

Kommunale Diversitätspolitik in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen in Frankfurt am Main

Bericht im Rahmen des europäischen Städtenetzwerkes CLIP:
Cities for Local Integration Policies
Doris Lüken-Klaßen
Bamberg, April 2008

europäisches forum für migrationsstudien
Institut an der Universität Bamberg
Katharinenstraße 1, D-96052 Bamberg
Tel +49-951-932020-0, Fax +49-951-932020-20
efms@sowi.uni-bamberg.de, <http://www.efms.de>



Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

STUTTGART



STADT  FRANKFURT AM MAIN

Kommunale Diversitätspolitik in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen in Frankfurt am Main

**Bericht im Rahmen des europäischen Städtenetzwerkes CLIP:
Cities for Local Integration Policies**

Doris Lüken-Klaßen

Bamberg, April 2008

europäisches forum für migrationsstudien

Institut an der Universität Bamberg

Katharinenstraße 1

D-96052 Bamberg

Tel +49-951-932020-0

Fax +49-951-932020-20

efms@sowi.uni-bamberg.de

<http://www.efms.de>



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
1 Nationale Rahmenbedingungen der kommunalen Diversitätspolitik	5
1.1 Einwanderung nach Deutschland	5
1.2 Nationale Gesetzgebung und Diversitätsansätze	8
2 Die Stadt: Frankfurt am Main	11
2.1 Kurzcharakteristik der Stadt Frankfurt.....	11
2.2 Geschichte und Charakteristika der Frankfurter Bevölkerung mit Migrationshintergrund .	12
2.3 Die Stadtverwaltung: Zuständigkeiten und Struktur.....	15
3 Frankfurts Diversitätskonzept	16
3.1 Geschichtlicher Hintergrund und Zielsetzungen des Konzeptes	16
3.2 Verantwortlichkeiten in Politik und Verwaltung	17
3.3 Zusammenarbeit mit Sozialpartnern und NROs	17
3.4 Monitoring der Diversitätspolitik	18
3.5 Herausforderungen und Lektionen der praktischen Umsetzung	18
3.6 Mögliche Zukunftsstrategien	19
4 Diversitätspolitik im Bereich Beschäftigung	19
4.1 Zusammensetzung des städtischen Personals	19
4.2 Grundlagen und Ziele der Beschäftigungspolitik	21
4.3 Anwerbung, Einstellung, Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern.....	22
4.4 Gleichheit des Gehalts und der Arbeitsbedingungen.....	24
4.5 Diskriminierung und Beschwerden.....	24
4.6 Berücksichtigung kultureller und religiöser Bedürfnisse	25
4.7 Monitoring.....	25
4.8 Herausforderungen bei der Umsetzung der Diversitätspolitik	25
4.9 Wirksamkeit der Maßnahmen im Bereich Beschäftigung	26
5 Diversitätspolitik im Bereich Dienstleistungen	27
5.1 Bereitstellung und Erbringung von Dienstleistungen	27
5.2 Diversität in und Zugang zu kommunalen Dienstleistungen	30
5.3 Kulturelles Bewusstsein und kulturelle Kompetenz der städtischen Mitarbeiter	31
5.4 Diskriminierung von Nutzern der kommunalen Dienstleistungen	31
5.5 Wirksamkeit der Diversitätspolitik im Bereich Dienstleistungen	32



6	Fazit: Herausforderungen und Lektionen für CLIP	33
7	Literaturverzeichnis	35
8	Interviewpartner	37

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausländische Bevölkerung Deutschlands nach Nationalität (2007).....	6
Abbildung 2: Migrationshintergrund der Bevölkerung (2006).....	6
Abbildung 3: Migrationserfahrung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (2005).....	7
Abbildung 4: Alterspyramide nach dem Migrationshintergrund (2006)	8
Abbildung 5: Ausländische Bevölkerung Frankfurts nach Nationalität (2006)	13
Abbildung 6: Alterspyramide der Bevölkerung Frankfurts (12/2005)	14
Abbildung 7: Bewerbungen und Auszubildende 2003 – 2007	20
Abbildung 8: Städtische Kampagne für Ausbildungsplätze.....	23
Abbildung 9: Informationskampagne für die Anti-Diskriminierungs-Hotline	32



Vorwort

Europäische Städte locken Zuwanderer¹ aus aller Welt an. Diese Städte verfügen über einen reichen Erfahrungsschatz mit der Integration heterogener Bevölkerungsgruppen in die kommunale Gemeinschaft und profitieren von dieser. Gleichzeitig sind Städte und Gemeinden aber auch diejenigen, die den Preis für fehlgeschlagene Integrationsprozesse zu zahlen haben – und das, obwohl sie Zuwanderungsströme nicht selbst regulieren können und in Zuwanderungsfragen vom nationalen Recht abhängig sind. Städte sind deshalb nachdrücklich an erfolgreichen kommunalen Integrationspraktiken interessiert.

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats und die Stadt Stuttgart haben daher im Frühjahr 2006 ein europäisches Städtenetzwerk für kommunale Integrationspolitik geschaffen: *Cities for Local Integration Policies* (CLIP). Das CLIP-Netzwerk organisiert den strukturierten Erfahrungsaustausch zwischen kommunalen Behörden und unterstützt die Städte somit in einem gemeinsamen Lernprozess. Dank der innovativen Konzepte für kommunale Integrationspolitik wird das Netzwerk zudem europaweit einen nützlichen Beitrag zu aktuellen politischen Debatten leisten und eine wirksamere Integrationspolitik für Migranten fördern.

Unterstützt wird das Netzwerk von Wissenschaftlern aus fünf Forschungsinstituten.² Die Verantwortung für die Stadt Frankfurt liegt beim europäischen forum für migrationsstudien (efms) in Bamberg. In Zusammenarbeit mit den Ansprechpartnern bei der Stadtverwaltung von Frankfurt am Main, Helga Nagel und Atila Yergök vom Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA), wurde viel Arbeit und Zeit investiert, um die für diesen Bericht erforderlichen Daten zu sammeln. Zahlreiche Mitarbeiter der Stadtverwaltung und Vertreter von Migrantenorganisationen konnten im Januar 2008 interviewt werden (siehe Liste am Ende dieser Darstellung); sie stellten Berichte und Statistiken zur Verfügung und lieferten hilfreiche Kommentare für diese Studie. Ich danke allen beteiligten Experten der Stadt Frankfurt, die zum Gelingen dieser Studie beigetragen haben!

Das Copyright für diesen Bericht liegt bei der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen.³

Doris Lüken-Klaßen

April 2008, Bamberg

¹ Zur besseren Lesbarkeit wird auf die zusätzliche Verwendung der weiblichen Form verzichtet, gemeint sind immer beide Geschlechter.

² Die Institute sind das europäische forum für migrationsstudien (efms) an der Universität Bamberg, das Centre on Migration Policy and Society (COMPAS) an der Universität Oxford, das Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES) an der Universität Amsterdam, das Institut für Stadt- und Regionalforschung (ISR) an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und das Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations (CEDEM) an der Universität Liège. Alle fünf Institute gehören dem europäischen Exzellenznetzwerk International Migration, Integration and Social Cohesion (IMISCOE) an.

³ © European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Ireland.



1 Nationale Rahmenbedingungen der kommunalen Diversitätspolitik

1.1 Einwanderung nach Deutschland

In Deutschland finden seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges enorme Migrationsprozesse statt. Zwischen 1945 und dem Anfang der 1950er Jahre kamen circa 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus dem Osten Europas nach Deutschland. Zudem zogen bis zum Bau der Berliner Mauer 1961 3,8 Millionen Menschen von Ost- nach Westdeutschland. Waren die Wanderungsprozesse bis Anfang der 1950er Jahre auf den Krieg und seine Nachwirkungen zurückzuführen, so war die Immigration von den späten 1950er bis Anfang der 1970er Jahre hauptsächlich das Ergebnis von Arbeitsmarktprozessen. Das Zusammenspiel von hohem Wirtschaftswachstum und konjunkturell bedingtem Arbeitskräftemangel führte zu einer kontinuierlich steigenden Anwerbung ausländischer Gastarbeiter, so dass die Zahl der Ausländer in Deutschland in den 1970er Jahren auf vier Millionen anwuchs. Seit dem Anwerbestopp 1973 ist die Familienzusammenführung eine der bedeutendsten Zuwanderungsformen nach Deutschland, weswegen die Staatsangehörigen der früheren Entsendeländer auch heute noch den größten Anteil an der Bevölkerung mit Migrationshintergrund bilden.

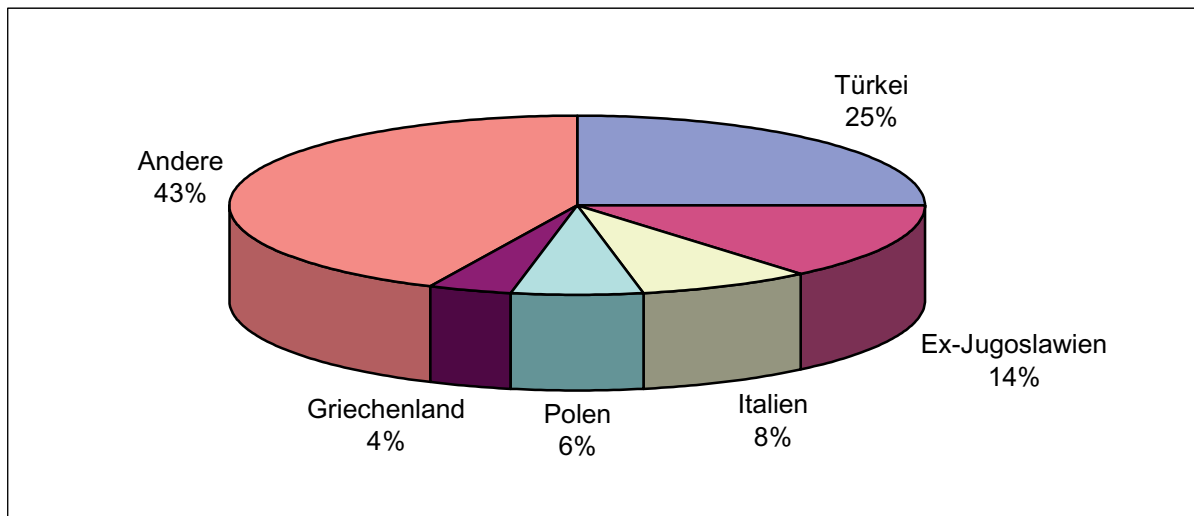
Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs begann Ende der 1980er Jahre eine neue Phase der deutschen Migrationsgeschichte. Zwischen 1988 und 2004 wanderten drei Millionen Aussiedler und Spätaussiedler⁴ aus Ost- und Mitteleuropa nach Deutschland. Nachdem deren Zuzugszahlen 1990 mit 397 000 Einwanderern ihren Höhepunkt erreichten, gingen sie kontinuierlich zurück; 2005 reisten lediglich 35 522 Personen ein. Eine weitere bedeutende Gruppe von Migranten bilden die Flüchtlinge und Asylbewerber. In den 1990er Jahren stellten etwa 1,8 Millionen Personen einen Asylantrag; danach sank diese Zahl nachhaltig. 2005 wurden 28 914 Anträge gestellt – so wenig wie seit 1984 nicht mehr – und der Anteil der anerkannten Asylberechtigten an den Asylverfahren erreichte mit 0,9 % einen historischen Tiefstand. Aktuell befinden sich rund 60 000 Konventionsflüchtlinge mit Abschiebungsschutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention, 40 000 Asylbewerber sowie 76 000 Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland (vgl. BAMF 2006: 46; 53ff., Heckmann 2003: 48f., Özcan 2007: 2ff.).

Am 31. 12. 2007 leben 82,3 Millionen Menschen in Deutschland, darunter 6,7 Millionen Ausländer. Die ausländische Bevölkerung stellt somit rund 8 % der Bevölkerung. Von diesen stammen 80 % aus Europa (inkl. Türkei); rund 35 % sind EU-Bürger. Mit 1,71 Millionen (25 %) bilden Türken die größte Gruppe ausländischer Nationalität, gefolgt von Staatsbürgern des ehemaligen Jugoslawien (14 %), Italienern (8 %), Polen (6 %) und Griechen (4 %) (vgl. Statistisches Bundesamt 2008a: Tabelle 4).

⁴ Bis 1992 wird diese Personengruppe als Aussiedler bezeichnet. Mit der Neufassung des Bundesvertriebenengesetzes werden diejenigen, die ab dem 1.1.1993 eingewandert sind, als Spätaussiedler bezeichnet (§ 4 BVFG).



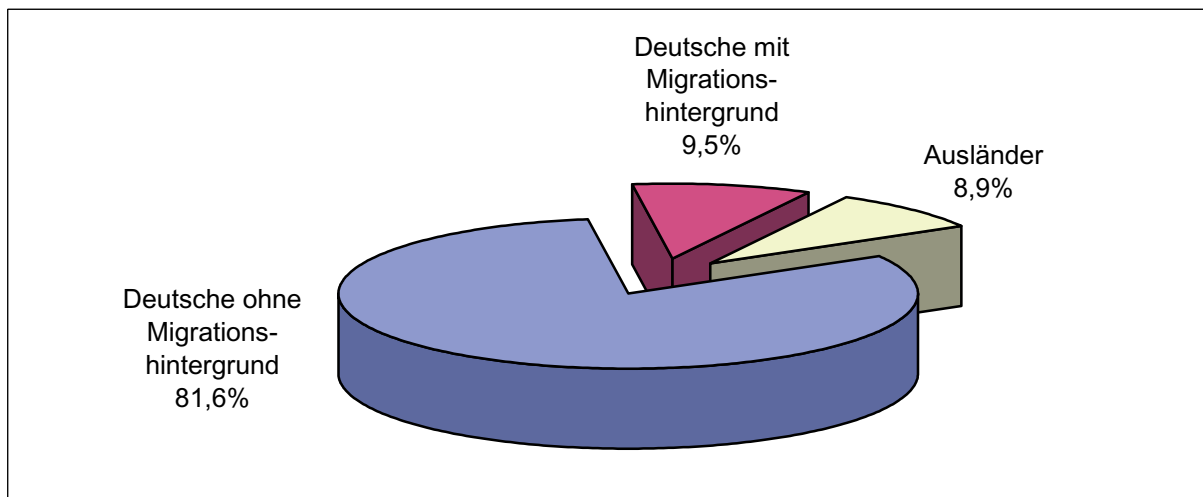
Abbildung 1: Ausländische Bevölkerung Deutschlands nach Nationalität (2007)



Quelle: eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2008a

Der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund ist jedoch beträchtlich höher. Dieser Gruppe werden Ausländer, Eingebürgerte, sowie deutsche Staatsbürger, deren Migrationshintergrund sich vom Migrationsstatus ihrer Eltern ableitet, zugeordnet. Ende 2006 stellten Ausländer 8,9% und Deutsche mit Migrationshintergrund 9,5% der Gesamtbevölkerung; gemeinsam stellten die 15,1 Millionen Einwohner mit Migrationshintergrund somit einen Bevölkerungsanteil von 18,4% (Statistisches Bundesamt 2008b: 33).

