

# **Dienstleistungen und Personalpolitik – Integration und Diversity in Kommunen**

*Services and Personnel Policy –*

*Integration and Diversity in Municipalities*

**Europäischer Dialog in Frankfurt, 18.11.2008**

**Konferenzbericht**

*Conference Report*

**Wolfgang Bosswick**

**efms 2008**

**european forum for migration studies**

Institute at the University of Bamberg

Katharinenstraße 1

D-96052 Bamberg

fon +49-951-932020-0

fax +49-951-932020-20

efms@sowi.uni-bamberg.de

<http://www.efms.de>



# 1 Einleitung

Auf Initiative der Stadt Stuttgart, des Kongresses der Städte und Regionen im Europarat (Straßburg) und der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (EuroFound Dublin) wurde Anfang 2006 das CLIP Netzwerk mit mehr als 30 europäischen Städten aufgebaut. Zweck dieses Netzwerks ist es, eine kritische Masse von europäischen Städten in einem gemeinsamen Lernprozess über mehrere Jahre durch einen strukturierten Austausch von Erfahrungen zusammenzuführen, und damit zu der Verbesserung der Praxis lokaler Integrationspolitiken beizutragen. Von Anfang an konnten die Städte auf die Unterstützung durch erfahrene Wissenschaftler eines europäischen „network of excellence“ zurückgreifen, so dass der der Lernprozess der Städte aktiv durch einen parallelen Forschungsprozess unterstützt werden konnte.

Seitdem wurden zwei, durch die Städte ausgesuchte thematische Module abgeschlossen und ihre Ergebnisse veröffentlicht: Das erste Modul (2007) zur Wohnsituation von Migranten (Segregation, Zugang, Qualität und Erschwinglichkeit von Wohnraum); das zweite Modul (2008) zur Gleichstellung und Vielfalt bei Arbeitsplätzen und Diensten für Migranten im Rahmen einer interkulturellen Öffnung der Verwaltung. Das dritte Modul zu lokaler Politik der Förderung der interkulturellen Beziehungen zwischen ethnischen und religiösen Gruppen von Migranten (Schwerpunkt Muslime) und Mehrheitsgesellschaft wird derzeit auf der Basis von 30 Fallstudien erforscht (2009). Das vierte Modul zur Bedeutung städtischer Politik zur Unterstützung selbständiger Migranten folgt im Jahre 2010.

Die Stadt Frankfurt am Main – eine CLIP-Teilnehmerin von Anfang an – veranstaltete am 18. November 2008 eine deutsch- und englischsprachige Konferenz zum Thema *„Integration und Diversity in Kommunen“*. In dieser Konferenz wurden die Ergebnisse des zweiten CLIP-Moduls mit Fachleuten aus deutschsprachigen Städten in Europa diskutiert. Die Tagung wurde durch die Stadt Frankfurt, die Heinrich-Böll-Stiftung und EuroFound veranstaltet und durch die Robert-Bosch-Stiftung gefördert. Etwa 100 Fachleute aus deutschen, österreichischen und schweizerischen Städten sowie Vertreter aus Wissenschaft, Gewerkschaft und lokalen Nichtregierungsorganisationen nahmen aktiv an der Tagung teil.

Der vorliegende Konferenzbericht fasst Ergebnisse und Politikempfehlungen aufbauend auf den Diskussionsbeiträge der Teilnehmer zusammen. Er berücksichtigt den Kontext der Integrationsdebatte in Deutschland, Österreich und der Schweiz, und verknüpft die Diskussionen auf der Konferenz mit den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Endberichts des zweiten CLIP-Moduls zur Gleichstellung und Vielfalt bei Arbeitsplätzen und Diensten in der Verwaltung von Städten.



## 2 Integration und Diversity

Sabine Drewes von der Heinrich-Böll-Stiftung ging in ihrer Eröffnungsrede kurz auf den historischen Kontext der aktuellen deutschen Diskussion zur Gleichstellung und Vielfalt von Migranten im Zusammenhang mit übergreifenden Integrationskonzepten von Migranten ein. Sie bezeichnete es als einen Kardinalfehler der deutschen Aufnahmegesellschaft, dass die faktische Migrationssituation zu lange geleugnet wurde; ebenso, dass drei Jahrzehnte später die Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinie in deutsches Recht lange verzögert wurde. Der Begriff Integration sei in der Vergangenheit oft mit der Konnotation Assimilierung verwendet worden, obwohl er aus heutiger Sicht im offiziellen Politikverständnis mehrheitlich als ein beidseitiger und langwieriger Prozess verstanden wird. In diesem Zusammenhang kritisierte Christof Meier (Integrationsbeauftragter der Stadt Zürich) in seinem Beitrag die gegenwärtige Tendenz, die Erteilung von Aufenthaltsrechten von dem Nachweis von kurzfristigen Integrationserfolgen abhängig zu machen; dies führe zu einem Ausschluss von bildungsfernen Migranten und sende ablehnende Signale an die Migrantengruppen.

Frau Drewes bezeichnete die Städte als Avantgarde der deutschen Integrationspolitik; allerdings sei im Bereich von Gleichstellung und Vielfalt im Rahmen der interkulturellen Öffnung der Verwaltung auch noch viel von „good practice“ in Europa zu lernen, zum Beispiel in den Bereichen: Effektive Anti-Diskriminierungspolitik, Anerkennung und Berücksichtigung der besonderen Fähigkeiten und Bedürfnisse von Migranten, und Konfliktmoderation in einer zunehmend diversen Gesellschaft. Sie verwies als gutes Beispiel auf die britischen Erfahrungen mit der Verlagerung der Nachweispflicht für Nicht-Diskriminierung auf die Behörden. Roger Lawrence (Stadtratsmitglied in Wolverhampton, UK) erwähnte in diesem Zusammenhang die Erfahrungen mit der Tradition der Gleichstellungspolitik in Großbritannien: Ihr Ziel sei die Schließung oder zumindest Verringerung von gesellschaftlichen Gräben bedingt durch strukturelle Benachteiligungen und Ungleichheit. Bei diesen Bemühungen städtischer Politik und Aktivitäten sollten die lokalen Nachbarschaften als zentrale Politikarena besonders berücksichtigt werden („eine Stadt aus Gemeinschaften und Nachbarschaften“); dazu kommen Initiativen, die die Vielfalt feiern und konkrete Maßnahmen, die sich auf die Vielfalt einstellen wie zum Beispiel Gebetsräume und flexible Arbeitszeitregelungen für städtische Bedienstete sowie spezifische Essensangebote in kommunalen Kantinen. Anders als bei den britischen Erfahrungen mit der Eingliederung von Neuzuwanderern während der fünfziger Jahre, die durch Ablehnung und soziale und kulturelle Distanz geprägt waren, wird der Wandel heute durch vergleichbar große Einwanderung gezielt und konstruktiv begleitet.

