

AMICALL Deutschland

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Im Zentrum der Untersuchung in Deutschland stand die Förderung positiver Einstellungen gegenüber Migranten durch Kommunikation als Bestandteil kommunaler und regionaler Integrationspolitik. Kommunale und föderale Regierungen (LRAs) spielen bei der Integrationsförderung eine wichtige Rolle. Aufgrund verschiedener Faktoren wie dem föderalen System, der kommunalpolitischen Zusammensetzung, der Einwohnerzahl oder der jeweiligen Migrationsgeschichte unterscheiden sich die Integrationspolitiken der LRAs jedoch voneinander.

Viele deutsche LRAs haben die Bedeutung öffentlicher Einstellungen für die Integration von Migranten und ihre eigene **Rolle** bei deren Gestaltung erkannt. Dennoch zeigen sie sich bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen bisher eher verhalten und mitunter unsicher. Einstellungsänderungen der Wohnbevölkerung werden somit häufig als eines von mehreren Zielen im Rahmen vereinzelter Aktivitäten verfolgt. Als Gründe für ihre Zurückhaltung nannten die befragten LRAs unter anderem die grundsätzliche Schwierigkeit, Einstellungen zu ändern, sowie fehlende Erfahrung, diese durch Kommunikation zu gestalten. So beinhalten nur wenige Integrationsstrategien deutscher LRAs Kommunikation als explizites Handlungsfeld zur Gestaltung von Einstellungen.

Die Bandbreite von **Kommunikationsaktivitäten** mit dem (impliziten) Ziel, positive Einstellungen gegenüber Migranten zu fördern, reicht von klassischer Presse-über gezielte Medienarbeit bis hin zu interkulturellen Veranstaltungen und Mediationsprozessen. Ganzheitlichere Kommunikationsstrategien schließen zudem auch Prozesse der interkulturellen Öffnung von Verwaltungen oder die Etablierung einer 'Willkommenskultur' innerhalb der lokalen Gesellschaft ein. Häufig kombinieren LRAs verschiedene Arten von Kommunikation zur Versachlichung öffentlicher Debatten sowie zur Reduktion von Stereotypen und Vorurteilen. Allerdings zeigte sich, dass LRAs Schwierigkeiten haben, gerade die Personengruppen mit negativen Einstellungen gegenüber Migranten zu erreichen.

In einigen LRAs leiten eigene Leitbilder wie „eine von Respekt und Toleranz geprägte Stadtgesellschaft“ (Münster) oder „eine weltoffene Stadt“ (Magdeburg) als allgemeine Handlungsorientierungen die **Planung und Durchführung** von Kommunikationsaktivitäten an. Die Mehrheit der befragten LRAs verfolgt ein Potenzial

orientierten Kommunikationsansatz, der die Chancen und positiven Aspekte von Migration in den Mittelpunkt rückt. Einige LRAs sprechen neben den positiven Aspekten gezielt aber auch Integrationsdefizite an. Durch die Anerkennung von Problemlagen wollen sie die Glaubwürdigkeit der positiven Botschaften steigern.

Kommunikationsaktivitäten werden vor allem von den Integrationsstellen und -beauftragten geprägt und getragen. Daneben beteiligen sich oft auch andere Akteursgruppen (z.B. Migrantenorganisationen und -vertreter, religiöse Gemeinschaften, Wohlfahrtsorganisationen) an ihrer Gestaltung und Durchführung.

Als ein adäquates Planungsprinzip zur frühzeitigen Förderung positiver Einstellungen sowie zur Vermeidung von Konflikten und Krisen wurde die proaktive Kommunikation identifiziert. Mögliche negative Effekte gesellschaftlicher Entwicklungen auf die Einstellungen der Wohnbevölkerung, wie z.B. eine verstärkte Zuwanderung von Asylsuchenden, sollen antizipiert und anhand geeigneter Kommunikationsmaßnahmen abgewendet werden.

Welche **Wirkung** Kommunikationsmaßnahmen bei den Einstellungen erzielen, wird in Deutschland aufgrund ihrer Komplexität und relativ hoher Kosten bisher noch nicht anhand wissenschaftlicher Verfahren gemessen. Stattdessen beurteilen LRAs den Erfolg ihrer Arbeit anhand „weicher“ Indikatoren wie Leserbriefe, Berichterstattung der lokalen Medien oder persönliches Feedback aus der Bevölkerung.

Zu den zentralen **Einflussfaktoren** des Erfolgs oder Misserfolg von Kommunikationsaktivitäten in Deutschland zählen das Prestige und die Glaubwürdigkeit des Kommunikators, nationale Debatten sowie nationale und lokale Medien, sozial-räumliche Faktoren, die politische und administrative Organisation von Integration innerhalb der LRA, lokalpolitische Charakteristika und finanzielle sowie personelle Ressourcen.