Abbildung 2: Migrationshintergrund der Bevölkerung (2006)



Quelle: eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2008b: 33

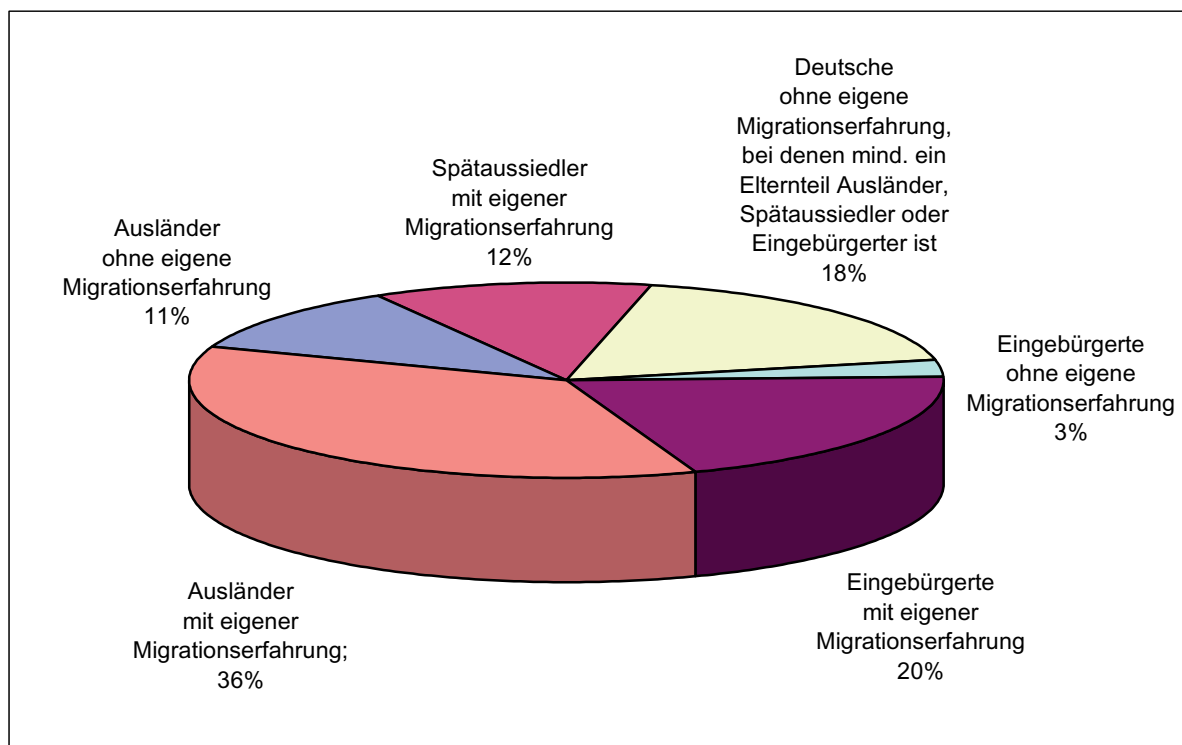
Von diesen Personen mit Migrationshintergrund haben zwei Drittel eine persönliche Migrationserfahrung, ein Drittel wurde dagegen bereits in Deutschland geboren und hat demnach keine eigene Migrationserfahrung. Abbildung 3 zeigt die Personen mit Migrationshintergrund, gegliedert nach ihrer persönlichen Migrationserfahrung, aus dem Jahr 2005.

Die zugewanderten Ausländer stellen mit 5,6 Millionen oder 36% die größte Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund, während die 1,7 Millionen in Deutschland geborenen Ausländer



lediglich 11% ausmachen. Das Verhältnis der Ausländer mit und ohne persönliche Migrationserfahrung ist also drei zu eins.

Abbildung 3: Migrationserfahrung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (2005)



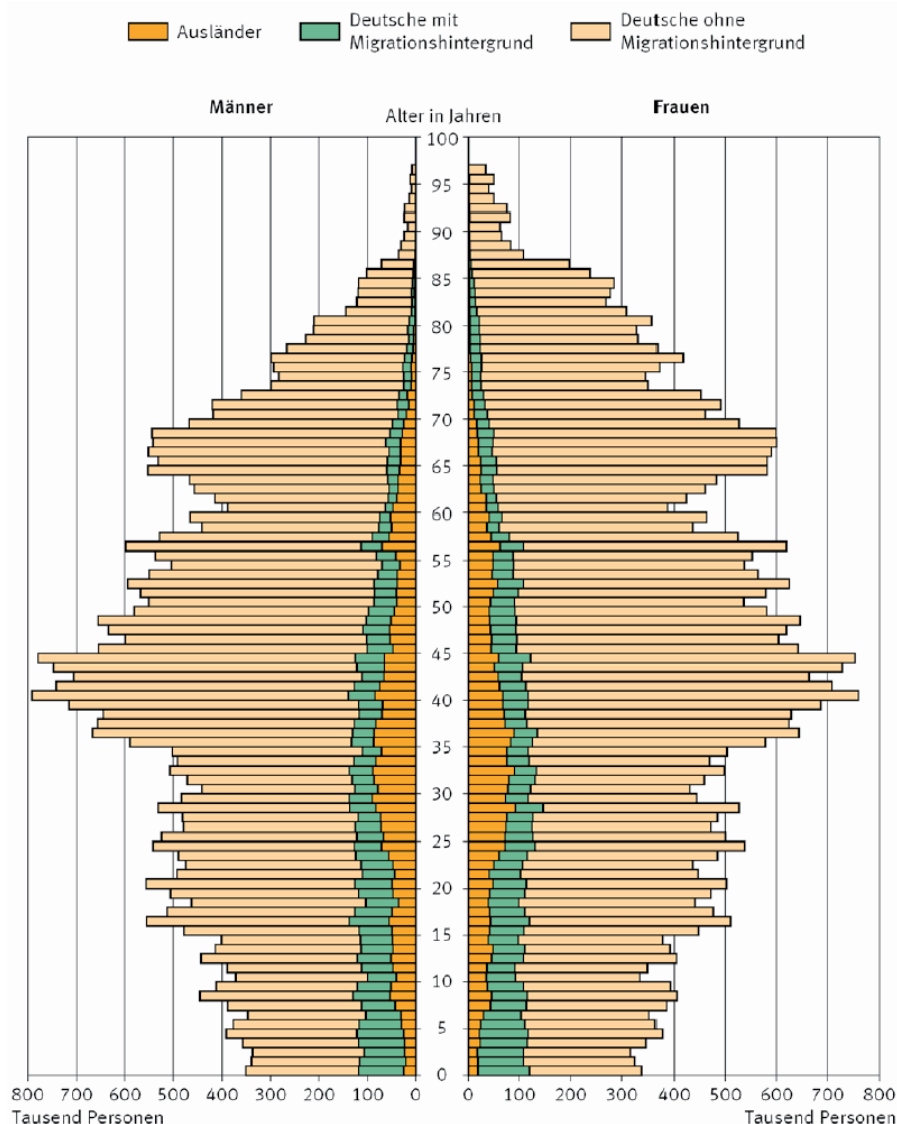
Quelle: eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2006a: 75

Die zweitgrößte Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund bilden Eingebürgerte mit 3,5 Millionen (23%). Hier überwiegen die drei Millionen Eingebürgerten mit persönlicher Migrationserfahrung (20%) die 0,5 Millionen Eingebürgerten ohne persönliche Migrationserfahrung (3%) im Verhältnis sechs zu eins.

18% der Personen mit Migrationshintergrund sind Deutsche ohne eigene Migrationserfahrung. Hierbei handelt es sich um 1,2 Millionen Kinder von Migranten sowie um 1,5 Millionen Kinder mit so genanntem einseitigem Migrationshintergrund, von denen nur ein Elternteil eingewandert ist.

Schließlich werden 1,8 Millionen oder 12% der Personen mit Migrationshintergrund von den offiziellen Statistiken als Spätaussiedler geführt. Hier ist zu beachten, dass die Zahlen auf dem Mikrozensus basieren, der nicht alle in Deutschland lebenden Spätaussiedler erfasst, sondern nur diejenigen, die nach dem 1. 8. 1999 zugewandert sind – die tatsächliche Anzahl ist also höher.

Abbildung 4 stellt die Altersstruktur der Bevölkerung im Jahr 2006 in Form einer Bevölkerungspyramide dar. Die Altersstruktur der Ausländer ist im Inneren der Pyramide in orange, die der Deutschen mit Migrationshintergrund daneben in grün, die Altersstruktur der Deutschen ohne Migrationshintergrund außen in beige abgetragen. Für die Gesamtbevölkerung zeigt die Darstellung die typische Pilzform einer schrumpfenden Bevölkerung. Zwar sind Personen mit Migrationshintergrund bis in die höchsten Altersgruppen vertreten, jedoch nimmt ihr prozentualer Anteil an der jeweiligen Gesamtbevölkerung mit zunehmendem Alter deutlich ab. Im Mittel ist dieser Teil der Bevölkerung jünger als jener ohne Migrationshintergrund.


Abbildung 4: Alterspyramide nach dem Migrationshintergrund (2006)


Quelle: Statistisches Bundesamt 2008b: 14

Da Daten zum Migrationshintergrund in der amtlichen Statistik erst seit 2005 erhoben werden, können viele der folgenden Statistiken lediglich Auskunft über in Deutschland lebenden Ausländer und nicht über die gesamte Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund geben.

1.2 Nationale Gesetzgebung und Diversitätsansätze

In Deutschland wird die nationale Integrationspolitik stark von der gesellschaftlichen Definition der Migrationssituation beeinflusst. Diese spiegelt das Verständnis wider, welches politische und soziale Akteure von der ‚Natur‘ der gegenwärtigen Migrationsprozesse haben. Während der gesamten Phase der Anwerbung von Arbeitsmigranten gab es in der Gesellschaft und in politischen Kreisen einen Konsens darüber, dass der Aufenthalt der Gastarbeiter nur temporär sein und deren Integration nur partiell erfolgen sollte. Bis zum Jahr 1998 lautete die offizielle Definition der Regierung: „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Diese Auffassung wurde durch das deutsche Nationskonzept einer ethnischen Abstammungsgesellschaft gestärkt: Die Nation definierte sich als eine Herkunftsgemeinschaft mit gemeinsamer Kultur und Geschichte –



und die Einbeziehung von Einwanderern in die deutsche Nation wurde als eine Ausnahme von der Regel betrachtet (vgl. Heckmann 2003: 45, ebd. 2004: 206).

Gleichwohl kann die Verleugnung der Einwanderungssituation nicht mit dem Fehlen einer Integrationspolitik gleichgesetzt werden; die Integration von Migranten wird seit den 1970er Jahren offiziell als notwendig erachtet. Die deutsche Integrationspolitik ist eine ‚allgemeine‘ Integrationspolitik: Das Hauptmerkmal der deutschen Integrationsweise ist der Einbezug von Migranten in das allgemeine Wohlfahrts- und das sozialpolitische System und die Öffnung der relevanten gesellschaftlichen Institutionen (Arbeitsmarkt, Bildungs- und Ausbildungssystem, Wohnungsmarkt) für Migranten. Im Vergleich zu dieser allgemeinen Integrationspolitik sind spezifische Maßnahmen der Integration von Migranten weniger relevant. Nichtsdestoweniger wurde über die Jahre ein vielschichtiges Netz von integrationsfördernden Programmen und Projekten entwickelt, deren überwiegende Mehrheit von Deutschlands sechs größten Wohlfahrtsverbänden durchgeführt wird.⁵ Eine umfassende ‚Strategie‘ zur Integration von Ausländern gab es hingegen nicht – und gibt es bis heute nur in Ansätzen.

Erst seit Beginn des neuen Jahrtausends setzt sich allmählich der Ansatz durch, dass die zugewanderte Bevölkerung systematisch und aktiv in die Gesellschaft integriert werden sollte – und die Gesamtbevölkerung von ihrer Heterogenität auch profitieren könnte. Im Jahr 2000 führte Deutschland ein offeneres Staatsangehörigkeitsrecht ein, welches das Prinzip des *jus sanguinis* (Abstammungsprinzip) lockerte und Elemente des *jus soli* (Territorialprinzip) aufnahm. Das Nationalstaatsverständnis wandelt sich somit von einer ethnischen Abstammungsgesellschaft hin zu einer offeneren Einwanderungsgesellschaft. Zudem wurde 2005 das neue Zuwanderungsgesetz verabschiedet, das die Wichtigkeit einer umfassenden Integrationsstrategie bestätigt (vgl. Borkert/Bosswick 2007, Penninx 2005: 140, Heckmann 2003: 58).

Anhand dieses kurzen historischen Abrisses wird bereits deutlich, dass der nationale politische Hintergrund nicht sehr förderlich für die Implementierung einer Diversitätspolitik war, die die kulturelle Vielfalt der Gesellschaft auch als etwas Positives schätzt und das Ziel verfolgt, von dieser Vielfalt zu profitieren. Dennoch ist – gerade in den letzten Jahren – das allgemeine Verständnis für den Nutzen und die Bedeutsamkeit von Konzepten der Diversität gewachsen – sowohl in der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft als auch in der Gesellschaft insgesamt. Dies zeigt sich zum einen am Wandel rechtlicher Vorschriften und zum anderen an diversen Projekten und Initiativen. Im Folgenden werden einige relevante Gesetze sowie interessante Initiativen skizziert.

Die Gleichberechtigung im Erwerbsleben und im Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wird durch mehrere Gesetze garantiert. Erstens wird in Artikel 3 des deutschen Grundgesetzes das Prinzip der Gleichbehandlung konstatiert. Niemand darf aufgrund seines Geschlechts, seiner Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt behandelt werden. Allerdings beeinflusst dieses Grundrecht das Arbeitsrecht nicht in direkter Weise.

⁵ Inzwischen ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für die landesweite Konzeption und Umsetzung von Integrationsmaßnahmen verantwortlich – in der operativen Durchführung verlässt es sich jedoch weiterhin hauptsächlich auf die Expertise der lokalen (Wohlfahrts-)Organisationen.



Im Erwerbsleben gibt es drei grundlegende Verordnungen: Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) behandelt die Gleichstellung aller in einem Betrieb tätigen Personen.⁶ Es fordert insbesondere, dass jede Benachteiligung aufgrund von Abstammung, Religion, Nationalität oder ethnischer Herkunft unterbleibt. In Ergänzung dazu untersagen das Bundespersonalvertretungsgesetz und das Bundesbeamtengesetz die ungleiche Behandlung im öffentlichen Sektor und im öffentlichen Dienst. Weiterhin verbietet das Bundesbeamtengesetz Diskriminierung im Rahmen des Einstellungsverfahrens: Die „Auslese“ der Bewerber ist „nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse oder ethnische Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, politische Anschauungen, Herkunft, Beziehungen oder sexuelle Identität vorzunehmen“ (§ 8 (1) Bundesbeamtengesetz).⁷

Zusätzlich zu diesen Gesetzen wurde im August 2006 das Allgemeine Gleichstellungsgesetz (AGG) verabschiedet, welches die EU-Richtlinien für Gleichberechtigung⁸ umsetzt. Dieses Gesetz verbietet Benachteiligungen aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Identität.⁹ Dieses umfassende Gesetz kann als Meilenstein für den Rechtsschutz vor ungerechtfertigter ungleicher Behandlung und (ethnischer) Diskriminierung betrachtet werden (vgl. Peucker 2006; Bosch/Peucker 2006).

Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung finanziell und politisch viele Projekte und Initiativen, die sich gegen ethnische Diskriminierung am Arbeitsplatz richten, den Zugang zum Arbeitsmarkt für Migranten erleichtern wollen und kulturelle Vielfalt im Allgemeinen fördern. Die bedeutendsten großflächig angelegten Programme im Erwerbsbereich sind das landesweite Programm ‚XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt‘ und die EU-Initiative ‚EQUAL‘.

Ein weiteres Beispiel für die wachsende Anerkennung der Diversitätspolitik ist die ‚Charta der Vielfalt‘: Unter der Schirmherrschaft der Bundesregierung unterzeichneten 2006 vier Großunternehmen¹⁰ gemeinschaftlich die Charta ‚Diversity als Chance – die Charta der Vielfalt von Unternehmen in Deutschland‘ und verpflichteten sich dadurch, kulturelle Vielfalt innerhalb ihres Unternehmens anzuerkennen und zu fördern.¹¹ Im Januar 2008 waren bereits über 240

⁶ Das Gesetz bezieht sich auf private Firmen mit mehr als fünf Angestellten.

⁷ Andererseits fördert das Bundesbeamtengesetz ungleiche Behandlung, da Drittstaatsangehörige (Personen, die keine Staatsangehörigkeit eines EU-Landes besitzen) in der Regel nicht verbeamtet werden können.

⁸ 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2002/73/EG und 2004/113/EG.

⁹ Im Rahmen dieses Gesetzes richtete die Regierung auch eine Antidiskriminierungsstelle (ADS) im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein. Dort können Informationen über die Rechtslage und die Möglichkeiten, Rechte geltend zu machen, eingeholt werden.

¹⁰ Deutsche Bank, DaimlerChrysler, Deutsche BP and Deutsche Telekom.

¹¹ Diese Charta umfasst folgende Zielsetzungen und Auflagen: (1) Die Pflege einer Unternehmenskultur, die von gegenseitigem Respekt und Wertschätzung jedes Einzelnen geprägt ist. Es werden Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Vorgesetzte wie Mitarbeiter diese Werte erkennen, teilen und leben. Dabei kommt den Führungskräften bzw. Vorgesetzten eine besondere Verpflichtung zu. (2) Die Überprüfung von Personalprozessen und die Sicherstellung, dass diese den vielfältigen Fähigkeiten und Talenten aller Mitarbeiter sowie dem Leistungsanspruch gerecht werden. (3) Die Anerkennung der



Unternehmen und öffentliche Organisationen dieser Initiative beigetreten; darunter die Städte Augsburg, Köln, Frankfurt am Main, München und Stuttgart (vgl. <http://bundesregierung.de>, Bosch/Peucker 2006, ebd. 2007).

Dass auch Kommunen dieser von Unternehmen initiierten Charta beitreten, verdeutlicht den bemerkenswerten Wandel, der im Verlauf der letzten Dekade in den Kommunalverwaltungen stattgefunden hat. Eine beträchtliche Anzahl deutscher Städte hat es sich zum Ziel gesetzt, ihre Verwaltungen zu kundenfreundlicheren Zentren umzugestalten, welche auf die unterschiedlichen Bedürfnisse einer ethnisch differenzierteren Klientel eingehen können. Zu diesem Zweck wurden Behörden umstrukturiert und eine so genannte ‚interkulturelle Öffnung‘ gefördert: Die Aufmerksamkeit gilt dabei der Erhöhung der interkulturellen Kompetenz der Verwaltungsmitarbeiter zum einen und der Bereitstellung migrantenspezifischer Angebote zum anderen. Wie ernsthaft diese Ziele verfolgt werden, kann jedoch noch nicht abschließend beurteilt werden und bleibt abzuwarten.

2 Die Stadt: Frankfurt am Main

2.1 Kurzcharakteristik der Stadt Frankfurt

Die Stadt Frankfurt am Main liegt im Bundesland Hessen. Mit 667 468 Einwohnern (Stand: 31. 12. 2007) ist sie – bezogen auf die Bevölkerungsgröße – Deutschlands fünftgrößte Stadt (Stadt Frankfurt am Main 2007a).

Als eines der weltweit führenden Finanzzentren beheimatet Frankfurt mehr als 300 nationale und internationale Banken, beispielsweise die Europäische Zentralbank und die Deutsche Bundesbank. Die ‚Mainmetropole‘ zählt außerdem zu einem der führenden Standorte für Unternehmen in Europa und profitiert von einer gut ausgebauten Infrastruktur, wie dem größtem Flughafen Europas und dem drittgrößten Messegelände der Welt.

Das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen betrug 2006 50 014 Millionen Euro (84 578 Euro je Erwerbstätigem) und ist damit das höchste BIP pro Erwerbstätigem in einer deutschen Großstadt (Stadt Frankfurt am Main 2008c). Mit 911 Erwerbstätigen auf 1 000 Einwohner wies Frankfurt 2006 die höchste Arbeitsplatzdichte Deutschlands auf. Die starke Konzentration von Arbeitsplätzen ist auf einen hohen Anteil von Berufspendlern zurückzuführen: 41,4% der in Frankfurt beschäftigten Arbeitnehmer hatten 2006 ihren Wohnsitz außerhalb der Stadt; unter den 14 größten deutschen Städten weist Frankfurt damit den höchsten Pendleranteil auf (Stadt Frankfurt am Main 2008b).

Im Zuge des ökonomischen Strukturwandels und der Tertiärisierung der Wirtschaft stieg die Zahl der Arbeitsplätze im Bereich der höherwertigen Dienstleistungen. Zudem nahm auch das Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der einfachen Dienstleistungen wie dem Service-

Vielfalt der Gesellschaft innerhalb und außerhalb des Unternehmens, die Wertschätzung der darin liegenden Potenziale und der gewinnbringender Einsatz für das Unternehmen. (4) Die Umsetzung der Charta zum Thema des internen und externen Dialogs machen. (5) Eine jährliche öffentliche Auskunft über die Aktivitäten und den Fortschritt bei der Förderung der Vielfalt und Wertschätzung. (6) Die Mitarbeiter werden über Diversity informiert und bei der Umsetzung der Charta einbezogen.



oder Sicherheitsbereich zu. Auf der anderen Seite fielen mit dem Schrumpfen des industriellen Sektors viele gut bezahlte Arbeitsplätze für Facharbeiter weg. Diese Entwicklung führte zu einer Polarisierung der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in Frankfurt: Zwischen 1990 und 2000 stieg sowohl der Anteil der beschäftigten Akademiker als auch derjenige der gering qualifizierten Angestellten deutlich an. Dagegen sank der Anteil der qualifizierten Beschäftigten ohne akademische Ausbildung (vgl. Sautter 2004: 6). Im Zuge dieser Entwicklung hat auch die allgemeine Arbeitslosigkeit zugenommen. Im Juni 2007 lag die Arbeitslosenquote in Frankfurt bei 10,6%.

2.2 Geschichte und Charakteristika der Frankfurter Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Frankfurt blickt auf eine lange Einwanderungstradition zurück. Zwischen den 1960er und den frühen 1970er Jahren war die Stadt das wichtigste Ziel für Gastarbeiter in Deutschland. Sie kamen hauptsächlich aus Italien, Spanien, Griechenland, dem damaligen Jugoslawien und der Türkei. Nach dem Anwerbestopp 1973 beschlossen viele dieser Arbeitsmigranten, sich in Frankfurt niederzulassen und ihre Familien nachzuholen, so dass der Familiennachzug auch hier zur wichtigsten Form der Zuwanderung wurde. Während der 1990er Jahre waren Spätaussiedler, Kriegsflüchtlinge aus dem früheren Jugoslawien und Asyltragssteller die drei größten Migrantengruppen.

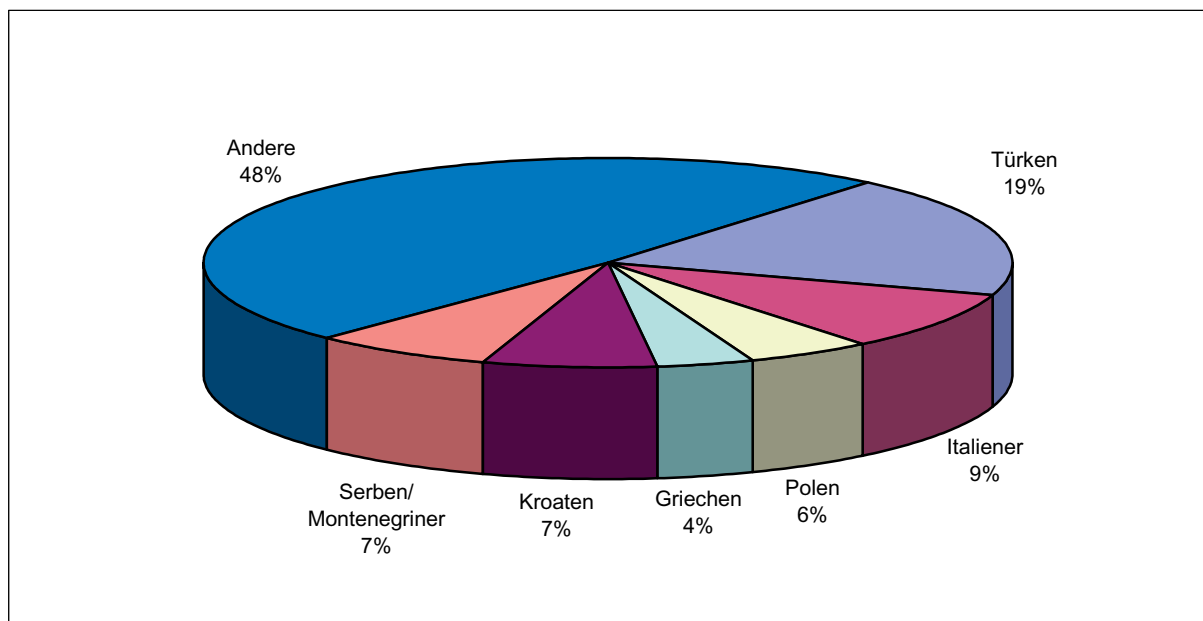
Ende des Jahres 2007 leben 164.201 Ausländer in Frankfurt – ein Viertel der Bevölkerung (24,6%) besitzt nicht die deutsche Staatsbürgerschaft. Der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund ist mit 38% deutlich höher und steigt weiter an: Zwei Drittel der in Frankfurt geborenen Kinder haben einen Migrationshintergrund.¹²

Die ausländische Bevölkerung Frankfurts zeichnet sich durch eine Vielfalt an ethnischen Gruppen und Nationalitäten aus: Die ausländischen Zuwanderer kommen aus 175 Ländern. Im Jahr 2006 bilden Türken mit 19% die größte Gruppe. Ihnen folgen Italiener (9%), Kroaten und Serben/Montenegriner (jeweils 7%) sowie Polen (6%) und Griechen (4%) (vgl. Abbildung 5).

¹² ‚Personen mit Migrationshintergrund‘ werden in Frankfurt als Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft, mit doppelter Staatsbürgerschaft, eingebürgerte Deutsche und im Ausland Geborene definiert.



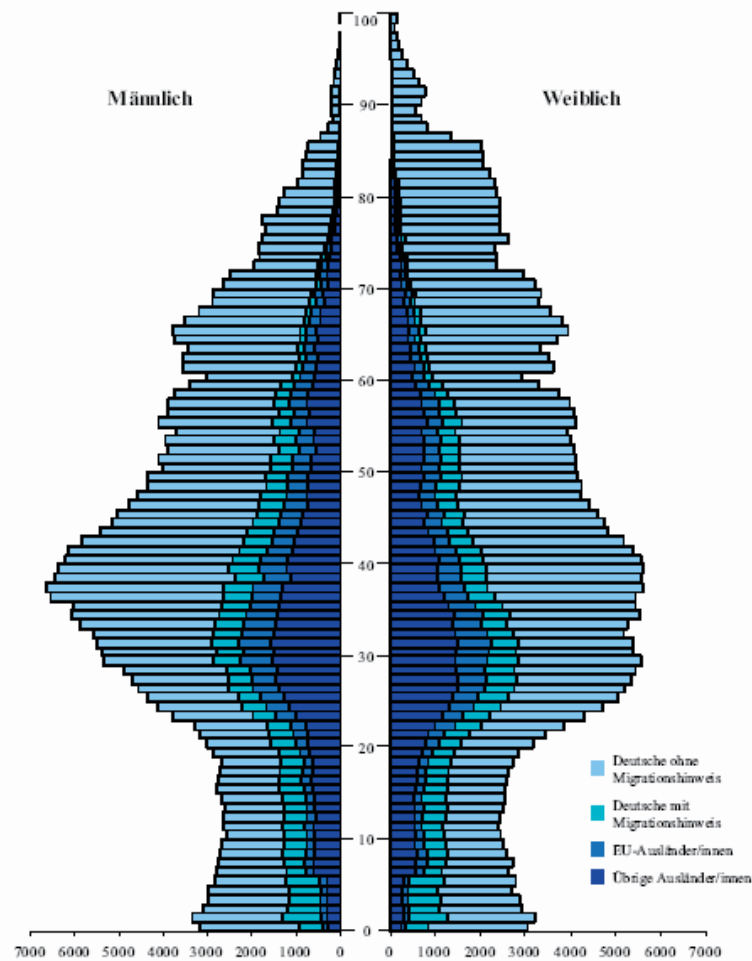
Abbildung 5: Ausländische Bevölkerung Frankfurts nach Nationalität (2006)



Quelle: eigene Darstellung nach Stadt Frankfurt am Main 2007b: 31

Viele der Frankfurter Migranten sind Spätaussiedler, die als deutsche Staatsbürger nicht in die allgemeine Ausländerstatistik eingehen. Die ‚Frankfurter Statistischen Berichte‘ zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund weisen 22089 Personen aus, die ihren Geburtsort in Aussiedlerstaaten haben; ungefähr 3,4% der Frankfurter Bevölkerung (2005) sind demnach Spätaussiedler. Die exakte Anzahl der Spätaussiedler und ihrer Nachfahren ist beträchtlich höher und leider nicht bekannt.