In Bezug auf die deutsche Integrationsdebatte sah Frau Drewes eine Reihe relevanter Entwicklungen der letzten Jahre: das allgemeine Gleichstellungsgesetz, das neue Staatsangehörigkeitsrecht und der kürzlich eingeführte Nationale Integrationsplan. Hieran anknüpfend diagnostizierte Maria Böhner (Staatministerin und Beauftragte der Bundesregierung für Mig-



ration, Flüchtlinge und Integration im Bundeskanzleramt) in ihrer Grundsatzrede in den letzten Jahren in Deutschland eine zunehmende Aufbruchstimmung in Integrationsfragen. Dies beruhe aus ihrer Sicht vor allem darauf, dass die Gestaltung des Zusammenlebens von einheimischen und zugewanderten Bevölkerungsteilen als zentrale Herausforderung für Politik und Gesellschaft betrachtet wird: Integration sei eine Schlüsselaufgabe für die Zukunft Deutschlands. Im Nationalen Integrationsplan habe sich ein breites Bündnis von öffentlichen Institutionen und Zivilgesellschaft zur Umsetzung von Integrationsstrategien selbst verpflichtet. Die resultierenden Maßnahmen müssten einen lokalen Bezug haben, da sowohl Ergebnisse als auch Probleme der Integration direkt auf der lokalen Ebene sichtbar werden, nicht nur in größeren Städten, sondern auch in ländlichen Regionen. Sie argumentierte, dass fehlende Integration nicht nur die Gesellschaft schädige, sondern auch wirtschaftliche Folgen zeige: Die Kosten mangelnder Integration in Deutschland würden aufgrund einer Studie der Bertelsmann Stiftung auf etwa 16 Milliarden Euro geschätzt. Dieses Argument wurde auch durch Omid Nouripour (Mitglied des Deutschen Bundestages, Bündnis 90/Die Grünen) als relevant für die Diskussion um Kosten von Integrationsmaßnahmen angeführt. In diesem Zusammenhang betonte Frau Böhner, dass die vorherrschende vorübergehende Projektfinanzierung von Integrationsmaßnahmen dringend durch eine stärkere Regelförderungen ersetzt werden müsse. Hierzu mahnte sie eine Entwicklung von Strategien für diesen Übergang unter den an Integrationsaufgaben beteiligten Institutionen an.

Die Frau Staatsministerin betonte auch die Notwendigkeit, die Wirksamkeit von Integrationspolitik systematisch zu überprüfen. In einer Arbeitsgruppe des Bundeskanzleramtes werde derzeit eine Zusammenstellung von etwa 100 Indikatoren in 14 Politikbereichen evaluiert, die die Entwicklungen in zentralen Feldern der Integrationspolitik auf lokaler Ebene systematisch messen und evaluieren sollen. Herr Lawrence (Wolverhampton) erwähnte in diesem Zusammenhang die jährlichen Umfragen in vielen britischen Städten zur Messung des gemeinschaftlichen Zusammenhalts, und verwies auf ihre Bedeutung als Frühwarnsysteme für den soziale Zusammenhalt in der Stadt.

Soziale Kohäsion sei – wie Arthur van Schendel (Diversity Manager der Stadt Amsterdam) in seinem Beitrag erklärte – auch der Ansatz in Amsterdam. Nach der kritischen Diskussion und Evaluierung einer multikulturellen Integrationsstrategie, die nach dem 11. September 2001 in vielen europäischen Ländern stattfand und in den Niederlanden durch den Mord am Filmemacher Theo van Gogh noch verschärft wurde, konzentrierte sich die Stadt Amsterdam in einem neuen Ansatz auf den sozialen Zusammenhalt in der Stadt. Amsterdam bemühe sich, soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit, Überschuldung, fehlende Sprachkenntnisse, Gesundheitsprobleme und Schulabbruch für „alle Amsterdamer“ anzugehen. Hierbei wird offensichtlich, dass hiervon zu einem beträchtlichen Teil die zweite Generation von Jugendlichen aus Migrantenfamilien betroffen ist. Er bezeichnete das Ziel einer umfassenden Inklusion im Rahmen einer interkulturellen Integrationsstrategie als angemessenes Konzept für eine diversifizierte Gesellschaft jenseits des traditionellen Integrationsverständnisses.



Herr Meier (Integrationsbeauftragter der Stadt Zürich) betonte, dass in einer pluralen Gesellschaft die Beiträge aller Bevölkerungsgruppen für die Prosperität der Stadt wichtig seien. Innerhalb einer recht schwierigen nationalen Diskussion in der Schweiz bemühe sich die Stadt Zürich um die Einbindung ihrer beträchtlichen Migrantenbevölkerung, indem sie deren Mehrfachidentitäten respektiere. In einer Stadt wie Zürich habe die veränderte Bevölkerungszusammensetzung auch Einfluss auf die Machtverhältnisse. Er argumentierte, dass das Entstehen von „Parallelgesellschaften“ unter bestimmten Umständen kaum mehr verhindert werden könnte. Unter diesen Bedingungen käme es darauf an, diese durch zielgerichtete städtische Politik zu verweben und zu vernetzen; in einer Stadt wie Zürich sei dies soziale Realität. Er erklärte, dass die Ungleichbehandlung verschiedener Migrantengruppen den sozialen Zusammenhalt gefährde und demokratische Grundprinzipien verletze. Dieser Aspekt wurde auch in den Diskussionen der Arbeitsgruppen durch Teilnehmer mit Migrationserfahrung aufgegriffen: Sie forderten eine faire und gleichberechtigte Behandlung und beschwerten sich über eine Tendenz der Aufnahmegesellschaft, Integrationsangebote als „Gnadenakte“ zu gewähren. Andere Teilnehmer argumentierten, man müsse auch die Befürchtungen unter der einheimischen Bevölkerung berücksichtigen, und könne sich nicht als einzige Strategie nur auf die Durchsetzung von Antidiskriminierungsgesetzen und Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Migranten beschränken. Dieses Argument wurde jedoch als eine ziemlich fruchtlose Strategie der letzten Jahrzehnte zurückgewiesen, und die Teilnehmer mit Migrationserfahrung wiesen darauf hin, dass die Geduld in ihren Bevölkerungsgruppen langsam zu Ende gehe.