Ausführliche Informationen zu den AMICALL-Ergebnissen für Deutschland und Praxisbeispiele finden sich im englischsprachigen „Country research report – Germany“ und „Final Transnational Report“ auf der AMICALL-Internetseite: <http://www.compas.ox.ac.uk/research/urbanchange/amicall/>

Die Projektaktivitäten in Deutschland wurden durch das europäische forum für migrationsstudien (efms) ausgeführt, namentlich durch

Prof. Dr. Friedrich Heckmann

Dipl.-Soz Verena Krobisch

Dipl.-Soz Delia Wiest



AMICALL



ATTITUDES TO MIGRANTS, COMMUNICATION AND LOCAL LEADERSHIP



Die lokale Ebene zählt. Das ist eine Kernaussage des AMICALL-Projekts. Orte und Regionen in Europa unterscheiden sich; auch hinsichtlich ihrer Integrationsherausforderungen. Lokale und regionale Regierungen (LRAs) spielen demnach eine zentrale Rolle bei der Integration von Migranten. Insgesamt zeichneten die Untersuchungen in den verschiedenen Projektländern ein sehr heterogenes Bild der LRAs. Zugleich fanden sich aber auch einige bemerkenswerte Beispiele für LRAs mit starken Führungsrollen im Bereich der Integrationspolitik – sogar dort, wo sich nationale Regierungen aus diesem Feld zurückziehen. In fremdenfeindlich geprägten Kontexten nehmen LRAs weiterhin aktiv die Verantwortung als Aufnahmegesellschaft wahr, Bedingungen für eine erfolgreiche Integration zu schaffen.

Die Forschungsteams identifizierten eine Reihe von Aktivitäten der LRAs: Bekämpfung von Fehlinformationen und Missverständnissen, Objektivierung öffentlicher Debatten; Vermeidung, Vermittlung und Entschärfung von Spannungen und Konflikten; Förderung des gegenseitigen Verständnisses zwischen verschiedenen Gemeinschaften oder Gruppen, die an Orten zusammenleben; sowie die Schaffung einer gemeinsam geteilten lokalen Identität und eines Zugehörigkeitsgefühls aller Bürger.

AMICALL war ein transnationales praxisorientiertes Forschungsprojekt, das die Kommunikation von LRAs zum Thema Migration und Integration untersuchte. Gefördert durch den Europäischen Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen und in Zusammenarbeit mit sechs europäischen Forschungsinstitutionen sowie dem Europarat als Partner stellte AMICALL eine Plattform für den Austausch von Good-Practice-Beispielen, die Entwicklung neuer Strategien zur Kommunikation positiver Einstellungen gegenüber Migranten und die Integration von Migranten auf lokaler und regionaler Ebene bereit.

Die Untersuchung wurde in den sechs EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Ungarn, Italien, Niederlande, Spanien und Großbritannien unternommen. Zu Beginn des Projekts Anfang 2011 und als Grundlage der vergleichenden Untersuchung ermittelten die Projektpartner in einem Hintergrundpapier den länderspezifischen Kontext, in dem die LRAs arbeiten. Anschließend untersuchten die Partner im Rahmen von Sekundäranalysen und Leitfaden gestützten Interviews mit zentralen LRA-Vertretern, Nichtregierungsorganisationen und Experten, ob und welche Kommunikationsaktivitäten lokale Regierungsinstitutionen in den jeweiligen Ländern umsetzen. Der Fokus lag dabei auf der Erstellung ausführlicher Fallstudien. Für jedes beteiligte Land, jede beteiligte Region und Stadt versuchten die Forschungsteams sowohl erfolgreiche Initiativen als auch Hindernisse ihrer Umsetzung und Wirkung zu identifizieren. Anschließend wurden die Untersuchungsergebnisse in Expertenworkshops mit Praktikern aus dem Integrationsbereich reflektiert. Die zweite Hälfte des Projekts widmete sich der Frage, welche ersten Erkenntnisse aus der Untersuchung für die Politik hervorgehen. In jedem AMICALL-Projektland präsentierten zwei Teams im Rahmen eines politischen Rundtischgesprächs ihre Länderergebnisse und erhielten dazu Rückmeldung von Politikern, NGO-Vertretern und Experten der nationalen und lokalen Ebene.