Eine Vielzahl der Migranten lebt bereits sehr lange in Frankfurt: Über ein Drittel der volljährigen Migranten wohnt seit mehr als 15 Jahren in der Stadt. Insbesondere bei Kroaten und Türken gibt es einen hohen Prozentsatz an ‚Langzeit-Frankfurtern‘ (62% bzw. 54%). Aufgrund der sich wandelnden Migrationsmotive verändert sich seit den 1970er Jahren auch die Geschlechts- und Alterszusammensetzung der Zuwanderer. Der Frauenanteil ist zwischen 1970 und 2004 von 33% auf 48% angestiegen. Weiterhin waren 2004 15% der ausländischen Bevölkerung unter 18 Jahre alt und nur 7,5% älter als 65. Mehr als die Hälfte der Ausländer in Frankfurt ist zwischen 18 und 45 Jahren alt. Abbildung 6 zeigt die Bevölkerungspyramide Frankfurts im Dezember 2005: Männer sind auf der linken, Frauen auf der rechten Seite angegeben. Migranten aus Drittstaaten sind in der Mitte in dunkelblau gekennzeichnet, Migranten aus EU-Staaten daneben in einem helleren Blau. Die türkise Farbe steht für Deutsche mit Migrationshintergrund, hellblau stellt Deutsche ohne Migrationshintergrund dar.


Abbildung 6: Alterspyramide der Bevölkerung Frankfurts (12/2005)


Quelle: Dobroschke 2006a: 75

Ausländer machen nahezu ein Drittel (30%) der Schüler an allgemeinen Schulen aus und ihre Bildungssituation erscheint deutlich schlechter als die der deutschen Schüler: Ausländische Kinder besuchen wesentlich häufiger eine Hauptschule als deutsche (22% vs. 8% eines Jahrgangs); im Gegensatz dazu gehen lediglich 30% der ausländischen Schüler auf ein Gymnasium (deutsche Schüler zu 60%). Auch die Schulabschlüsse reflektieren diese Unterschiede: 45% der Deutschen, jedoch lediglich 14% der Ausländer legten 2005 ihr Abitur ab.¹³ Der Anteil ausländischer Schüler, welche die Schule ohne Abschluss verlassen, ist mit 9% höher als der der Deutschen (4%). Bei diesen Statistiken muss beachtet werden, dass die eingebürgerten Jugendlichen mit Migrationshintergrund unter den deutschen Schülern ‚versteckt‘ sind (Stadt Frankfurt am Main 2006c: 67).

Wie oben beschrieben, lag die Arbeitslosenquote in Frankfurt im Juni 2007 bei 10,6%. Dabei sind Ausländer mit einer Rate von 16,7% deutlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Deutsche (8,7%).¹⁴

¹³ Dieser Wert liegt über dem landesweiten Durchschnitt.

¹⁴ Vgl. angefragte Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit in Frankfurt am Main.



2.3 Die Stadtverwaltung: Zuständigkeiten und Struktur

Die Stadt Frankfurt wird von der Stadtverordnetenversammlung (die Legislative der Stadt) und dem Magistrat (die Exekutive der Stadt) geleitet. Erstere wird direkt von den Bürgern Frankfurts gewählt und besteht derzeit aus 93 Mitgliedern.¹⁵ Neben der Verfügung über das Stadtbudget und dem Erlass der Stadtverordnung ist eine der Aufgaben der Stadtverordnetenversammlung die Benennung der Mitglieder des Magistrats. Der Magistrat setzt sich aus der (direkt gewählten) Oberbürgermeisterin, dem Bürgermeister, dem Stadtkämmerer sowie sieben hauptamtlichen und 14 ehrenamtlichen Stadträten zusammen. Jeder der sieben hauptamtlichen Stadträte und einer der ehrenamtlichen ist für eines der acht Dezernate der Stadt verantwortlich.

Eines dieser Dezernate ist das Dezernat für Integration.¹⁶ Somit ist stets ein (ehrenamtliches) Mitglied des Magistrats für den Bereich Integration, multikulturelle Angelegenheiten und Diversität zuständig. Die Hauptfunktion des Dezernats ist es, den politischen Rahmen für die kommunale Integrations- und Diversitätspolitik zu bilden. Dem Dezernat für Integration sind die Kommunale Ausländervertretung (KAV) und das Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) angeschlossen. Zusätzlich berät ein Ausschuss für Gleichstellung und Integration seit Mitte der 1990er Jahre den Magistrat.

Die Kommunale Ausländervertretung (KAV) ist die politische Vertretung der in Frankfurt lebenden Ausländer. Sie soll allgemein zur Verbesserung der Situation der Ausländer in Frankfurt beitragen, indem sie den Magistrat und den Stadtrat sowie die verschiedenen Ausschüsse in allen Fragen der Lokalpolitik berät. Auf Antrag müssen alle Vorschläge und Meinungen der KAV berücksichtigt werden. Zudem kann die KAV auch eigene Maßnahmen realisieren.

Die zweite dem Dezernat für Integration zugeordnete Einrichtung hat deutlich mehr Einfluss auf die kommunale Organisation: Das AmkA soll die Beziehungen zwischen Personen mit unterschiedlicher nationaler, sozialer, ethnischer und kultureller Herkunft verbessern. Seine zentrale Funktion ist die Anregung, Moderation und Steuerung von Integrations- und Diversitätsmaßnahmen und -prozessen. Zu diesem Zweck bemüht sich das AmkA um eine gute Vernetzung der Akteure im Bereich der Integration und der kulturellen Vielfalt: Um gemeinsam entsprechende Aktivitäten auf kommunaler Ebene zu planen und zusammenzuführen, steht es in ständigem Kontakt zu anderen Ämtern, Einrichtungen und (Migranten-)Organisationen außerhalb der Stadtverwaltung. Zudem entwickelt und unterstützt es politische Strategien der Gleichberechtigung und Anti-Diskriminierungsmaßnahmen. In gewissem Maße agiert das AmkA auch auf der operativen Ebene: Es berät und informiert Nichtregierungsorganisationen (NROs) und andere Ämter innerhalb der Stadtverwaltung und initiiert verschiedene Aktivitäten.

Innerhalb der Stadtverwaltung spielt das AmkA damit eine sehr wichtige Rolle, die Umsetzung von Maßnahmen obliegt in der Regel jedoch den einzelnen Behörden. Hierzu gehören beispielsweise das Gesundheitsamt, das einen speziellen Beratungsservice und Projekte für Migranten bereitstellt, und die ‚Internationale Bibliothek‘, welche verschiedenste Aktivitäten für

¹⁵ 34 CDU, 22 SPD, 14 Bündnis90/Die Grünen, 6 Linkspartei, 6 FDP und 11 Mitglieder anderer politischer Parteien.

¹⁶ 1989 als Dezernat für multikulturelle Angelegenheiten gegründet, wurde es 2001 in das Dezernat für Integration umbenannt.



Bürger mit Migrationshintergrund anbietet. Eine weitere wichtige kommunale Einrichtung ist das Jugend- und Sozialamt, das eine Vielzahl an Dienstleistungen mit Rücksicht auf die Migrantenbevölkerung zur Verfügung stellt und entsprechende Initiativen durchführt. Letztere beinhalten die Beratung von Migranten, die Unterstützung von Migrantenkindern, die Organisation internationaler Festivals oder die Entwicklung von Leitlinien hinsichtlich interkultureller Orientierung und Kompetenz. Das Personal- und Organisationsamt führt ein interkulturelles Training für die Mitarbeiter durch und ermutigt junge Migranten, sich um einen Ausbildungsplatz bei der Stadtverwaltung zu bewerben. Weitere interessante Projekte und Initiativen werden von anderen Behörden und Einrichtungen wie dem Stadtplanungsamt, dem Schulamt, dem Rhein-Main Jobcenter sowie der Polizei durchgeführt. Einige Beispiele für die vielfältigen Aktivitäten werden in Kapitel 5.1 über die Bereitstellung von Dienstleistungen für Migranten genannt.

3 Frankfurts Diversitätskonzept

3.1 Geschichtlicher Hintergrund und Zielsetzungen des Konzeptes

Frankfurt ist eine international ausgerichtete Stadt, die Menschen aus der ganzen Welt anzieht. Wie in den meisten deutschen Städten wurde auch in Frankfurt die Integration der Einwohner mit Migrationshintergrund über die Öffnung von Kerninstitutionen (wie das Schulsystem und den Arbeitsmarkt) sowie über ihre Einbeziehung in das Wohlfahrtssystem organisiert (vgl. Kapitel 1.2). Die Stadt war sich jedoch relativ früh der Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen zur Pflege friedlicher und bereichernder Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen bewusst. Daher wurde 1989 das Dezernat für multikulturelle Angelegenheiten mit dem ihm angegliederten Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) gegründet. Die Einrichtung eines solchen Amtes innerhalb der Stadtverwaltung, welches mit anderen Ämtern auf gleicher Ebene kommunizieren kann, war in Deutschland einmalig und ist noch immer ungewöhnlich. Nicht nur die Positionierung dieses Organs, sondern auch seine Benennung war eine Neuheit in Deutschland: Anstatt eines Amtes für multikulturelle Angelegenheiten hatten (und haben häufig noch immer) andere Städte einen so genannten ‚Ausländerbeauftragten‘. In Frankfurt deutet bereits der Name der verantwortlichen Stelle die dahinter stehende Philosophie an. Laut der Leiterin des AmkA ist die entscheidende Frage längst nicht mehr, wie Migranten – oder ‚Ausländer‘ – in die deutsche Gesellschaft integriert werden können, sondern wie die Stadtverwaltung verändert werden kann, um besser auf die Bedürfnisse einer heterogenen, multikulturellen Bevölkerung eingehen zu können. Auch wenn das ‚Dezernat für multikulturelle Angelegenheiten‘ 2001 in ‚Dezernat für Integration‘ umbenannt wurde, bleibt dieser Geist erhalten.

Um der heterogenen Bevölkerung gerecht zu werden, verfolgt die Stadt Frankfurt eine Integrationspolitik, die sich sowohl auf die Bürger mit als auch auf die Bürger ohne Migrationshintergrund bezieht. Die offiziellen Ziele der Integrationspolitik sind (1) „dafür Sorge zu tragen, dass die Zuwanderer so schnell wie möglich gleichberechtigt am gesellschaftlichen und sozialen Leben teilhaben können“, (2) „Bedingungen für ein friedliches Zusammenleben aller Bürgerinnen und Bürger der Stadt herzustellen“ und (3) „der einheimischen Bevölkerung die notwendige Unterstützung zu geben, um Veränderungen und neue Herausforderungen zu



bewältigen“ (Stadt Frankfurt am Main 2008). Diese Ziele implizieren zwar ein Konzept der Diversität, eine explizite ‚Politik der kulturellen Vielfalt‘ wurde aber bisher nicht eingesetzt.

Da die Herstellung von Chancengleichheit nach Auffassung der Frankfurter Stadtverwaltung in hohem Maße von der Bildung, dem Arbeitsverhältnis und der Familiensituation abhängig ist, konzentrieren sich viele Maßnahmen auf die Bereiche Bildung und Sprache. Die Stärkung von und die Kooperation mit Migrantenorganisationen, die Verbesserung des interkulturellen Dialogs, Anti-Diskriminierungsarbeit und Konfliktmanagement sind weitere Tätigkeitsfelder der Kommune. Zudem ist die ‚interkulturelle Öffnung‘ der Institutionen eine der wichtigsten Zielsetzungen der Stadt (und insbesondere des AmkA). In diesem Sinne werden Verwaltungsangestellte darin geschult, eine Bereicherung in der kulturellen Vielfalt zu sehen. Zudem sollen vermehrt Migranten angeworben und eingestellt werden, um den Anteil der in der Stadtverwaltung tätigen Personen mit Migrationshintergrund zu erhöhen.

3.2 Verantwortlichkeiten in Politik und Verwaltung

Seit 1989 wird immer ein Mitglied des Magistrats dazu ernannt, sich den Themenfeldern Integration, multikulturelle Angelegenheiten und Diversität zu widmen. Diese Person wird ehrenamtlicher Leiter des Dezernats für Integration und ist für die Gestaltung der kommunalen Integrations- und Diversitätspolitik zuständig. Der erste Leiter dieses Dezernats war Daniel Cohn-Bendit, gefolgt von Jutta Ebeling, Dr. Albrecht Magen und Jean Claude Diallo. Seit April 2008 wird dieser Posten von Dr. Nargess Eskandari-Grünberg bekleidet.

Innerhalb der Stadtverwaltung ist das AmkA das zentrale Organ für Angelegenheiten der Integration und kulturellen Vielfalt. Seit 2001 wird das Amt von Helga Nagel geleitet. Wie oben erwähnt, ist das AmkA für die strategische Ausrichtung der städtischen Integrations- und Diversitätspolitik verantwortlich. Es initiiert (Pilot-)Projekte und unterstützt andere städtische Ämter in der Ein- und Durchführung integrationspolitischer und multikultureller Maßnahmen. Jedoch kann das AmkA anderen Ämtern keine Anweisungen geben oder Aufträge erteilen. Die Verantwortung für die Umsetzung der entsprechenden Politik obliegt den jeweiligen Ämtern. Einen eigenen Verantwortlichen für diesen Aufgabenbereich haben die meisten Einrichtungen dennoch nicht.

Während die Anwerbung Auszubildender und Weiterbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter vom Personal- und Organisationsamt in Zusammenarbeit mit den einzelnen Dezernaten zentral organisiert werden, ist die interne Personalpolitik Sache der Ämter. Dadurch ist jede Behörde auch für die Berücksichtigung kultureller Vielfalt in ihrer Beschäftigungspolitik verantwortlich. Hierfür sind die Leiter der Ämter und die jeweiligen Beamten für Personalpolitik verantwortlich.

3.3 Zusammenarbeit mit Sozialpartnern und NROs

Die Stadt Frankfurt kooperiert – wie die meisten deutschen Städte – mit Wohlfahrtsorganisationen (z. B. Caritas, Diakonie und AWO) und anderen NROs, inklusive lokaler religiöser Gemeinschaften und Migrantenorganisationen. Im Einzelnen besteht diese Zusammenarbeit aus Maßnahmen zur Förderung von Integration und zur Unterstützung des friedlichen multikulturellen Zusammenlebens (z. B. Qualifikationskurse und Festivals). Das AmkA ist hierbei die wichtigste Anlaufstelle für Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind. Es finanziert jährlich circa 150



Projekte kommunaler NROs mit einem Budget von 120 000€ mit.¹⁷ Zudem koordiniert es die Kontakte zwischen NROs und anderen Ämtern.

Die Stadt Frankfurt hat ebenso Kontakte zu Sozialpartnern hergestellt: Sie arbeitet u. a. mit der IHK und Gewerkschaften sowie mit dem Personalrat zusammen. Jedoch behandeln diese Zusammenschlüsse im Allgemeinen kaum die Themen Diversität oder Migration.

3.4 Monitoring der Diversitätspolitik

Ein systematisches Monitoringsystem über Integrationspolitische Angebote oder Prozesse hat Frankfurt bisher nicht etabliert. Da die Nützlichkeit eines solchen Systems aber hoch eingeschätzt wird, werden bereits vorhandene Ansätze ausgebaut und miteinander verknüpft.

