auch die Forderungen Günter Pienings (Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration) beim Fachgespräch „Integration von Zuwanderern in die Stadt“. Aus seiner Sicht bedarf es einer Verankerung des Programms ‚Soziale Stadt‘ als Querschnittsaufgabe und damit verbunden eines Leitbildentwurfs für die Integrationspolitik (vgl. Bundesbeauftragte 2005).

Websites: [www.citiesforpeople.org/instrumentenlijst](http://www.citiesforpeople.org/instrumentenlijst)

## Bibliografie

- Anhut, Rainer/Heitmeyer, Wilhelm (2000): *Bedrohte Stadtgesellschaft*. Weinheim/München
- Arnstein, Sherry R. (1969): „A Ladder of Citizen Participation“. In: *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July 1969, S. 216-224
- Austermann, Klaus/Zimmer-Hegmann, Ralf (2000): *Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf*; ILS-Schrift 166. Dortmund
- Bundesbeauftragte (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration) (2005): *Integration von Zuwanderern in der Stadt; Dokumentation des Fachgesprächs vom 19. Mai 2005 in Berlin*. Berlin
- Bertelsmann-Stiftung/Bundesministerium des Inneren (Hg.) (2005): *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall; Strategien kommunaler Integrationspolitik*. Gütersloh
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2004): *Die Soziale Stadt; Ergebnisse der Zwischenevaluierung*. Berlin
- DifU (Deutsches Institut für Urbanistik) (2005): *Difu-Berichte 3/2005*. Berlin
- Eberle-Güceli, Funda/Kanacher, Britta (2004): *Integration und Qualität; Integrationsförderung durch Qualitätsmanagement*. Kaiserslautern
- European Commission (Directorate-General for Justice, Freedom and Security) (2004): *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*. Download unter: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/Hanhörster](http://europa.eu.int/comm/justice_home/Hanhörster)
- Hanhörster, Heike (2001): *Integration von Migrantinnen und Migranten im Wohnbereich*; ILS-Schrift 180. Dortmund
- Hinrichs, Wilhelm (2003): *Ausländische Bevölkerungsgruppen in Deutschland; Integrationschancen 1985 und 2000*. Berlin
- MGSFF (Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW) (Hg.) (2004): *Ein Handbuch für Kommunen; Integrationsarbeit – effektiv organisiert*. Düsseldorf
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone; The Collapse and Revival of American Community*. New York
- Seidel, Volker (2005): *Best-practice-Analyse zum Quartiersmanagement mit dem Fokus „Integration von Migranten“*. In: *Schader-Stiftung (Hg.): Zuwanderer in der Stadt; Expertisen zum Projekt*. Darmstadt, S. 217-266
- Sauer, Martina (2004): *Perspektiven der Integration der türkischstämmigen Migranten in NRW; Vortrag beim Seminar des Bundesverbands der Verbraucherzentrale, 6./7. Juli 2004 in Mülheim*
- Zimmer-Hegmann, Ralf/Strohmeier, Peter/Meyer, Christian (2006): *Sozialraumanalyse; Soziale, ethnische und demographische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten*. Dortmund