Frau Drewes befürwortete in ihrer Rede eine durchlässige Gesellschaft, in der ethnische Kriterien eine immer geringere Rolle spielen sollten, und betonte die Notwendigkeit politischen Drucks für ihre Realisierung. Diversity Policy sollte sich nicht auf ethnische Gruppen, sondern auf Individuen beziehen, und aktuelle politische Ereignisse wie die Wahl von Barack Obama zum US Präsidenten oder Cem Özdemir zum Bundesvorsitzenden von Bündnis 90/Die Grünen würden die Hoffnung wachsen lassen, dass bald die Hautfarbe oder ethnische Herkunft nicht mehr für den Erfolg in unserer Gesellschaft relevant sein werde.

Für Frankfurt bezeichnete Frau Eskandari-Grünberg (Dezernentin für Integration, Frankfurt) es als guten Indikator, dass sie persönlich nach ihrer Ankunft als iranischer Flüchtling vor zwei Jahrzehnten heute Dezernent für Integration der Stadt Frankfurt sei. Aus ihrer Sicht gehöre zu guter Integrationspolitik ein intelligentes Miteinander nicht nur der Menschen, sondern auch der Verwaltungsebenen. Deshalb begrüße sie insbesondere die Teilnahme der Bundesregierung an dieser Tagung. Sie wies darauf hin, dass Frankfurt 1989 die erste und danach viele Jahre die einzige Stadt in Deutschland war, die dem Thema Integration ein eigenes Amt und ein eigenes Dezernat widmete. Frankfurt veranlasste 2001 die erste in Deutschland erstellte und indikatorengestützte Studie zum Stand der Integration. Des Weiteren war Frankfurt eine der ersten Städte, welche die deutsche „Charta der Vielfalt“ unterzeichnet haben. Die dort genannte „Vielfalt der modernen Gesellschaft“ ist aus ihrer Sicht in Frankfurt seit Langem Realität.



### 3 Diversity in kommunaler Personalpolitik

In der ersten Sitzung zu Diversity in kommunaler Personalpolitik präsentierte Sarah Spencer (CLIP Forschungsteam, Oxford) einen Überblick über die Ergebnisse des zweiten CLIP-Moduls. Alle Städte des CLIP-Netzwerks sind entweder der größte, zweitgrößte oder zumindest ein bedeutender Arbeitgeber in ihrer Region. Daher ist die kommunale Personalpolitik ein äußerst relevanter Faktor für eine effektive Arbeitsmarktintegration von Migranten, die meist auf dem privaten Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Eine Reihe von vorgestellten Schlüsselergebnissen aus dem CLIP-Projekt wurde während der Konferenz durch die Teilnehmer diskutiert und weitgehend bestätigt.

Ein wichtiger Antrieb für Gleichstellung und Vielfalt in der kommunalen Personalpolitik ist der Bedarf an besonderen Kenntnissen und Fähigkeiten von Migranten für die Erbringung von Dienstleistungen für die Migrantenbevölkerung. Die Relevanz dieses Aspekts wurde durch mehrere Vortragende bestätigt (zum Beispiel durch Herr Lawrence, Wolverhampton: Bessere Anpassung an die konkreten Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen; oder Herr van Schendel, Amsterdam: Die Beschäftigten sollten die Diversität der Bevölkerung widerspiegeln, damit die Dienste kreativer werden und den passenden Umgang mit den aktuellen und zukünftigen sozialen Herausforderungen entwickeln könnten). Frau Staatsministerin Böhner erwähnte zu diesem Aspekt das Diversitätsmanagement im privaten Sektor, das auf attraktive Angebote und Produkte für diversifizierte Märkte ziele. Sie stellte fest, dass der private Sektor in dieser Hinsicht dem öffentlichen Dienst in der Regel erheblich voraus sei.

In der Diskussion der Arbeitsgruppen wurde dieses Argument für Gleichstellung und Vielfalt in der Personalpolitik auch als mögliche Strategie für deren Einführung von den anwesenden Praktikern aus Personalabteilungen und Arbeitnehmervertretungen unterstützt: Die Dienste sollten die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten für den Umgang mit den Bedürfnissen ihrer vielfältigen Klienten formulieren, und so das Bewusstsein für den Bedarf nach einer diversifizierten Personalausstattung wecken, und dann entsprechenden Kompetenzen für die Dienste bereitstellen. Dieser Ansatz wurde allerdings auch kritisiert, weil er den Einsatz von Mitarbeitern mit Migrationserfahrung auf Dienstbereiche beschränken kann, die Migranten als Klienten haben, anstatt die Diversität der gesamten Regeldienste zu erhöhen.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Verteilung von Mitarbeitern mit Migrationserfahrung auf bestimmte Beschäftigungsbereiche und -gruppen kritisiert, die sich hinter den globalen Beschäftigungszahlen verbirgt. In Frankfurt zum Beispiel liege der Anteil an Migranten im operativen Beschäftigungsbereich bei 80%, wobei ihr Anteil in Verwaltungs- und Leitungspositionen nur zwischen 1-10% betrage. Daher sei ein durch die KGSt vorgeschlagener Indikator für Integration auf der kommunalen Ebene auch der Anteil von Migranten in Positionen oberhalb einer bestimmten Eingruppierungsstufe. Frau Böhner erwähnte in ihrem Vortrag als gutes Beispiel die Selbstverpflichtung der Stadt Hamburg, den Anteil an Lehrlingen mit Migrationshintergrund bis 2011 auf 20% zu erhöhen.



Ein weiteres durch Frau Spencer präsentiertes und durch die Teilnehmer bestätigtes Schlüsselergebnis war der Mangel an Daten zum Ausmaß der Gleichstellung und Vielfalt bei dem kommunalen Personal. Zwar wurde die Führung von Statistiken zu Mitarbeitern mit Migrationserfahrung in der Diskussion auch als potentiell problematisch betrachtet, das dies die Verstärkung von Vorurteilen und der Ausgrenzung dieser Mitarbeiter befördern könne; dennoch wurden derartige Erhebungen als wichtiges Steuerungsinstrument für die kommunale Personalpolitik betrachtet, und es wurde betont, dass sie nach Arbeitsbereichen und Gehaltsstufen differenziert geführt werden sollten.