Um ein breiteres Wissen über den Stand der Integration der in Frankfurt lebenden Migranten zu erhalten, veranlasste die Stadt bereits im Jahr 2000 eine entsprechende wissenschaftliche Evaluation und beauftragte dasselbe Institut mit einer Wiederholung der Studie 2007/2008. Parallel wird der Einsatz eines ausführlichen Monitoringsystems vorbereitet, mit welchem die Stadt anhand einer Reihe von Indikatoren (z. B. Bildungsstand, Einbürgerungsquote) die Integration von Migranten nach Stadtvierteln differenziert erfassen kann. Diese Daten werden langfristig eine Basis für Längsschnittstudien erbringen und somit wichtige Informationen für die Entwicklung zukünftiger Maßnahmen liefern.

Migrantenspezifische Dienstleistungen der einzelnen Ämter werden vom AmkA in einem alle zwei Jahre erscheinenden ‚Integrationsbericht‘ zusammenfassend publiziert. Da dieser Bericht in seiner bisherigen Fassung eher unsystematisch ist, wurde ein wissenschaftliches Institut beauftragt, einen strukturierteren und umfassenderen Bericht über alle kommunalen Serviceleistungen für Migranten auszuarbeiten. Dieser soll noch 2008 erstmals erscheinen und zukünftig regelmäßig fortgeführt werden.

3.5 Herausforderungen und Lektionen der praktischen Umsetzung

Seit Jahren wird die Bevölkerung Frankfurts immer heterogener und facettenreicher. Alle interviewten Beamten bestätigten, dass sich die Politiker und Angestellten der Stadt dieser Situation gewahr sind und wissen, dass es Veränderungen in der Stadtverwaltung geben muss. Viele Verwaltungsangestellte – in der Regel diejenigen, die täglichen Kontakt mit Migranten als Kunden haben – bieten eine Vielzahl von migrantenspezifischen Dienstleistungen an. Insbesondere die Mitarbeiter des AmkA führen innovative Maßnahmen für Migranten ein und bemühen sich generell um die Bildung interkultureller Kompetenz innerhalb der Stadtverwaltung.

Nichtsdestotrotz ist die Umsetzung des Diversitätskonzeptes eine große Herausforderung. Die fehlende Entscheidungsmacht des AmkA zur Realisierung einzelner Vorschläge und zur Durchführung von Maßnahmen in der gesamten Verwaltung ist eines der Hauptprobleme. Das AmkA wurde eingerichtet, um Impulse zu geben und Empfehlungen auszustellen, es ist aber in

¹⁷ Zusätzlich erhält die NRO ‚Frauenrecht ist Menschenrecht‘ eine jährliche Unterstützung von 25 000€ zur Betreuung von Kindern, die ‚illegal‘ in Frankfurt leben.



keiner Weise dazu befugt, entsprechende Strukturen zu schaffen und Maßnahmen innerhalb der Stadtverwaltung durchzusetzen.

Eine zweite Schwierigkeit ist das Fehlen eines offiziellen Konzeptes zur Förderung von Integration und zur Nutzung und Gestaltung kultureller Vielfalt. Einerseits ist der Magistrat augenscheinlich an den Themen Diversität und Integration interessiert; andererseits hat er bisher nie die Entwicklung einer Integrationsstrategie oder eines Diversitätskonzeptes angeordnet. Deshalb verfügt die Stadt Frankfurt zwar über eine Reihe innovativer Maßnahmen, kann aber kein kohärentes Konzept oder konkrete Ziele vorweisen – eine große Herausforderung für die dahinter stehenden Mitarbeiter der Stadt.

3.6 Mögliche Zukunftsstrategien

Frankfurt hat im Vergleich zu anderen deutschen Städten einen der höchsten Anteile an Bürgern mit Migrationshintergrund. Zur Bewältigung der Heterogenität und zur Förderung friedvoller Beziehungen zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen wurden innovative Programme gestartet und eine Vielzahl an *good practice*-Maßnahmen durchgeführt. Insofern hat die Stadt für ihr Engagement in Bezug auf multikulturelle Angelegenheiten an Reputation gewonnen. Dennoch betrachten die Interviewpartner die Aufgabenfelder als *work in progress*: Bereits bestehende Initiativen und Maßnahmen werden regelmäßig verändert und angepasst sowie neue Konzepte entwickelt. Das AmkA unterstützt die weitere dezernatübergreifende Bildung von ‚interkultureller Sensibilität‘ im Dienstleistungsbereich und in der Personalpolitik.

In Bezug auf den Monitoringprozess beabsichtigt die Stadt, neue Praktiken einzuführen: Wie oben bereits erwähnt wurde, sollen besser durchdachte Methoden zur Untersuchung der Dienstleistungserbringung für sowie des Integrationsprozesses von Migranten angewendet werden.

4 Diversitätspolitik im Bereich Beschäftigung

4.1 Zusammensetzung des städtischen Personals

Die Stadt Frankfurt ist Arbeitgeber für 12 862 Personen (Ende 2007). Davon arbeiten 11 536 Personen in städtischen Ämtern und weitere 1 326 in den städtischen ‚Sondervermögen‘, wie der Stadtentwässerung und der Volkshochschule. Mitarbeiter der städtischen Kliniken sowie kommunaler Einrichtungen, welche als eigenständige Unternehmen geführt werden (z. B. Oper und Müllabfuhr), sind in diesem Bericht nicht berücksichtigt, da diese Daten von den städtischen Ämtern nicht erhoben werden.

Die Stadt führt keine Statistiken darüber, wie viele ihrer Mitarbeiter einen Migrationshintergrund (nach obiger Definition) haben. Es ist lediglich bekannt, wie viele Mitarbeiter Ausländer sind oder im Ausland geboren wurden: Unter den 12 862 Mitarbeitern der Stadtverwaltung wurden 1 683 (13%) im Ausland geboren und/oder sind Ausländer. Damit sind die in Frankfurt lebenden



Ausländer in der Stadtverwaltung deutlich unterrepräsentiert.¹⁸ Der Anteil der in der Stadtverwaltung tätigen Migranten variiert stark zwischen den verschiedenen Stellen: Während in einigen wenigen Ämtern 20 % bis zu 42 % der Mitarbeiter Ausländer sind und/oder im Ausland geboren wurden (z. B. im AmkA, Stadtschulamt, Stadtentwässerung und Grünflächenamt), so beträgt dieser Anteil im Personal- und Organisationsamt oder bei der Branddirektion jeweils weniger als 3 %.

Bezüglich des Geschlechterverhältnisses ist festzuhalten, dass mehr Frauen mit Migrationshintergrund als Männer mit Migrationshintergrund bei der Stadt arbeiten. Insgesamt sind circa 65 % der städtischen Angestellten mit Migrationshintergrund Frauen.

Laut Aussagen einiger Experten gibt es große Statusunterschiede zwischen Mitarbeitern ohne Migrationshintergrund und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund: Letztere arbeiten durchschnittlich häufiger im einfachen und mittleren Dienst, führen häufiger manuelle Tätigkeiten durch und üben seltener Leitungsfunktionen aus. Diese Unterschiede können leider nicht quantifiziert werden, da aus Datenschutzgründen diesbezüglich keine offiziellen Informationen vom Personal- und Organisationsamt gegeben werden.

Die Stadt Frankfurt bietet Ausbildungsplätze für verschiedene Berufe an. Zwischen 2003 und 2007 bekam die Stadt insgesamt 19393 Bewerbungen auf 542 Lehrstellen; das bedeutet durchschnittlich 3879 Bewerbungen auf 108 Stellen pro Jahr.¹⁹ Seit 2003 wird die Anzahl der Bewerbungen von Ausländern und im Ausland Geborener sowie die Zahl der angenommenen Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit und/oder Geburtsort im Ausland systematisch erfasst.

Abbildung 7: Bewerbungen und Auszubildende 2003 – 2007

	Bewerbungen	Bewerbungen von Ausländern und im Ausland Geborener	Neu eingestellte Auszubildende	Neu eingestellte Auszubildende mit ausländischer Staatsangehörigkeit und/oder Geburtsort im Ausland
2003	3359	723 (22 %)	160	22 (14 %)
2004	3360	594 (18 %)	102	11 (10 %)
2005	4867	728 (15 %)	97	18 (19 %)
2006	3209	454 (14 %)	83	9 (11 %)
2007	4598	661 (14 %)	100	18 (18 %)
2003 – 2007	19393	3160 (16 %)	542	78 (14 %)

Quelle: efms; basierend auf Daten des Personal- und Organisationsamt Frankfurt

¹⁸ In Frankfurt stellen Ausländer (ohne im Ausland Geborene) 23,9 % des Erwerbspersonenpotentials.

¹⁹ Normalerweise bewerben sich etliche Personen für mehrere Stellen. Daher ist die Zahl der Bewerbungen größer als die Zahl der Bewerber. Da die Stadt nur die Anzahl der Bewerbungen aufnimmt, ist die Zahl der Bewerber nicht bekannt.



2003 wurden 723 der Bewerbungen für Ausbildungsplätze bei der Stadt Frankfurt von Ausländern und im Ausland Geborenen eingereicht (22 %). In den Folgejahren nahm dieser Anteil ab: 2004 waren 18 % der Bewerber Ausländer oder im Ausland geboren, 2005 noch 15 % und schließlich 2006 und 2007 nur 14 %. Durchschnittlich kamen 16 % der Bewerbungen von Ausländern und/oder im Ausland Geborenen.

Im Zeitraum von 2003 bis 2007 wurden 542 Auszubildende eingestellt; der Anteil der neu eingestellten ausländischen Auszubildenden und der im Ausland geborenen Auszubildenden variierte in diesem Zeitraum zwischen 10 % (2004) und 19 % (2005). Durchschnittlich sind 14 % eines Auszubildenden-Jahrgangs Ausländer oder im Ausland Geborene.

Aus diesen Zahlen wird deutlich, dass sich Personen mit Migrationshintergrund proportional seltener um eine Ausbildungsstelle bei der Stadt bewerben als Personen ohne Migrationshintergrund – Tendenz sogar abnehmend. Zudem zeigen die Daten, dass die Bewerbungen von Personen mit Migrationshintergrund häufiger erfolglos bleiben als die der Bewerber ohne Migrationshintergrund.

4.2 Grundlagen und Ziele der Beschäftigungspolitik

Bisher verfolgt die Stadt keinen offiziellen und systematischen Diversitäts-Ansatz im Bereich der Beschäftigungspolitik, hat jedoch einige Ziele verabschiedet. Nachfolgend werden zunächst rechtliche Grundlagen, anschließend diversitätsorientierte Ziele der Beschäftigungspolitik vorgestellt.

Die Stadt Frankfurt berücksichtigt bei der Einstellung die Qualifikation und die Befähigung der Bewerber; ihr Einstellungsverfahren soll keine bestimmte Bevölkerungsgruppe bevorzugen oder benachteiligen. Die Entscheidung zur Anstellung sowohl von Angestellten als auch von Beamten muss wie in jeder deutschen Verwaltung „ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse oder ethnische Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, politische Anschauungen, Herkunft, Beziehungen oder sexuelle Identität“ (§ 8 (1) Bundesbeamtengesetz) getroffen werden. Von Bedeutung sind ausschließlich der Bildungsgrad, die Expertise und die Erfahrung des Bewerbers (vgl. Kapitel 1.2). Prinzipiell kann somit jeder bei einer deutschen Stadtverwaltung angestellt werden – unabhängig von der Nationalität.

Entgegen der weit verbreiteten Meinung, dass Beamte in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen müssen, ist auch der Zugang zum Beamtenstatus offen für andere Nationalitäten. Seit 1993 werden deutsche Staatsangehörige und EU-Bürger im Allgemeinen gleich behandelt. Auch beispielsweise Griechen können folglich in Deutschland verbeamtet werden. Bürger aus Drittstaaten können dagegen nur verbeamtet werden, wenn ein „dringendes dienstliches Bedürfnis“ (§ 7 BBG/§ 4 BRRG) vorliegt.²⁰ Das bedeutet zwar nicht, dass sie nicht bei der Stadtverwaltung angestellt werden können; sie haben aber einen weniger privilegierten Status inne.

Sowohl die Stadtverordnetenversammlung und der Magistrat als auch der städtische Ausländerbeirat sind aufgrund der hohen Diversität der Bevölkerung davon überzeugt, dass

²⁰ Nach dem Mikrozensus von 2005 sind 80 % der Beamten mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit Angehörige der EU25-Länder.



‚interkulturelle Offenheit‘ in den städtischen Behörden und ‚Sondervermögen‘ sehr wichtig für die Effizienz und die Qualität kommunaler Dienstleistungen ist. Deshalb haben sie sich zum Ziel gesetzt, (1) die Anzahl der Auszubildenden mit Migrationshintergrund zu erhöhen, (2) die Ausbilder und ihre Abteilungen im interkulturellen Bereich zu sensibilisieren und zu qualifizieren, (3) die Ämter und Betriebe nachhaltig für Mitarbeiter ausländischer Herkunft zu öffnen und somit (4) möglichen Formen der Ausgrenzung und Fremdenfeindlichkeit in den Institutionen und im Umgang mit den Bürgern entgegen zu wirken (Magistrat 2002a).

Um diesen Zielen näher zu kommen, organisierte die Stadt das Projekt ‚XENOS – Interkulturelle Öffnung der städtischen Ämter und Unternehmen‘.²¹ Frankfurts VHS führte das Projekt in Zusammenarbeit mit dem Personal- und Organisationsamt durch und wurde dabei vom AmKA unterstützt. Der erste Schritt des von 2001 bis 2004 laufenden Projektes war die Identifizierung von Ursachen für die Unterrepräsentation der Migranten in der Stadtverwaltung und die Identifikation von kommunalen Strukturen, die Personen mit Migrationshintergrund davon abhalten, sich bei der Stadt zu bewerben oder verhindern, dass sie einen Ausbildungsplatz bei der Stadt erhalten. Gleichzeitig sollte das Personal für das Thema Diversität und mögliche Diskriminierung innerhalb der Stadtverwaltung sensibilisiert werden.

Parallel dazu verstärkte die Stadt ihr Engagement zur Erhöhung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiter: Sie verwirklichte Maßnahmen zur Erhöhung der Zahl der Migranten in der Stadtverwaltung und zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz des Personals. Die Methoden umfassen beispielsweise Werbe- und Informationskampagnen zu Ausbildungsplätzen bei der Stadt, welche speziell auf Migranten ausgerichtet sind und auf kulturelle Vielfalt achten, oder die Neuorganisation der Anwerbeverfahren und interkulturelles Training der Belegschaft. Diese und andere Maßnahmen werden in Kapitel 4.4 detaillierter beschrieben.