Die Forschungsergebnisse sind in Länderberichten verschriftlicht, die auf der AMICALL-Internetseite des Projektes zugänglich sind. Zudem wurde ein Handbuch mit Erfolg versprechenden Praktiken einschließlich einer Benchmarking-Checkliste zu Gestaltungsempfehlungen veröffentlicht. Der transnationale Endbericht führt die Forschungsergebnisse aus den verschiedenen Projektländern und Fallstudien zusammen.



Ergebnisse

Obwohl in Europa unterschiedliche Einstellungen zu Migranten existieren, sind negative Einstellungen in den meisten Ländern verbreitet. Zudem gibt es einige Beispiele für Spannungen und Konflikte auf lokaler Ebene. Die Forschung zeigt, dass der nationale wie lokale Kontext relevant ist. Zwischen den Projektländern und zwischen den Städten innerhalb der Länder bestehen signifikante Unterschiede. Allerdings zeigen sich an verschiedenen Orten auch Gemeinsamkeiten. Ausschlaggebend ist auch, wie Integration in der öffentlichen Debatte dargestellt wird. Auch hier variieren die Ergebnisse in Abhängigkeit des örtlichen Kontexts. Während in einigen Ländern LRAs der Integration von Migranten bisher nur eine untergeordnete Bedeutung zuschreiben, rücken andere inzwischen vom Integrationsparadigma ab und arbeiten stattdessen verstärkt mit Konzepten wie Kohäsion, Inklusion, Partizipation oder Staatsbürgerschaft. Initiativen zur Förderung positiver Einstellungen entstanden aufgrund unterschiedlicher Ursachen wie krisenhafte Ereignisse oder nationale und EU-Förderungen.

Zu den ermittelten **LRA-Aktivitäten** zählen Kommunikationskampagnen und interaktive Projekte, welche die interkulturelle Kommunikation zwischen lokalen Bevölkerungsgruppen oder Face-to-face-Kommunikation zwischen Individuen fördern. An die vielseitigen Aktivitäten knüpfen sich verschiedene Überlegungen hinsichtlich ihrer Gestaltung an.

- **Ziel:** Die Untersuchung verweist auf die Risiken zielgruppenunspezifischer Kommunikation, die bestenfalls wirkungslos bleibt und im schlimmsten Fall kontraproduktiv ist. Zwar können mit den Aktivitäten durchaus mehrere unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Jedoch ist eine klare Definition dessen, was erreicht werden soll, für deren Erfolg unerlässlich.
- **Zielgruppe:** Kommunikationsstrategien richten sich an unterschiedliche Bevölkerungsgruppen; an Migrantengruppen, an die Wohnbevölkerung ohne Migrationshintergrund, an die gesamte Gemeinschaft oder nach innen, d.h. an die öffentliche Verwaltung.
- **Rolle der LRA:** Einige LRAs entwickeln auf Grundlage ihrer demokratischen Legitimität und spezifischen Kompetenzen eine starke Führungsrolle. Am effektivsten erwies sich aber die Kooperation mit anderen Interessensgruppen, z.B. aus der Wirtschaft, Gewerkschaften, NGO's oder mit Migranten selbst. So ist es beispielsweise sinnvoll bestimmte Akteure zur Übernahme einer Führungsrolle zu motivieren, wenn sie bei der Zielgruppe größere Glaubwürdigkeit als LRA-Vertreter besitzen.

Die Forschung identifizierte verschiedene Trends bei der **Umsetzung von Kommunikationsaktivitäten** durch LRAs.

- Länder, in denen Beamte mit der Leitung und internen Koordination der lokalen Integrationsarbeit beauftragt sind, können effektivere Strategien umsetzen.
- Häufig werden Initiativen von kleinen Teams oder Einzelpersonen umgesetzt, wodurch sie leicht gefährdet und kaum nachhaltig sind.
- NGOs spielen in ganz Europa eine Schlüsselrolle, können sich aber aufgrund von Hindernissen oftmals nicht als vollwertiger Partner in den Prozess einbringen.

In allen Ländern äußerten LRAs Bedarf an der Entwicklung strategischer Herangehensweisen, die über reaktive Maßnahmen auf krisenhafte Ereignisse oder einmalige, an Fördergelder gebundene Programme hinausgehen. Strategisches Vorgehen stellt bislang noch eine Ausnahme dar. Allerdings scheinen LRAs zunehmend auch längerfristige Ansätze zu entwickeln.