Der Mangel an diesbezüglichen Daten wurde im Falle Amsterdams auch durch Herrn van Schendel als Problem bezeichnet, obwohl die Stadt ein striktes Beschäftigungsziel von 25% Mitarbeitern mit Migrationserfahrung anstrebt: Da die Angabe des entsprechenden Status freiwillig ist, steht diese Information für mehr als 20% der Mitarbeiter nicht zur Verfügung. Dennoch konnte Herr van Schendel von deutlichen Fortschritten bei der Erreichung dieses Ziels berichten, und er betonte, dass ein derartiges Ziel strikt in der Verwaltung durchgesetzt werden müsse, um effektiv zu sein. Er befürwortete eine entschlossene Bevorzugungspolitik während einer Übergangszeit von bis zu drei Jahren (Bevorzugung von Bewerbern mit Migrationshintergrund bei sonst gleicher Qualifikation), wobei die Diversitätspolitik der Stadt Amsterdam hier auch benachteiligte Frauen, einheimische Niederländer in benachteiligten Lebenssituationen, Behinderte und Homosexuelle berücksichtige.

Als Antrieb für die Diversitätspolitik der Stadt Amsterdam erwähnte Herr van Schendel die Verbesserung der Dienstqualität: Diversität des Personals führe zu Kreativität und verbesserter Qualität. Ein weiterer wichtiger Faktor im Fall Amsterdam sei die Überalterung des kommunalen Personals und der dringende Bedarf an qualifiziertem Nachwuchspersonal zum Ersatz der Ruheständler (16% Ausscheider in den nächsten 5-10 Jahren). Wegen der demographisch bedingten Angebotssituation am Arbeitsmarkt könne dieser Bedarf nur durch die zunehmende Rekrutierung von Migranten gedeckt werden.

Die durch Frau Spencer präsentierten Empfehlungen für eine proaktive Politik wurden durchgängig durch die Konferenzteilnehmer bestätigt. Die Notwendigkeit starker Zielformulierungen, entsprechende entschiedene Erklärungen der politischen Führung, und die konsequente Durchsetzung der Zielvorgaben in allen Bereichen der städtischen Verwaltung wurden in den Diskussionen bestätigt. Besonders durch die Teilnehmer mit Migrationserfahrung wurde die dringende Notwendigkeit dieser Maßnahmen betont und auf die zunehmend knappere Zeit zur Verhütung ernster Probleme hingewiesen. Als kritische Faktoren wurden diskutiert: Die Verbesserung des Zugangs zu städtischen Ausbildungsmaßnahmen für junge Migranten (Reform von Ausbildungseinrichtungen, Trainings- und Praktikantenprogramme); konsequente Verfolgung von Diversitätspolitik durch die politische Führung und die Chefetage der Verwaltung; Training der mittleren Führungsebene; Verbesserung der Einstellungspraxis; strikte Antidiskriminierungsmaßnahmen.



In Bezug auf letzteres wurde die Praxis der britischen Behörden mit der Anwendung der Richtlinien der Commission of Racial Equality als gutes Beispiel erwähnt: Wie Herr Lawrence (Wolverhampton) berichtete, müssen britische Stadtverwaltungen die Umsetzung proaktiver Antidiskriminierungsmaßnahmen nachweisen und werden diesbezüglich regelmäßig extern evaluiert. Im Gegensatz zu dieser britischen Sachlage berichteten einige deutsche Teilnehmer von starkem Widerstand gegen proaktive Diversitätspolitik im Personalbereich seitens der Verwaltung, die sich auf ein angebliches Verbot dieser Praxis durch das allgemeine Gleichstellungsgesetz berufe.

## 4 Diversity in kommunalen Dienstleistungsangeboten

In dem zweiten thematischen Teil der Konferenz berichtete Sarah Spencer (CLIP Forschungsteam, Oxford), dass in vielen CLIP-Städten die Diversifizierung der Dienste aus einem Anpassungsprozess entstand, der mehr von „unten“ nach „oben“ als durch die Verwaltungsspitze getrieben wurde. Der signifikante Anteil an Bevölkerung mit Migrationshintergrund, deren besondere Bedürfnisse, Missverständnisse und Fehlnutzung von Diensten erzeugten einen Problemdruck vor allem bei den städtischen Mitarbeitern mit Publikumsverkehr, der zu Anpassung und Innovationen bei städtischen Dienstleistungen führte. In CLIP konnten Hinweise auf Benachteiligungen und Ausgrenzung von Migranten bei dem Zugang zu kommunalen Diensten gefunden werden; der Abbau von Barrieren für den Zugang und die Sicherung von den diversen Bedürfnissen angepassten Dienstleistungen sollte eine hohe Priorität erhalten. Dieses Problem wurde auch durch Frau Drewes (Heinrich-Böll-Stiftung) erwähnt, die darauf hinwies, dass Migranten häufig auf dem Wohnungsmarkt und als Nutzer öffentlicher Dienste Diskriminierungen ausgesetzt sind: Studien lieferten Hinweise darauf, dass ein relevanter Anteil an Diskriminierungen durch öffentliche Institutionen erfolge.

Herr Lawrence (Stadt Wolverhampton) berichtete von dem Fokus der britischen Städte auf Gleichberechtigung bei Dienstleistungen und auf Förderung des gemeinschaftlichen Zusammenhalts durch Überbrückung von Gräben zwischen den am meisten benachteiligten Stadtteilen und der restlichen Stadt mittels Einrichtung von entsprechenden Diensten. Dolmetschen und Übersetzungsdienste seien ein wichtiger Faktor für den gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Diensten.

Frau Böhner (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration) forderte die interkulturelle Öffnung der Stadtverwaltungen. Die Vielfalt der Erfahrungen, Fähigkeiten und Einstellungen der Mitarbeiter solle gesteigert und als Ressource entwickelt werden. Insbesondere im Erziehungsbereich sollten interkulturelle Kompetenzen Standard bei der Ausbildung der Mitarbeiter werden. In der Diskussion der Arbeitsgruppen wurde allerdings erwähnt, dass diese Forderung schwierig umsetzbar sei: Die Interkulturellen Richtlinien der Kinder- und Jugendhilfe der Stadt Frankfurt würden in der Praxis kaum umgesetzt.