4.3 Anwerbung, Einstellung, Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern

Nichtdiskriminierung besitzt eine hohe Priorität in Einstellungs- und Beförderungsverfahren. Die Entscheidung für die Anstellung oder die Beförderung wird basierend auf der Erfahrung, den Qualifikationen und der Arbeitsleistung – ungeachtet des Geschlechts, der Herkunft, Gläubigkeit, religiöser oder politischer Einstellung etc. – getroffen. Nichtsdestotrotz versucht die Stadt Frankfurt nicht nur, Diskriminierung zu verhindern, sondern auch die Anzahl der Mitarbeiter mit Migrationshintergrund aktiv zu erhöhen und ihre Arbeitssituation sowie den Beschäftigungsgrad zu verbessern. Zur Erreichung dieser Ziele hat die Stadt eine Vielzahl entsprechender Initiativen eingeführt.

Im Zuge des genannten XENOS-Projektes startete die Stadt Werbekampagnen, um ihre Ausbildungsangebote auch für junge Menschen mit Migrationshintergrund attraktiv zu machen. Beispielsweise repräsentieren Auszubildende mit Migrationshintergrund die Stadt auf Jobmessen. Sie informieren potentielle Bewerber über die Arbeit in der Stadtverwaltung – und können so junge Migranten für eine Bewerbung um eine Stelle in diesem Bereich begeistern. In Schulen mit einem hohen Migrantenanteil werden Informationsveranstaltungen für Schüler, Eltern und Lehrer organisiert. Außerdem wurden die Informationsbroschüre über Ausbildungsstellen bei der Stadt

²¹ Die Organisation erfolgte im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative ‚XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt‘.



sowie die kommunale Homepage neu gestaltet, um das Interesse junger Leute mit Migrationshintergrund zu wecken. Die Stadt weist dort darauf hin, dass der Umgang mit kultureller Vielfalt und die Kommunikation und Interaktion zwischen Menschen verschiedener Herkunft und Lebensweisen zum Alltag der Stadtverwaltung gehören – und betont, dass sie sich freuen würde, wenn sich auch Ausbildungssuchende aller Nationalitäten vom städtischen Ausbildungsangebot angesprochen fühlen. Auf der Internetseite befindet sich neben dem Informationstext ein Bild, welches junge Leute mit Migrationshintergrund zeigt.

Abbildung 8: Städtische Kampagne für Ausbildungsplätze



Quelle: <http://frankfurt.de>

Zudem werden Stellenausschreibungen nicht nur in lokalen deutschen Zeitungen, sondern auch in ausländischen (fremdsprachigen) Zeitungen veröffentlicht. Um nicht nur die Jugendlichen, sondern auch deren Eltern zu erreichen, werden diese im Rahmen eines Informationsprojektes über das deutsche Bildungssystem (AOE; vgl. Kapitel 5.1) auch über Ausbildungsplätze in der Stadtverwaltung aufgeklärt – ein viel versprechendes Projekt.

Neben diesen Werbemaßnahmen und der gezielten Information hat die Stadt mit professioneller Unterstützung ihr Einstellungsverfahren neu strukturiert. Erstens wird interkulturelle Kompetenz nun als persönliches Kapital und wichtige Einstellungsvoraussetzung betrachtet. Zweitens wird das am Einstellungsverfahren beteiligte Personal in interkultureller Kompetenz und Nichtdiskriminierung geschult (siehe unten). Drittens wurde der schriftliche Teil des Einstellungstests neu ausgerichtet: Anstatt sprachlicher Kenntnisse wird nun mehr Gewicht auf logisches und mathematisches Wissen und damit verbundenen Fähigkeiten gelegt.

Die Stadt organisiert eine Vielzahl von Fortbildungen für Mitarbeiter mit und ohne Migrationshintergrund. (a) Seit 1989 wird ein interkulturelles Training für Verwaltungsangestellte, speziell für Mitarbeiter im Dienstleistungsbereich der Stadt, angeboten. Sie werden z.B. im Umgang mit kultureller Vielfalt, Praktiken der Deeskalation und in der Vermittlung interkultureller Konflikte geschult. Es gibt auch Workshops zum Umgang mit spezifischen Gruppen, wie mit Roma oder mit muslimischen Familien. Zwischen 2000 und 2003 nahmen 280 Mitarbeiter an solch einer Zusatzausbildung teil; seitdem hat die Anzahl der Teilnehmer stets zugenommen. Des Weiteren beteiligten sich 900 Mitarbeiter der Stadt an Fortbildungen zu Service-orientiertem Verhalten, in welchen auch interkulturelle Kompetenz ein wichtiges Thema war. (b) Für Führungskräfte bietet die Stadt Workshops über interkulturelle Verantwortung und Diversitätsmanagement an. Zudem wird in den meisten von der Stadt organisierten Kursen für Führungskräfte kommunikative Kompetenz, Toleranz und Reflektion eigener Handlungen in verschiedenen (kulturellen) Kontexten gelehrt. (c) Neben dem Projekt XENOS unterstützte die Stadt Frankfurt das europäische EQUAL-Projekt ‚MARE – Migration und Arbeit Rhein-Main‘, in



welchem innovative *good practice*-Maßnahmen zur gezielten Stärkung interkultureller Kompetenz in (kommunalen) Ämtern, Organisationen und Unternehmen entwickelt wurden. Im Rahmen dieses Projektes wurden Führungskräfte ausgebildet, welche anschließend die Ideen und Methoden in ihre Ämter und Institutionen hineinbringen sollten. Als weiteres Ergebnis des Projekts veröffentlichte die Stadt Frankfurt ein Handbuch über interkulturelle Ausrichtung und eine Broschüre mit Leitlinien zur Umsetzung interkultureller Kompetenz. (d) Seit 2000 definiert die Verwaltungsfachhochschule in Hessen interkulturelle Kompetenz als erforderliche Schlüsselqualifikation. Daher beinhaltet der Lehrplan für zukünftige Verwaltungsangestellte bereits Themen wie kulturelle Verschiedenheit, Migration und kulturelle Sozialisation. (e) Seit 2007 bietet die Stadt Seminare zum AGG an (vgl. Kapitel 4.5).

Im Rahmen der allgemeinen Fortbildungsmaßnahmen können Mitarbeiter mit Migrationshintergrund und mangelhaften Sprachkenntnissen auch an Deutschkursen teilnehmen. Das Personal- und Organisationsamt bietet diese Kurse seit Jahren an; die entsprechenden Mitarbeiter können die Kurse kostenlos und während ihrer Arbeitszeit besuchen.

4.4 Gleichheit des Gehalts und der Arbeitsbedingungen

Der Lohn eines Mitarbeiters und die Arbeitsbedingungen hängen nicht von der Nationalität oder der ethnischen Zugehörigkeit ab, sondern einerseits vom Dienstgrad und andererseits vom Status (Angestellter vs. Beamter).

In Deutschland wird die Entlohnung von Verwaltungsangestellten und Beamten über den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst des Bundes und der Kommunen (TVöD) bzw. über das Bundesbesoldungsgesetz geregelt. In diesen Regulierungen wird nicht nach Staatsangehörigkeit oder ethnischer Herkunft differenziert. Folglich sind gleiche Bezahlung und Arbeitsbedingungen für alle Mitarbeiter gesetzlich verankert, unabhängig von einem möglichen Migrationshintergrund. Inwiefern die Einstufung in die Dienstgrade immer auf eine diskriminierungsfreie Art vorgenommen wird, kann im Rahmen dieses Berichts jedoch nicht beurteilt werden.

Trotz der Bemühungen um Gleichbehandlung scheint es Unterschiede bei Beförderungen zu geben: 11,9% bzw. 9,6% der Beförderungen und Höhergruppierungen in den Jahren 2005 und 2006 betrafen im Ausland geborene und/oder ausländische Mitarbeiter. Ihr Anteil an der Belegschaft lag in den entsprechenden Jahren mit 13,2% und 13,1% jedoch darüber. Die im Ausland geborenen und/oder ausländischen Mitarbeiter profitieren demnach (proportional) seltener von Beförderungen und Höhergruppierungen als ihre Kollegen ohne Migrationshintergrund (Magistrat 2007b).

4.5 Diskriminierung und Beschwerden

Um Diskriminierung zu vermeiden, fördert die Stadt zum einen interkulturelle Kompetenz und Toleranz (siehe oben) und bietet zum anderen Weiterbildungen in den entsprechenden Rechtsfragen an. Wie in Kapitel 1.2 dargestellt, wurde im August 2006 ein neues Gesetz zur Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung verabschiedet – das Allgemeine Gleichstellungsgesetz (AGG). Um die Mitarbeiter der Stadtverwaltung über die neue Gesetzgebung und seine Konsequenzen aufzuklären, organisiert die Stadt verschiedene Seminare. In diesen wird gelehrt, was sich aufgrund des neuen Gesetzes verändert hat und wie



sich städtische Mitarbeiter verhalten sollten, um andere (potentielle) Mitarbeiter nicht (unbewusst) zu diskriminieren. Die erste Zielgruppe dieser Fortbildung sind Führungskräfte, Beschäftigte im Bereich Personalrekrutierung, Ausbilder, Frauenbeauftragte, Vertreter von Mitarbeitern mit Behinderung und Repräsentanten des Personalrats. Seit 2007 sind Seminare für diese Zielgruppe obligatorisch. Seit 2008 werden diese Schulungen auch für alle anderen Beschäftigten der Stadt, die sich für diesen Themenbereich interessieren, angeboten.

Dennoch können diese Maßnahmen nicht vor ungleicher Behandlung schützen. Fühlt sich jemand belästigt oder benachteiligt, so kann er eine Beschwerde beim Personal- und Organisationsamt einreichen. Der betreffende Mitarbeiter kann seine Beschwerde auch seinem Vorgesetzten, dem Personalrat, dem Beauftragten für Chancengleichheit oder dem Betriebsarzt anvertrauen. Diese sind dazu verpflichtet, sofortige Unterstützung durch Beratung, Dokumentation und Empfehlungen für Gegenmaßnahmen oder Aufklärung über Konsequenzen zu leisten. Hierauf ergreift Frankfurt Maßnahmen in Form von Instruktionen, Mahnungen und Rechts- oder Disziplinarverfahren.

4.6 Berücksichtigung kultureller und religiöser Bedürfnisse

Von Seiten der Stadt gibt es keine Einrichtungen oder Aktivitäten, um speziellen kulturellen oder religiösen Ansprüchen der Mitarbeiter gerecht zu werden. Hierzu liegen auch keine Planungen für die Zukunft vor.

4.7 Monitoring

Das Personal- und Organisationsamt sammelt sowohl Daten zur Staatsangehörigkeit als auch zum Geburtsort der Mitarbeiter jeder einzelnen Stadtbehörde. Zudem vermerkt das Amt die Zahl der Bewerbungen sowie die Zahl der Beförderungen von ausländischen und/oder im Ausland geborenen Mitarbeitern. Auf (ordentliche) Nachfrage der Stadtverordnetenversammlung werden diese Daten vom Magistrat zur Verfügung gestellt. Daten über einen weiter gefassten Migrationshintergrund oder z. B. Sprachkompetenzen werden hingegen nicht erhoben.

Auch die Entwicklung der Dienstgrade von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund wurde bisher nicht verfolgt: Aus Datenschutzgründen gibt das Personal- und Organisationsamt keinerlei Informationen über Dienstgrade und Statusunterschiede zwischen Mitarbeitern mit und ohne Migrationshintergrund heraus.

4.8 Herausforderungen bei der Umsetzung der Diversitätspolitik

Die Umsetzung der ersten Schritte einer Beschäftigungspolitik der kulturellen Vielfalt verursachte keine bedeutenden Schwierigkeiten. Sowohl Politiker als auch Beamte und Angestellte der Stadtverwaltung sind inzwischen von der Notwendigkeit und den Vorteilen eines höheren Anteils an Mitarbeitern mit Migrationshintergrund in der Stadtverwaltung überzeugt und unterstützen diesbezügliche kommunale Maßnahmen. Nichtsdestoweniger müssen bei der Umsetzung dieser Politik mehrere Herausforderungen bewältigt werden.

Erstens gilt es weiterhin, die verantwortlichen Politiker und Verwaltungsmitarbeiter für das Thema Diversität zu sensibilisieren und zu informieren. Es müssen auch zukünftig Informationskampagnen und Überzeugungsmaßnahmen organisiert sowie die Motivation und



Ausdauer ambitionierter Mitarbeiter, die sich für die Umsetzung einer diversitätsorientierten Beschäftigungspolitik einsetzen, gefördert werden.

Eine zweite Herausforderung auf dem Weg zu einem höheren Anteil an Mitarbeitern mit Migrationshintergrund ist die Schwierigkeit, qualifizierte Migranten mit Interesse an einer Ausbildung bei der Stadtverwaltung zu finden. Wie bereits erwähnt wurde, bewerben sich verhältnismäßig wenig Personen mit Migrationshintergrund um einen Ausbildungsplatz bei den städtischen Ämtern. Laut dem XENOS-Projektbericht liegt die Ursache hierfür hauptsächlich (a) an dem fehlenden Wissen sowohl junger Migranten als auch der Elterngeneration über diese Ausbildungsmöglichkeiten, (b) an einer den Migrationserfahrungen geschuldeten, distanzierteren Einstellung dieses Personenkreises gegenüber Staat, Verwaltung und Bürokratie, und (c) an der Orientierung an Betätigungsfeldern und Organisationen im Umfeld der ethnischen Gemeinschaft (Jung 2004).

Die dritte und stärkste Herausforderung stellt die finanzielle Einschränkung der Stadtverwaltung und die damit verbundene Wiederbesetzungssperre seit 2003 dar. Mit Ausnahme von Auszubildenden, Kindergärtnern und teilweise Sozialarbeitern können frei werdende Stellen nicht neu besetzt werden. Diese Sperre macht ein Wachstum der kulturellen Vielfalt unter den Mitarbeitern der Stadt nahezu unmöglich.

4.9 Wirksamkeit der Maßnahmen im Bereich Beschäftigung

Die Stadt Frankfurt ist überzeugt davon, dass ‚kulturelle Offenheit‘ aufgrund der hohen Diversität der Bevölkerung sehr wichtig für die Effizienz und Qualität der städtischen Dienstleistungen ist.

Deshalb beabsichtigt die Stadt, den Anteil der städtischen Mitarbeiter mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Aufgrund der Wiederbesetzungssperre ist es aber nicht einfach, dieses Ziel zu verfolgen. Eine Ausnahme ist die Anwerbung von Auszubildenden. Insofern versucht die Stadt, mehr Migranten für ihre Ausbildungsplätze zu gewinnen, indem speziell auf kulturelle Vielfalt ausgerichtete Informations- und Werbekampagnen organisiert werden. Zusätzlich wurde das Einstellungsverfahren neu strukturiert. Trotz allem ist die Zahl der Bewerbungen von Migranten aber nicht gestiegen (vgl. Kapitel 4.1).

Des Weiteren ist die Stadt bemüht, die kulturellen Kompetenzen ihres Personals zu fördern. Hierzu werden interkulturelle Seminare und Schulungen bezüglich Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung und über verschiedene Kulturen angeboten. Laut der Frankfurter Interviewpartner haben diese Aktivitäten das Bewusstsein für kulturelle Unterschiede geschärft und das Wissen, wie damit umzugehen ist, verbessert. Auch das Bewusstsein, dass die Stadt von den sprachlichen und kulturellen Fähigkeiten von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund profitieren kann, ist gestiegen.