Ein **Mangel an Evaluation** erschwert es den LRAs Ergebnisse und Wirkungen ihrer Kommunikationsaktivitäten eindeutig zu bestimmen. Indes zeigte die Untersuchung aber eine Reihe erfahrungsbasierter **Erfolgs- bzw. Misserfolgskriterien** auf:

- **Finanzielle Mittel:** Sparmaßnahmen erwiesen sich als ein Hindernis für die erfolgreiche Umsetzung und Nachhaltigkeit von Initiativen. Zudem stellt Integrationsarbeit in vielen Ländern ein freiwilliges Handlungsfeld der LRAs dar und wird nicht selten als entbehrlich angesehen und vernachlässigt.
- **Die öffentliche Debatte:** Der Handlungsspielraum von LRAs kann auch durch unzureichende Unterstützung von Seiten der nationalen Politik oder negative öffentliche Diskurse beschränkt und die Umsetzung von Initiativen erschwert werden. LRAs gaben an, die Berichterstattung nationaler Medien sei oftmals problematisch, während lokale Medien eher eine positive Rolle einnehmen würden. Einige LRAs haben sogar erfolgreiche Partnerschaften mit lokalen Medien initiiert.
- **Persönlichkeiten und individuelles Engagement** treiben die Arbeit in der Regel voran. Gleichzeitig gefährden Ausfälle personengebundene Initiativen vergleichsweise stärker als Mainstream-Ansätze.
- **Regulierende Rahmenbedingungen** sind ein wichtiger Faktor. Komplexe bürokratische Strukturen, Hindernisse der Zusammenarbeit verschiedener Dienststellen einer LRA sowie das Fehlen von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund hemmen effektive Maßnahmen.

LRAs äußerten einen Bedarf an Lernmöglichkeiten im Bereich Kommunikation und Einstellungsänderung. Dazu zählen sie auch Foren, die einen Erfahrungsaustausch innerhalb und über nationale Grenzen hinweg ermöglichen.

Empfehlungen

Das Handbuch zu den vielversprechenden Praktiken, das mit dem transnationalen Endbericht veröffentlicht wurde, zeigt detailliert konkrete Schritte zur Gestaltung und Umsetzung von Kommunikationsaktivitäten auf. Aus dem Projekt gingen aber auch allgemeinere Empfehlungen hervor, die sich an LRAs selbst und an andere Regierungsebenen (einschließlich der Europäischen Union) richten.

- LRAs sollten sich ihrer Rolle, Verantwortlichkeit und besonderer Position bei der **Anleitung lokaler Kommunikationsaktivitäten zur Förderung positiver Einstellungen bewusst sein und andere Akteure sollten dies anerkennen und unterstützen.**
- Dazu ist eine **Zusammenarbeit mit der lokalen Verwaltung, anderen LRAs und Regierungsebenen und nicht-staatlichen Akteuren erforderlich.**
- LRAs sollten alle **Interessensgruppen mobilisieren, sektorübergreifende Netzwerke und Bündnisse aufbauen. Um die Mitwirkung der Zivilgesellschaft zu erreichen, sind möglicherweise zusätzliche Zeit und Ressourcen notwendig.**
- Statt vereinzelte, reaktive Maßnahmen sollten LRAs **strategische Ansätze entwickeln, die auf klar definierten Zielen und bewährten Methoden aufbauen. Strategien gilt es, auf relevante Teile der Bevölkerung auszurichten und die dafür geeigneten Aktivitäten auszuwählen. Dabei sollten die LRAs ein breites Repertoire an Methoden, wie z.B. sach- und gefühlorientierte Ansätze, Kultur, Humor und interkulturelle Kontakte, in Erwägung ziehen.**
- Strategische Ansätze sollten außerdem **erfahrungsgestützt sein und konsistente Botschaften, ausgewogene Informationen und verschiedene Kommunikationskanäle umfassen, einschließlich Face-to-face-Kommunikation und Partnerschaften mit Medien.**
- LRAs sollten starke integrative **lokale Identitäten fördern, die auf gemeinsamen Interessen und Zukunftsplänen der Bürger aufbauen. Strategien sollten parteiübergreifende Unterstützung finden.**
- Eine effektive Entwicklung von Kommunikationsaktivitäten im Integrationsbereich erfordert eine fundierte **Evaluation und Wirkungsbeurteilung** sowie internationale und nationale **Plattformen zum Austausch von Erfahrung und guter Praxis.**

Partnerorganisationen

- **Großbritannien:** Centre for Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford.
- **Ungarn:** Central European University (CEU), Budapest.
- **Deutschland:** europäisches forum für migrationsstudien (efms), Universität Bamberg.
- **Niederlande:** Erasmus University of Rotterdam.
- **Spanien:** University Complutense of Madrid.
- **Italien:** International and European Forum on Migration Research - Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (FIERI), Torino.
- **Partner:** Europarat.
- **Evaluation:** Centre for Urban and Community Research, Goldsmiths, University of London.



Die Forschungsberichte finden sich unter <http://www.compas.ox.ac.uk/research/urbanchange/amical/>