Frau Spencer berichtete von CLIP-Städten, dass ein wesentliches Ziel der Diversitätspolitik bei kommunalen Diensten die Verbesserung der Interventionsergebnisse (Erziehungserfolg, Gesundheitsförderung, Beschäftigungsförderung) sowie die Verringerung des Anforderungsdrucks für die Dienstanbieter gewesen sei. Dieser Aspekt wurde durch Herrn van Schendel (Amsterdam) bestätigt; er erklärte in seinem Vortrag, dass durch verbesserte Anpassung der Dienste an die Bedürfnisse der Klienten deutlich höhere Dienstqualität erreicht werden konnte. Allerdings berichtete Frau Spencer als Ergebnisse der CLIP-Studie, dass diesbezüglich innerhalb der verschiedenen Dienste und Ämter der gleichen Städte erhebliche Unterschiede festgestellt wurden: Häufig handelt es sich um Initiativen in einem isolierten Dienstbereich ohne Koordination und Konsistenz mit anderen Bereichen. Dieses Problem wurde ebenfalls in den Diskussionen der Arbeitsgruppen bestätigt. Innovative Ansätze in den Diensten würden oft unter mangelnden Ressourcen leiden, fungierten oft als Feigenblatt, das mangelnden Fortschritt in anderen Bereichen kaschierte, und würden sogar durch kontraproduktive Praktiken anderer Ämter beeinträchtigt (z. B. der Ausländerbehörde).

Frau Spencer merkte an, dass ausschließlich Antidiskriminierungsmaßnahmen, die auf der Annahme „wir behandeln alle gleich“ beruhen, häufig unzufriedenstellend seien: sie berichtete von der Befürchtung öffentlicher Ablehnung einer „besonderen Behandlung“ von Migranten, und von fehlendem Bewusstsein der Mitarbeiter für die besonderen Bedürfnisse ihrer Klienten. Aus ihrer Sicht wurden mangelnde Verantwortungsstrukturen sichtbar, und insbesondere irreguläre Migranten sind häufig von grundlegenden Diensten ausgeschlossen. Sie empfahl, die Schlüsselrolle der kommunalen Dienste für die Integration von Migranten zu berücksichtigen und forderte Klarheit in der Zielsetzung, Führung und Verantwortung, um eine Konsistenz über die gesamte Stadtverwaltung hinweg zu erreichen. Barrieren für den Zugang und ihre Ursachen sollten identifiziert werden, und der Fortschritt sollte evaluiert werden. Die Sozialpartner, Organisationen von Migranten und nicht-öffentliche Einrichtungen sollten in einen Dialog zur Diversifizierung der kommunalen Dienste mit eingebunden werden, und es sollte eine gezielte Kommunikationsstrategie zur Förderung des Bewusstseins und der Unterstützung dieser Ziele aufgebaut werden.

Das letztere wurde durch Herrn Meier (Stadt Zürich) bestätigt; er berichtete von entschiedener politischer Unterstützung für die Förderung der Integration in Zürich, und von öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen wie der jährlichen Einladung von Imamen und muslimischen Gemeinden zum Ende des Ramadans für einen „Apero“ durch die Leitung der Stadt. Er berichtete, dass es Politik der Stadt Zürich sei, sich auf die Anpassung der Regeldienste an die diversen Bedürfnisse der Bevölkerung zu konzentrieren, und Spezialdienste für Migranten nur dann einzurichten, wenn dies absolut notwendig und sinnvoll sei. Seiner Erfahrung nach sei nicht nur die Qualität öffentlicher Dienstleistungen, sondern auch die allgemeine Infrastruktur der Stadt und insbesondere ein guter öffentlicher Nahverkehr ein wesentlicher Faktor für gute Integration. Bei Spezialdiensten für Migranten haben man gute Erfahrungen mit Integrationskrediten für Initiativen aus der Zivilgesellschaft gemacht, um diesen Gruppen kleine Projekte ohne Risiko zu ermöglichen.



Als weiteres Problem für die Bereitstellung von Diensten wurde in den Arbeitsgruppen der Mangel an Daten diskutiert, wie zum Beispiel ein Überblick und Abgleich zwischen den Bedürfnissen und Erwartungen von Migranten an städtische Dienstleistungen, die Zufriedenheit mit ihrer Erbringung und die Ergebnisse der Leistungserbringung für die Lebensqualität und Chancengleichheit von Migranten.

Darüber hinaus wurde insbesondere der fehlende Überblick und die mangelnde Koordination zu der Vielfalt von Diensten, Maßnahmen und Anbietern kritisch diskutiert. Ausländerbeiräte müssten oft den Bedarf an Beratung und Vermittlung zu den Diensten abdecken, obwohl ihnen die nötigen Ressourcen für diese öffentliche Aufgabe außerhalb ihrer Zuständigkeit fehlen. Insbesondere die Notwendigkeit der Koordinierung der vielfältigen für Integration relevanten Dienstbereiche auf der lokalen Ebene wurde in der abschließenden Diskussion beleuchtet. Hier wurden als Optionen einerseits die Verankerung der Integrationsaufgaben als Querschnittsaufgabe in allen Abteilungen der Stadtverwaltung, andererseits die zentrale Einrichtung einer koordinierenden Abteilung als Chefsache am Bürgermeisteramt diskutiert.

## 5 Fazit

Herr Nouripour (MbD, Grüne) führte in seiner Schlussrede den französischen Staatspräsidenten Sarkozy an, der französische Bürger mit Migrationshintergrund als „Kinder der Nation“ bezeichnet hatte. Er verwies auf die Komplexität des Begriffs Integration und empfahl, sich auf eine möglichst konkrete Operationalisierung zu konzentrieren: Gleichberechtigung, gleicher Zugang über die reine Umsetzung von Antidiskriminierungsgesetzen hinaus, Förderung der Jugendlichen zur Vermeidung von gescheiterten Bildungskarrieren, Unterstützung von Frauen in ihren Gemeinschaften, Flexibilität und Pragmatismus in der Verwaltungspraxis. Er betonte, dass diese Bereiche – mit Ausnahme der Antidiskriminierungsgesetzgebung – gut auf der lokalen Ebene behandelt werden könnten, und empfahl, deren Kompetenzen auch bei nationalen Integrationsprogrammen wie den Orientierungskursen zu nutzen. Er erklärte, dass für eine erfolgreiche Integrationspolitik auf der lokalen Ebene die folgenden Faktoren wichtig seien: Klarheit der Daten und Fakten, Klarheit der Konzepte ohne interne Widersprüche, Klarheit der Ziele, Integrationspolitik als Chefsache, Sensibilisierung von Politik und Verwaltung, und nicht zuletzt, Geld.