Dennoch drückten mehrere Interviewpartner ihr Bedauern über die nach wie vor herrschende ‚Defizitorientierung‘ aus: Die interkulturelle Kompetenz von Mitarbeitern (mit oder ohne Migrationshintergrund) wird als Mittel der Problemreduzierung wahrgenommen, anstatt sie als wertvolle Ressource zu schätzen.



5 Diversitätspolitik im Bereich Dienstleistungen

5.1 Bereitstellung und Erbringung von Dienstleistungen

Die Stadt Frankfurt erbringt allgemeine Dienstleistungen für ihre Bürger – unabhängig davon, ob diese einen Migrationshintergrund haben oder nicht. Zudem bietet die Stadt auch spezielle Dienstleistungen für Menschen mit Migrationshintergrund an. Besonders aktiv in der Erbringung migrantenspezifischer Maßnahmen sind das AmkA, das Jugend- und Sozialamt und das Gesundheitsamt.

Die von diesen Ämtern angebotenen Dienstleistungen können unterschiedlichen Kategorien zugeordnet werden. Das AmkA klassifiziert in (a) Integration durch Sprache, Bildung und Information, (b) Bildung, Ausbildung, Beruf und Arbeitsmarkt, (c) Konfliktmanagement und Vermittlung, (d) Nichtdiskriminierungsarbeit, (e) Kooperation mit religiösen Gemeinschaften und Migrantenorganisationen und (f) interkulturelle Öffnung der Stadtverwaltung. Der folgende Überblick gibt einen ersten Eindruck von den kommunalen Aktivitäten. Da die Stadt eine Vielzahl an migrantenspezifischen Leistungen anbietet, werden nur einige ausgewählte *good practice*-Beispiele näher erläutert.

(a) Integration durch Sprache, Bildung und Information

- Die Durchführung von Integrations- und Sprachkursen auf lokaler Ebene geschieht in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der örtlichen VHS. Diese bietet z.B. Sprachkurse verschiedenster Niveaus für 10 000 Teilnehmer pro Jahr an. Die Stadt kümmert sich hierbei auch um die Bereitstellung von mehrsprachigem Informationsmaterial zu diesen Kursen.
- Zusätzlich wird eine Reihe spezifischer Sprachkurse angeboten, darunter Kurse für ältere Migranten („Deutsch 50+“) und Lese- und Schreibunterricht für Eltern von Migranten. Dabei werden auch Themen wie Gesundheit, Ernährung, Medien, Bildung und Ausbildung behandelt – Kinderaufsicht inklusive („Mama lernt Deutsch – Papa auch“).
- Die Stadt organisiert die Durchführung von Integrationskursen in den Sprachen der größten Migrantengruppen.
- Eine eindrucksvolle Maßnahme ist das Projekt ‚mitSprache‘. Es handelt sich hierbei um ein Pilotprojekt zur Verbesserung der sprachlichen und soziokulturellen Integration von Schülern mit Migrationshintergrund und deren Eltern. Das Projekt startete im Jahr 2001 und wird vom AmkA und dem hessischen Schulamt finanziert und organisiert. Derzeit nehmen sieben Schulen an der Initiative teil. Die Idee ist folgende: In jeder teilnehmenden Schule macht sich eine Arbeitsgruppe aus Lehrern und Experten von außerhalb Gedanken über die praktizierten erzieherischen und pädagogischen Ansätze und die damit gewonnenen Erfahrungen, entwickelt neue Ansätze und setzt diese neuen Ideen in der jeweiligen Schule um. Der Fokus liegt dabei auf vier Handlungsfeldern: (1) Deutsch als Zweitsprache, (2) Mehrsprachigkeit, (3) Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern und (4) Lehrerfortbildung zu den Themen Migration, Integration und Bilingualität. Die Teilnahme der Eltern von Migrantenschülern am Unterricht der Kinder und die Schulung von Lehrern über Verständigungsmöglichkeiten mit Eltern mit



Migrationshintergrund sind Beispiele für Maßnahmen, die dank des Projektes neu eingeführt wurden. Die Teilnehmer sind gut vernetzt und treffen sich regelmäßig. Dies gewährleistet den Austausch und die Weitergabe von Erfahrungen zwischen den beteiligten Lehrern. Die Ergebnisse sind sehr überzeugend: Lehrer, Eltern, und auch Schüler berichten von einem besseren gegenseitigen Verständnis und einem dadurch verbesserten Schulklima.

(b) Bildung, Ausbildung, Beruf und Arbeitsmarkt

- Ein weiteres exzellentes Beispiel für *good practice* ist das Projekt ‚Ausbildungsorientierte Elternarbeit‘ (AOE): Das Ziel dieses Vorhabens ist, die Eltern mit Migrationshintergrund über das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem sowie verwandte Themen wie Legasthenie, Hyperaktivität, Berufsberatung und Mehrsprachigkeit zu informieren. Um die Eltern zu erreichen, kooperiert das AmkA mit Migrantenorganisationen und Schulen: Das AmkA bildet interessierte Migranten (z. B. Lehrer, Sozialarbeiter, Psychologen) zu diesen Themen aus, sodass sie als Mediatoren agieren können. Sie leiten Workshops bei Migrantenorganisationen und in Schulen und beraten andere Migranten in ihrer Muttersprache. Das Projekt begann 1997 mit zwei Migrantenorganisationen. Mittlerweile wird es sehr geschätzt und zieht immer mehr Teilnehmer an. Derzeit arbeiten circa 60 Mediatoren aus 35 Migrantenorganisationen und Schulen als Berater und leiten Workshops in 17 verschiedenen Sprachen. 2006 beteiligten sich 3450 Menschen an Workshops und nahmen das Beratungsangebot in Anspruch.
- Das Rhein-Main Jobcenter bietet in Zusammenarbeit mit dem AmkA spezifische Informationen, Auskunft und Beratung für Migranten an und führt gezielte Projekte zur Förderung ihrer Berufschancen durch. Vor kurzem entwickelte die Arbeitsgruppe ‚Migration‘ (bestehend aus Mitgliedern beider Institutionen) ein Grundsatzpapier mit Ideen und Strategien zur Verbesserung der auf kulturelle Vielfalt ausgerichteten Aktivitäten des Jobcenters und zur Erhöhung der Berufschancen von Bürgern mit Migrationshintergrund.
- Die Stadt leitet das Projekt ‚frühstart‘, mit welchem Sprach- und Integrationskurse für Vorschulkinder angeboten werden.
- Die Stadt finanziert 35 000 Plätze in öffentlichen Kinderkrippen und -gärten. Die Hälfte der begünstigten Kinder hat einen Migrationshintergrund. Die städtischen Kinderkrippen und -gärten haben interkulturelle Richtlinien aufgestellt; z.B. bieten sie Essen ohne Schweinefleisch an und feiern einige internationale (religiöse) Feiertage oder respektieren diese (z. B. Ramadan). Zusätzlich wird das Personal regelmäßig zu Themenbereichen wie ‚Dialog mit Eltern (mit Migrationshintergrund)‘ oder ‚Religionen‘ geschult. Neben den regulären Einrichtungen werden auch 15 Initiativen ethnischer oder religiöser Gemeinschaften unterstützt, bspw. spezielle Kindergärten für Romakinder, für deutsch-russische, deutsch-japanische oder für islamische Kinder. Gerade die Einrichtung des letztgenannten Kindergartens hat (auch verwaltungsintern) eine heftige Diskussion ausgelöst.



(c) Konfliktmanagement und Vermittlung

- Das AmkA organisiert die Ausbildung und Vernetzung von Mediatoren und unterstützt nachbarschaftsbasierte Vermittlungsprogramme zur Vorbeugung und Lösung interkultureller Konflikte („Stadtteilvermittlung“).

(d) Nichtdiskriminierungsarbeit

- Es wurden rechtliche Beschlüsse für Nichtdiskriminierung gefasst und Möglichkeiten zur Beschwerde und Beratung innerhalb der Stadtverwaltung geschaffen: Das AmkA stellt mehrsprachiges Informationsmaterial bereit, organisiert Informationsveranstaltungen zum AGG und bietet eine Hotline für Personen, die Diskriminierung erlebt haben (vgl. Kapitel 5.4).
- Das Personal- und Organisationsamt schult das städtische Personal zum AGG.
- Die Stadt nimmt an der EU-Kampagne ‚Für Vielfalt. Gegen Diskriminierung‘ teil.

(e) Kooperation mit religiösen Gemeinschaften und Migrantenorganisationen

- Durch die Initiative des AmkA konnte sich ein regelmäßiger Dialog zwischen Migranten und der Polizei etablieren.
- Das AmkA bietet Beratung für Migranten und ethnische Organisationen sowie für Künstler mit Migrationshintergrund an. Zudem unterstützt es Migrantenorganisationen auch in finanzieller Hinsicht.

(f) Interkulturelle Öffnung der Stadtverwaltung

- Die Stadt ist bemüht, die (inter)kulturelle Kompetenz ihres Personals zu stärken und hat sich zum Ziel gesetzt, mehr Menschen mit Migrationshintergrund einzustellen.
- Jedes Jahr kann die Frankfurter Stadtbibliothek 1,2 Millionen Besucher willkommen heißen. Das bedeutet, dass die Bibliothek die am häufigsten aufgesuchte öffentliche Einrichtung ist. Ein beträchtlicher Teil der Besucher sind Personen mit Migrationshintergrund. 2002 beschloss die Bibliothek, ihren Service besser auf die Bedürfnisse von Nutzern mit Migrationshintergrund auszurichten und wandelte ihre Zweigstellen in den Bezirken Gallus und Höchst²² in ‚internationale‘ Bibliotheken um: Diese Zweigstellen bieten nun in Zusammenarbeit mit dem AmkA, der VHS und verschiedenen Netzwerken und NROs eine Vielzahl an auf Migranten abgestimmte Dienste an. Erstens entwickelten die Bibliotheken ein Begrüßungs- und Einführungsprogramm für Migranten, welches auch in den von der Stadt durchgeführten Orientierungskursen für Neuankömmlinge vorgestellt wird. Zweitens wurde das Angebot an mehrsprachiger Literatur sowie an Medien zur Aneignung der deutschen Sprache (Kurse, Wörterbücher, Übungshefte) erweitert. Des Weiteren werden Räume zur Durchführung von Sprachkursen für verschiedene Partnerorganisationen zur Verfügung gestellt und es wurde ein Computerraum mit Software zur Übung der Lese- und Schreibfähigkeit eingerichtet. Drittens schulen die Bibliotheken ihr Personal in

²² Hierbei handelt es sich um Stadtbezirke mit einem hohen Anteil an Migranten.



interkultureller Kompetenz. Etwa ein Drittel der Mitarbeiter mit Kundenkontakt hat bisher an dieser Zusatzausbildung teilgenommen.

- Das historische Museum der Stadt bietet Projekte und Ausstellungen, die sich mit dem Thema Einwanderung beschäftigen.
- Die Stadt hat Richtlinien für interkulturelle Orientierung und Kompetenz in der Jugendarbeit aufgestellt.
- Die Stadt engagiert sich auch im Bereich ‚Migration und Gesundheit‘. Ein interessanter Ansatz ist das Projekt ‚Mit Migranten – Für Migranten‘ (MiMi), in dem Migranten ehrenamtlich als Berater im Gesundheitsbereich für andere Migranten arbeiten. Weiterhin bietet die Stadt psychologische Hilfe für traumatisierte Flüchtlinge und medizinische Untersuchung und Beratung bezüglich sexuell übertragener Krankheiten und AIDS-Prävention sowie medizinische Betreuung für ethnische Minderheiten (z.B. Roma oder Afrikaner).
- Schließlich bemüht sich die Stadt, im Besonderen das AmkA, um mehr interkulturelle Öffnung bei älteren Menschen. Ein Beispiel für *good practice* ist das Projekt ‚interkulturelle Rentenberatung‘: Das AmkA veranstaltet in Kooperation mit der hessischen LVA zum einen interkulturelle Lehrgänge für das Personal der städtischen Verwaltung und der Landesregierung. Zum anderen arbeitet es an der Ausbildung und Vernetzung von freiwilligen Mitarbeitern aus Migrantenorganisationen. Diese bieten als Mediatoren mehrsprachige Beratung und Workshops für ältere Migranten an, um sie über ihre Rechte innerhalb des deutschen Rentensystems zu informieren. Dank des großen Netzwerks an Mediatoren kann diese Beratung in 16 Sprachen, u. a. in Türkisch, Arabisch, Chinesisch und Griechisch, angeboten werden. Zudem wurden Informationsbroschüren in acht Sprachen veröffentlicht. Das Projekt ist sehr erfolgreich und wurde erweitert, um auch Themen wie Einwanderungsrecht, Integrationsprogramme sowie Reformen im Arbeitsmarkt abzudecken. Die mehrsprachige Informationsmöglichkeit für Migranten hinsichtlich der Angebote für ältere Menschen gehört ebenso zu den Aufgaben der Stadt. In Kooperation mit dem Roten Kreuz und einer türkischen Migrantenorganisation organisiert das AmkA z. B. zweisprachige Veranstaltungen, um ältere türkische Migranten über Pflegeeinrichtungen in Frankfurt zu informieren.

5.2 Diversität in und Zugang zu kommunalen Dienstleistungen

Die kommunale Strategie in Bezug auf die Bereitstellung von Diensten für Einwohner mit Migrationshintergrund ist zweigeteilt: Erstens bemüht sich die Stadt, all ihre Dienstleistungen so anzubieten, dass sie von jedem Bürger, ob mit oder ohne Migrationshintergrund, in Anspruch genommen werden können. Dies soll mit Maßnahmen wie interkulturellem Training des Personals, einer interkulturellen Ausbildung bereits an der Verwaltungsfachhochschule sowie mit der Rekrutierung von mehr Migranten gewährleistet werden. Zweitens bietet die Stadt Frankfurt zahlreiche migrantenspezifische Leistungen an, welche entweder eine spezifische soziale Gruppe (wie z. B. Mütter mit Migrationshintergrund oder ältere Migranten), bestimmte Nationalitäten (bspw. die Beratung älterer Bürger mit türkischem Hintergrund) oder religiöse Gruppen ansprechen sollen.



Die migrantenspezifischen Maßnahmen und Dienstleistungen aller Ämter werden in einem ‚Integrationsbericht‘ dargestellt, der alle zwei Jahre vom Dezernat für Integration veröffentlicht wird. Die Resultate der Bereitstellung dieser Dienstleistungen, also der quantitative und qualitative Zugang und das Ergebnis dieser Aktivitäten, werden bisher nicht auf systematische Art analysiert. Solch eine systematische Analyse befindet sich aber derzeit im Aufbau.