Er schloss mit der Anmerkung, dass Integration kein Weg mit Anfang und Ende sei, sondern ein komplexer Prozess, in dem der Einzelne auch ernste Rückschritte erleben könne, zum Beispiel durch Krankheit oder Alter. Nach seiner Überzeugung sei jedoch in Deutschland in den letzten Jahren schon vieles richtige für die Integration geleistet worden, für die Zukunft ständen jedoch noch erhebliche Herausforderungen ins Haus.



## 1 Introduction

Based upon an initiative by the city of Stuttgart, The Congress of Local Authorities of the Council of Europe (Strasbourg), and the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EuroFound, Dublin), the CLIP network of more than 30 European cities has been built up in early 2006. The purpose of this network is to assemble a critical mass of European cities for a joint learning process over several years through structured sharing of experiences, contributing to an improvement of the practice of local integration policies. From the beginning, cities could rely on experiences of researchers from a European “network of excellence” so that the learning process of the cities could be facilitated by a parallel research process.

Since then, two thematic modules chosen by the cities have been completed and the results were published: The first module (2007) on *Housing*, dealing with segregation, access, quality and affordability of housing for migrants; and the second module (2008) on *Diversity Policy* for equality and diversity of staff and services promoting an increased cross-cultural competence of the administration. The third module on local policy for improving *inter-group relations among ethnic and religious groups of migrants* (emphasis on Muslims) and the autochthonous population is currently implemented on the basis of 30 case studies (2009). The fourth module on the relevance of municipal policies supporting *entrepreneurship of migrants* will follow in 2010.

The City of Frankfurt – CLIP member from the beginning – organised and hosted on 18. November 2008 a German and English speaking conference on “*Integration und Diversity in Kommunen*”. In this conference, findings from the second module have been discussed among experts from German-speaking cities in Europe. The conference has been organised by the City of Frankfurt, the Heinrich-Böll-Foundation and Eurofound, and has been supported by the Robert-Bosch-Foundation. About 100 experts from Austrian, German and Swiss cities and related institutions as well as representatives from research, unions and local NGO’s participated actively in the conference.

This report of the conference summarizes policy conclusions and recommendations based on the discussions at this conference. It documents key reflections and comments made by the participants. It considers the context of the conference’s proceedings within the German, Austrian and Swiss debate on integration of migrants, and links the discussions at the conference with the conclusions and recommendations of the resume and overview report of the CLIP project’s second module on equality and diversity in municipal staff and services.



## 2 Integration and Diversity

In her opening statement, Sabine Drewes from the Heinrich-Böll-Foundation briefly mentioned the historical context of the current German discussion on equality and diversity related to migrants, considering the overall integration of migrants concepts. She stated that a cardinal mistake of the German host society has been for too long a negation of the factual immigration situation, as well as three decades later the delayed implementation of the European anti-discrimination guideline into German law. Integration has been often used in the past with the connotation of assimilation, although in the present it is framed in the official political understanding predominantly as being as a two-way and long-term process. Christof Meier (commissioner for integration, city of Zürich) criticised in his presentation with this regard the present tendency conditioning residence status by certified short-term integration achievements; he argued that this results in exclusion of migrants with lower education, and is sending exclusion signals to the community.

Ms Drewes considered the cities as being the avant-garde of integration policy within the German host society; however, she argued that with regard to issues of equality and diversity in the context of increasing cross-cultural competences of the administration, the cities still have to learn from “good practice” in Europe, for example in the areas: Effective anti-discrimination policy, recognition and consideration specific capabilities and needs, conflict moderation in a diverse society. She mentioned the UK experience with shifting the burden of proof for non-discrimination to the authorities as a good example. Roger Lawrence (member of city parliament, Wolverhampton, UK) discussed in this respect the experiences with the tradition of equality policy in the UK: Its aim is closing – or at least narrowing - the gaps in the society caused by structural disadvantages and inequalities. These efforts of municipal policy and activities should apply a strong local neighbourhood focus for their policy areas (“a city of communities and neighbourhoods”). This is complemented by initiatives to celebrate diversity as well as concrete provisions to deal with diversity, for example praying rooms and flexible working shifts for municipal staff as well as specific food options in municipal canteens. Different to the UK experiences during the fifties with rejection, and social and cultural distance in accommodating the newcomers, today the change resulting from migration movements of comparable size is constructively managed.

Regarding the German integration debate, Ms Drewes mentioned several relevant developments of the last years: the AGG (general equality law), the new citizenship legislation and the recent National Integration Plan. Referring on this, Maria Böhner (federal minister and federal commissioner of the chancellor’s office for migration, refugees and integration) spoke in her keynote address about an atmosphere of progress in integration issues increasing during recent years. From her point of view, this results from considering the formation of the living together among autochthonous and immigrated population as a central challenge for politics and societies: Integration as a key issue for a successful future of Germany.



Within the National Integration Plan, a broad platform of governmental and non-governmental institutions has committed themselves to implementing integration strategies. Resulting measures shall have a local relation since results and problems of integration are directly visible at the local level, not only in major cities, but also in rural areas. She argued that failing integration is not only damaging the society, but also the economy: Costs of insufficient integration in Germany are estimated based on a study of the Bertelsmann Foundation as amounting to 16 billion Euro. This argument has been also stressed by Omid Nouripour (Member of the German Parliament, the Greens) as something to consider when spending for integration measures is disputed. In this respect, Ms Böhner emphasised the urgent need to replace the predominant temporary project funding for integration measures by increased provision of continuous funds. To achieve this, she urged to develop strategies for this transition by networking among the actors engaged in integration affairs.

Ms Böhner also stressed the necessity of systematic monitoring the effectiveness of integration policies. In a working group of the German chancellors office, a set of about 100 indicators in 14 areas is currently evaluated which shall measure and evaluate the developments in the central fields of integration policies at the local level. Mr Lawrence (Wolverhampton) mentioned the measuring of community cohesion by annual surveys in many UK cities and underlined their importance as “early warning” provisions.

Community cohesion or social cohesion is also the approach in Amsterdam, as Arthur van Schendel (commissioner for integration, city of Amsterdam) reported. After a very critical discussion on and evaluation of multicultural integration strategies which took place after 9/11 in several European countries and resulted in quite restrictive tendencies, cumulating in the Netherlands after the murder of the Dutch filmmaker Theo van Gogh, the new focus of Amsterdam’s policy is on increasing social cohesion. Amsterdam aims at tackling for “all Amsterdamers” the social problems of unemployment, debts, lack of language proficiency, health and school dropout. It became obvious that to a considerable degree these problems are experienced by 2<sup>nd</sup> generation youngsters from migrant families. He referred to a comprehensive inclusion in the context of a cross-cultural integration strategy as the appropriate concept in a diverse society, transcending the traditional understanding of integration.

Mr Meier (commissioner for integration, city of Zürich) argued that in a plural society the contributions of all groups are relevant for the prosperity of the city. The city of Zürich aims within a quite difficult national political setting in Switzerland at an inclusion of their substantial migrant population, respecting multiple identities of their residents. In a city like Zürich, the demographic changes have also influenced power relations. He argued that the development of “parallel societies” is difficult to avoid under certain circumstances. In such situations, he considers as important to connected and interlink these societies by a targeted municipal policy; in a city like Zürich, this seems to be a social reality. He stated that unequal treatment of various migrant groups is endangering the social cohesion and violating democratic fundamentals. This aspect has been also raised in some work group discussions



by participants with migration experience: They demanded fair and equal treatment, blaming a tendency of the host society to offer integration options as an “act of mercy”. Other discussants argued that it is necessary to deal with fears in the autochthonous population, and that enforcing anti-discrimination laws and measures to promote equality in favour of migrants cannot be the only strategy. However, this argument was rejected as a quite fruitless practice of passed decades, and the discussants with migration experience stated that patience among their groups begins to run out.

Ms Drewes asked in her presentation for a permeable society with decreasing relevance of ethnic criteria, and stated the necessity of political pressure for its realisation. Diversity policy should not focus on ethnic groups but on individuals, and current political developments such as the election of Barack Obama for US President or Cem Özdemir for Federal President of the German Greens raise the hope that soon the skin colour or ethnicity might be not relevant anymore for success in our societies. For the case of Frankfurt, Nargess Eskandari-Grünberg (head of the department on integration, Frankfurt) stated that her personal experience can be seen as a good indicator since she who arrived as a refugee from Iran two decades ago became now head of the department on integration in Frankfurt. From her point of view, good integration policy requires not only an intelligent cooperation of people but also of administrative levels. Due to this, she appreciated especially the participation of the federal government in this conference. She mentioned the fact that Frankfurt has been 1989 the first and only city in Germany which dedicated a specific department to integration affairs. The city of Frankfurt realized the first implemented study on the state of integration relying on indicators in Germany. In addition, Frankfurt has been one of the first cities who signed the German “Charta of Diversity”. From her point of view, the “plurality of modern societies” mentioned in this charta is since quite some times reality in Frankfurt.

### **3 Diversity in municipal personnel policy**

In the first session on diversity in municipal personnel policy, Sarah Spencer (CLIP research group, Oxford) presented an overview on the findings from the second CLIP module. All cities of the CLIP network are either the largest, second largest or at least a significant employer in their area. Thus the municipal personnel policy is a very relevant factor for an effective integration of migrants into the labour market, who in general tend to be disadvantaged in the private labour markets. Several key findings from CLIP have been discussed and widely confirmed by the participants of the conference.

An important driver for equality and diversity policies for municipal staff is the need for specific skills of migrants to provide services to the migrant population. This aspect has been confirmed as relevant by several other speakers (i.e. Mr Lawrence, Wolverhampton: improved meeting of concrete needs of the diverse population; Mr van Schendel, Amsterdam: Staff should reflect the diversity of the population for increasing creativity and enabling the



services to develop the correct policy to tackle current and future social challenges). Federal minister Ms Böhner related this aspect to the diversity management practice in the private sector which aims at providing attractive services and products for diverse markets; she argued that the private sector is in general considerably further developed in this respect than the public sector. Within the discussions of the working groups, this argument for equality and diversity in personnel policy has been supported by the participating practitioners from staff management departments and employees' representations as a possible strategy to introduce such policies: The services should define the necessary skills of the staff for meeting the needs of their diverse clients, leading to an awareness of the demand for a diverse workforce with respective skills in the public services. However, this approach has also been criticised in the discussions as resulting in an allocation of staff members with migration experience merely to service areas with migrants as users, instead of increasing the overall diversity of the regular services' staff.

This critical remark has been also related to the issue of distribution of staff members with migration experience among specific areas and staff groups, usually not reflected by general employment figures of the municipality. In Frankfurt, for example, in the operative sector of public services the share of migrants is about 80%, whilst their share in management and leadership positions is between 1-10% only. One of the indicators for integration at the municipal level proposed by the KGSt (German local government association) consequently is the percentage of migrants in staff positions above a certain pay scale level. Ms Böhner mentioned in her keynote speech as a good example the city of Hamburg, who committed herself to increase the share of apprentices in vocational training with migration background until 2011 to 20%.

Another key finding of CLIP presented by Ms Spencer which has been strongly confirmed by the participants has been the lack of data on the degree of equality and diversity in the municipal staff. The maintenance of data on staff members with migration experience has also been considered as potentially problematic since it might reinforce prejudices and exclusion of such staff members from the main stream; however, it has been considered as necessary for proper steering of the municipal personnel policy, demanding that such data should differentiate across types of jobs and pay scale level.

Lack of related data was mentioned as a problem also by Mr van Schendel in the case of Amsterdam where the city adopts a strict goal of 25% staff members with migration experience: Since the registration of the related status is voluntarily, for more than 20% of the staff the respective information is not available. However, he could report about considerable progress towards this goal and emphasized that such goal has to be strictly enforced among the municipal departments to be effective. He strongly argued for a preferential policy during a transition period of up to three years (preference for a migrant in case of equal qualifications among applicants), although the city's diversity policy includes also vulnerable women, native Dutch in a deprived position, disabled persons and homosexuals.



With regard to the drivers for staff diversity policy in Amsterdam, Mr van Schendel referred to the improvement of the quality of services (staff diversity resulting in creativity and improved quality). Another important factor in Amsterdam is the ageing of municipal staff and the urgent need for qualified personnel to replace retiring staff (16% turnover due to retirement within the next 5-10 years). Due to lacking supply on the labour market caused by demographic developments the need to include migrant labour force arises at an increasing rate.

The recommendations for proactive policies presented by Ms Spencer were throughout supported by the conference's participants. The need for strong goals, respective strong statements by the political leadership and consequent enforcement of these goals in all sectors of municipal administration has been confirmed in the discussions; an urgent need for such measures has been formulated especially by participants with migration experience, stating that time is running out for preventing serious problems. Critical factors discussed have been: Improvement of the access to municipal training measures for young migrants (reform of training institutions, trainee and internship programmes); consequent attention by the top management and political leadership to diversity policies; training of the middle management; improvement of recruiting practices; strict anti-discrimination measures.

With regard to the latter, the UK practice of applying the Commission of Racial Equality standards in local governance have been mentioned as a good example: As Mr Lawrence (Wolverhampton) reported, British city governments have to prove the implementation of proactive anti-discrimination policies, being externally evaluated in this respect on a regular basis. In contrast to the UK situation, several German participants reported strong resistance by the local administration against proactive staff diversity policies based on the argument that the AGG (general equality law) allegedly prohibits such practices.



## 4 Diversity in service provision

In the second thematic session on diversity in provision of municipal services Sarah Spencer (CLIP research group, Oxford) argued that in many CLIP cities, diversity in service provision resulted from an adaption process which developed more by “bottom-up” initiatives than by measures from the directorship of the administration. The significant share of population with migration background, their differing needs, misunderstanding and misuse of services created pressure especially on those staff members with direct contact to clients, resulting in adaptations and innovations in municipal services. Within CLIP, evidence for disadvantages and exclusions for migrants in accessing services could be found, thus removing barriers of access and ensuring appropriate services for diverse needs should be of high priority. This problem has been also mentioned by Ms Drewes (Heinrich-Böll-Foundation) who argued that migrants often are facing discrimination at the housing market and as users of public services: studies suggest that a relevant share of discrimination takes place in public institutions.

Mr Lawrence (city of Wolverhampton) reported about the focus of UK cities on equality in service delivery and promoting community cohesion, closing gaps between most deprived neighbourhoods and the rest by providing adequate services. Interpreting and translation services are an important factor for improving the equal access to services.

Ms Böhner (federal commissioner for migration, refugees and integration) argued for the intercultural opening of city administrations. The plurality of experiences, skills and attitudes of their staff should be increased and developed as a resource. In particular within the educational institutions, intercultural competences should be standard in the staff training. Within the workgroup discussion, however, this claim has been discussed as being difficult to realize: Intercultural guidelines for the Frankfurt services for children and youth welfare services, for example, seem to be little implemented in practice.

Ms Spencer reported from CLIP cities that an important objective of diversity in service provision has been the improvement of the outcomes of services (education, health, access to jobs), and the reduction of pressure on the service providers. This aspect has been confirmed by Mr van Schendel (city of Amsterdam) who stated in his presentation that through improved accommodation of services to the clients’ needs, higher service quality levels are achieved. However, Ms Spencer reported from CLIP that in this respect, considerable heterogeneity has been found across various services and departments in the same cities: Many initiatives are isolated in one service without coordination and consistency across departments. This problem has been also confirmed in the workgroup discussions. Innovative approaches in services are often lacking resources, functioning as fig leaf and good example covering lacking progress in other service areas, and are even facing counter-effective practices by other departments (i.e. foreigners’ authorities).



Ms Spencer remarked that the only implementation of anti-discrimination measures based on the assumption “we treat everyone the same” is often insufficient; she reported about the fear of public resentment of “special treatment” for migrants and of lacking staff awareness of the diverse needs of their clients. From her point of view, limited accountability and discrimination can be found, and in particular irregular migrants are often excluded from basic services. She recommended recognising the key role of city services in integration, and demanded clarity of objectives, leadership and accountability to ensure consistency across the administration. Barriers of access and their causes should be identified, and progress should be evaluated. Social partners, migrant organisations and other NGO’s should be included in a dialogue on improving the diversity of services, and a targeted communication strategy should build awareness and raise support for these objectives.

In particular the latter has been confirmed by Mr Meier (city of Zürich) who reported on the strong political support for integration advancement in Zürich, implementing public relation activities such as the annual invitation of Imams and Muslim communities to an “Apero” reception at the end of Ramadan by the city government. He stated that the Zürich policy for services is to focus on general services which are oriented on the needs of the diverse city population, and that specific services for migrants are realized only if absolutely necessary and reasonable. According to his experience, not only the quality of public services of the city, but also the general city infrastructure, in particular a good public transportation system, is an important factor for good integration. With regard to specific measures, good experiences have been made with integration loans for grass-root initiatives from civil society enabling these groups to realise small projects without risk.

Another relevant problem for service provision discussed in the working groups has been the lack of data, in particular, for example an overview on and the adaptation to the needs and expectations of migrants towards municipal services, the contentedness with the realisation of services as well as their outcome for quality of life and equality of opportunities for migrants.

In addition, especially the lacking overview on and coordination of the variety of services, measures and providers have been discussed critically. Foreigners’ councils often have meet the demand for counselling and mediation to service providers, although they are lacking necessary resources and are not in charge for these public functions. In particular the task of coordinating the various areas of services relevant for integration at the local level has been reflected in the closing discussion. As options have been discussed either the installation of integration affairs as a cross-cutting issue in all departments of the city administration, or the creation of a centralized coordinating department for integration issues attached to a powerful body such as the staff of the mayor.



## 5 Conclusion

Mr Nouripour (MdB, the Greens) referred in his closing statement to the French president Sarkozy who named the French people with migration background as “children of the nation”. He pointed to the complex meanings of the term integration and proposed to focus on its – as much as possible concrete - realisation: Equal rights, equal access beyond mere anti-discrimination legalisation, support of young people preventing failures of educational careers and negatively perceived presence on the street, support of women within their communities, flexibility and pragmatism in administrative practice. He argued that these fields can – with the exception of anti-discrimination legislation – very well be tackled on the local level in the cities and recommended to include their competences also in national integration programmes such as integration courses. He stated that for a successful policy at the city level the following factors are important: Clarity on data and facts, clarity on concepts without internal contradictions, clarity of the goals, having integration policy as a top priority, sensitizing politics and administration, and, last but not least, sufficient funds.

He concluded that integration is not a linear track with a start and a finish, but a complex process in which an individual may experience severe set-backs, for example by a disease or by getting old. To his opinion, however, in Germany a lot of integration efforts already have been realized during the last years by the society and to a relevant degree also in a successful manner. For the future, however, quite some challenges are to be expected.