5.3 Kulturelles Bewusstsein und kulturelle Kompetenz der städtischen Mitarbeiter

Die Stadt Frankfurt legt Wert auf die kulturelle Kompetenz ihrer Mitarbeiter. Das kulturelle Bewusstsein und entsprechend kompetentes Verhalten sind insbesondere bei Mitarbeitern der Dezernate, welche häufig mit Migranten zu tun haben, von Bedeutung. Daher wird eine interkulturelle Ausbildung innerhalb der Stadtverwaltung immer wichtiger: Wie in Kapitel 4.4 beschrieben, werden berufliche Fortbildungen in Form von Workshops zu interkultureller Kommunikation und Kompetenz, abgestimmt auf die verschiedenen Aufgabenfelder der Ämter, angeboten.

Insofern ist sich die Mehrheit der Mitarbeiter der Stadt Frankfurt kultureller Unterschiede und spezifischer Bedürfnissen bestimmter Gruppen bewusst. Das Ausmaß der Kompetenz und die tatsächliche Bereitschaft zur Umsetzung dieses Bewusstseins in konkrete Maßnahmen konnte innerhalb dieses Projektes nicht evaluiert werden. Die interviewten Experten mit und ohne Migrationshintergrund bestätigten jedoch einhellig, dass der Diversitäts-Ansatz in den letzten Jahren an Popularität und Interesse gewonnen hat.

5.4 Diskriminierung von Nutzern der kommunalen Dienstleistungen

In Deutschland verbietet das AGG ungleiche Behandlung auf Basis von ethnischer Zugehörigkeit, Religion und Glaube, Geschlecht, Alter, Behinderung und Sexualität (vgl. Kapitel 1.2). Die Diskriminierung von Kunden seitens der kommunalen Mitarbeiter ist gesetzlich verboten. Fühlt sich aber jemand beispielsweise aufgrund seiner ethnischen Herkunft benachteiligt behandelt, kann er sich bei der Stadtverwaltung beschweren. Diese Bestimmung gilt selbstverständlich auch für die Stadt Frankfurt.

Frankfurt gehört zu den wenigen deutschen Städten, die sich bereits vor Inkrafttreten des AGG explizit gegen Diskriminierung aussprachen: 1990 (und zum wiederholten Male 2000) verabschiedete der Magistrat die ‚Frankfurter Erklärung gegen Rassismus und Antisemitismus‘. 1993 wurde das AmkA offiziell zur ‚Anti-Diskriminierungsstelle‘, bei der sich Personen, die sich aufgrund ihres Migrationshintergrundes ungleich behandelt fühlten, beschweren können. 2002 erließ die Stadt Frankfurt eine Direktive zur Nichtdiskriminierung, in welcher direkte und indirekte Ungleichbehandlung aufgrund von Geschlecht, Abstammung, Hautfarbe, Sprache, (ethnischer) Herkunft, Glaube, Religion, politischer Einstellung, Behinderung, Alter und Sexualität untersagt wird. Diese gilt sowohl für die gesamte städtische Verwaltung als auch für städtische Unternehmen. Die Direktive erweiterte zudem die Befugnisse der Anti-Diskriminierungsstelle: Das AmkA kann nicht mehr nur die Beschwerden an die entsprechenden Stellen weitergeben, sondern auch selbst Ermittlungen in der Stadtverwaltung durchführen und Akteneinsicht verlangen. Zudem steht das AmkA als Beratungsstelle für Menschen mit Migrationshintergrund zur Verfügung: Sie



können hier ihre Fragen bezüglich des Einwanderungsrechts stellen und das Amt im Falle von Diskriminierung kontaktieren. 2005 erreichten das AmKA 508 Anfragen – darunter 326 Beratungen, 58 Beschwerden von Migranten, die sich diskriminiert fühlten, und 124 andere allgemeine Dienste. Die meisten Diskriminierungsbeschwerden betrafen städtische Ämter (24) und Landes- oder Bundesbehörden (19). Die Konflikte konnten durch Kommunikation und Vermittlungsarbeit gelöst werden.²³

Abbildung 9: Informationskampagne für die Anti-Diskriminierungs-Hotline



Seit 2004 wirbt das AmKA für die Hotline der Anti-Diskriminierungskampagne, indem es Postkarten und Plakate in sieben verschiedenen Sprachen (u. a. in Türkisch) in der Stadtverwaltung und bei NROs verteilt.

5.5 Wirksamkeit der Diversitätspolitik im Bereich Dienstleistungen

Die Strategie der Stadt Frankfurt zur multikulturellen Ausrichtung ihrer Dienstleistungen besteht aus zwei Teilen: Zum einen versucht die Stadt, all ihre Dienstleistungen so anzubieten, dass sie von jedem Bürger, ob mit oder ohne Migrationshintergrund, in Anspruch genommen werden können. Zum anderen stellt die Stadt eine Vielzahl an migrantenspezifischen Dienstleistungen zur Verfügung. Dennoch muss zwischen den einzelnen Ämtern unterschieden werden. Während manche Ämter einen vielseitigen Umgang mit Migranten zeigen und ihre Angebote niedrigschwellig zu organisieren, scheinen sich andere Behörden der diesbezüglichen Vorteile weniger bewusst zu sein. Insgesamt bietet die Stadtverwaltung von Frankfurt eine beeindruckende Mannigfaltigkeit attraktiver Dienstleistungen.

²³ Die verbleibenden 19 Fälle betrafen den privaten Sektor oder Privatpersonen – ein Bereich, in dem das Amt nur begrenzte Befugnisse hat und die Beschwerden lediglich der Rechtshilfe weiterleiten kann.



6 Fazit: Herausforderungen und Lektionen für CLIP

Frankfurt ist mit 667 468 Einwohnern die fünftgrößte Stadt in Deutschland. Dies liegt u. a. an der Zuwanderung von Migranten: Bereits in den 1960er Jahren war die Stadt dank ihrer Industrieanlagen einer der wichtigsten Zielorte von Gastarbeitern. Auch nach dem Anwerbestopp für Gastarbeiter nahm die Zuwanderung nicht ab; vor allem der Familiennachzug spielt eine bedeutende Rolle. Aktuell leben 164 201 Ausländer aus 175 Nationen in Frankfurt – ein Viertel der Frankfurter Bevölkerung hat keine deutsche Staatsangehörigkeit. Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung beträgt gar 38 %. Bei Kindern ist dieser Anteil noch höher.

Im Vergleich zu anderen deutschen Städten erkannte Frankfurt die Notwendigkeit einer effektiven Integrations- und Diversitätspolitik sehr früh und richtete 1989 das Dezernat für Integration mit dem ihm angegliederten Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) ein. Diese sind damit beauftragt, die Integration von Migranten zu verbessern und das multikulturelle Zusammenleben zu erleichtern. Zudem sind sie bemüht, die Stadtverwaltung insgesamt auf die Bedürfnisse einer heterogenen Bevölkerung einzustellen. Dieser Wandel betrifft sowohl die kommunale Beschäftigungspolitik als auch die Bereitstellung von kommunalen Dienstleistungen.

Das Bewusstsein für den Nutzen eines Diversitätskonzeptes im Bereich der Beschäftigungspolitik ist dennoch relativ neu. Bis heute sind lediglich 13 % der 12 862 Mitarbeiter der Stadt im Ausland geboren und/oder Ausländer. Somit ist der Anteil der städtischen Mitarbeiter mit Migrationshintergrund deutlich niedriger als der entsprechende Anteil an der städtischen Gesamtbevölkerung. Allerdings haben der Magistrat und die Stadtverordnetenversammlung offiziell die Bedeutung interkultureller Kompetenz des städtischen Personals für die Effizienz und Qualität der kommunalen Dienstleistungen bestätigt und sich das Ziel gesetzt, den Anteil der städtischen Mitarbeiter mit Migrationshintergrund erhöhen und die interkulturelle Kompetenz verstärken zu wollen.

Zur Förderung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiter bietet die Stadt interkulturelle Schulungen und Seminare an. Diese Fortbildungen haben das Bewusstsein für kulturelle Unterschiede geschärft und das Wissen um den Umgang mit selbigen erhöht. Das Ziel der Anhebung des Migrantenanteils in der Stadtverwaltung ist schwieriger zu erreichen: Ein Problem ist es, qualifizierte Migranten mit Interesse an einer Ausbildung bei der Stadt zu finden – Personen mit Migrationshintergrund bewerben sich seltener für einen Ausbildungsplatz als Personen ohne Migrationshintergrund. Eine größere Hürde stellen jedoch die finanziellen Restriktionen und die damit verbundene Wiederbesetzungssperre seit 2003 dar. Diese macht es nahezu unmöglich, die Diversität der städtischen Mitarbeiterschaft zu erhöhen. Eine Ausnahme innerhalb der Wiederbesetzungssperre ist die Rekrutierung von Auszubildenden. Daher veranstaltet die Stadt zum einen mehrere Werbe- und Informationskampagnen über ihre Ausbildungsplätze, wodurch speziell Migranten angesprochen werden sollen. Zum anderen wurde das Einstellungsverfahren restrukturiert, um interkulturelle Kompetenzen besser berücksichtigen zu können. Trotz dieser Anstrengungen konnte die Zahl der Bewerbungen und Einstellungen von Migranten bisher noch nicht erhöht werden.

Die Gestaltung des Dienstleistungsangebotes der Stadt ist zweigleisig: Zum einen wird versucht, alle Dienstleistungen so anzubieten, dass sie von jedem Bürger, ob mit oder ohne Migrationshintergrund, in Anspruch genommen werden können. Zum anderen bietet die Stadt



eine Vielzahl migrantenspezifischer Dienstleistungen an. Beispiele für *good practice* sind das Projekt ‚mitSprache‘, durch welches innovative Strategien entwickelt und direkt umgesetzt werden, das Projekt AOE, in dem Vermittler mit Migrationshintergrund Eltern von Migranten über das deutsche Erziehungs- und Ausbildungssystem informieren, sowie die Projekte für ältere Migranten wie die interkulturelle und mehrsprachige Beratung zur Rente und die türkische Beratung zu Pflegeeinrichtungen. Insgesamt stellt die Stadt Frankfurt eine Vielzahl an innovativen und hilfreichen Dienstleistungen für Migranten zur Verfügung.

Frankfurt bietet eine Vielfalt an interessanten Dienstleistungen für die heterogene Stadtbevölkerung und führt viele innovative Maßnahmen durch, um die Zahl junger Migranten in der Stadtverwaltung zu erhöhen. Um die diversitätsorientierte Personalpolitik und die Bereitstellung von Dienstleistungen noch effektiver und erfolgreicher zu gestalten, sollte die Stadt ein offizielles Integrations- und Diversitätskonzept entwickeln und ihre in diesem Bereich aktiven Mitarbeiter und Stellen mit mehr Verantwortung und vor allem Befugnissen ausstatten. Gemeinsame Visionen, konkrete Zielsetzungen und Strategien sowie klare Verantwortlichkeiten würden die Umsetzung und die Institutionalisierung nützlicher und kohärenter Maßnahmen erleichtern.



7 Literaturverzeichnis

Borkert, M./Bosswick, W./Heckmann, F./Lüken-Klaßen, D.: Local integration policies for migrants in Europe, Luxemburg, 2007.

Borkert, M./Bosswick, W.: Migration Policy-Making in Germany – between national reluctance and local pragmatism? IMISCOE Working Paper Nr. 20, Bamberg, 2007.

Bosch, N./Peucker, M.: Special Study. Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality: Trends and developments 2000 – 2005, Bamberg, 2006.

Bosch, N./Peucker, M.: Update of the National Data Collection Report Germany 2006, Bamberg, 2007.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hg.): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Nürnberg, 2006.

Dobroschke, W.: Bevölkerungsstruktur in den Frankfurter Stadtteilen 2005, S. 74 – 267 in: **Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.):** Frankfurter Statistische Berichte 2/3'2006, Frankfurt am Main, 2006a.

Dobroschke, W.: Zufriedenheit mit städtischen Lebensbereichen, S. 41 – 64 in: **Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.):** Frankfurter Statistische Berichte 1'2006, Frankfurt am Main, 2006b.

Heckmann, F.: From Ethnic to Universalistic Immigrant Integration: Germany, S. 45 – 78 in: **Heckmann, F./Schnapper, D. (Hg.):** The Integration of Immigrants in European Societies, Stuttgart, 2003.

Heckmann, F.: Integrationsweisen europäischer Gesellschaften: Erfolge, nationale Besonderheiten, Konvergenzen. S. 204 – 244 in: **Bade, K. J./Bommes, M./Münz, R. (Hg.):** Migrationsreport 2004. Fakten – Analyse – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 2004.

Jung, D.: XENOS-Projekt. Interkulturelle Öffnung der Ämter und Betriebe der Stadt Frankfurt am Main. Abschlussbericht der Wissenschaftlichen Begleitung, Frankfurt am Main, 2004.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Bericht des Magistrats vom 08.02.2002, B 160, Frankfurt am Main, 2002a.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Bericht des Magistrats vom 14.10.2002, B 1135, Frankfurt am Main, 2002b.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Bericht des Magistrats vom 01.03.2004, B 132, Frankfurt am Main, 2004a.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Bericht des Magistrats vom 30.08.2004, B 564, Frankfurt am Main, 2004b.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Bericht des Magistrats vom 29.03.2005, B 269, Frankfurt am Main, 2005a.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Bericht des Magistrats vom 15.04.2005, B 323, Frankfurt am Main, 2005b.



Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Bericht des Magistrats vom 13.01.2006, B 19, Frankfurt am Main, 2006a.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Bericht des Magistrats vom 28.04.2006, B 231, Frankfurt am Main, 2006b.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Bericht des Magistrats vom 27.04.2007, B 245, Frankfurt am Main, 2007a.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Bericht des Magistrats vom 24.09.2007, B 694, Frankfurt am Main, 2007b.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Bericht des Magistrats vom 19.05.2008, B 261, Frankfurt am Main, 2008.

Özcan, V.: focus Migration. Länderprofil Deutschland, 2007. Online unter: <http://focus-migration.de>.

Penninx, R.: Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions. S. 137 – 153 in: **Macura, M./MacDonald, A.L./Haug, W. (Hg.):** The New Demographic Regime. Population Challenges and Policy Responses. New York/Genf, 2005.

Peucker, M.: Equality and anti-discrimination approaches in Germany. Paper prepared for the project "Anti-Discrimination Approaches in Central Europe", Wien/Bamberg, 2006.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen (Jahresgutachten), Nürnberg, 2004.

Sautter, H.: Wohnraumbericht Frankfurt am Main, Darmstadt, 2004.

Schröpfer, W.: Deutsche Einwohnerinnen und Einwohner mit doppelter Staatsangehörigkeit, S. 68 – 72 in: **Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.):** Frankfurter Statistische Berichte 2/3'2004, Frankfurt am Main, 2004.

Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.): Statistische Kurzinformationen: Demografische Kurzportraits für ausländische Nationalitäten in Frankfurt. S. 161 – 166 in: **Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.):** Frankfurter Statistische Berichte 4'2004, Frankfurt am Main, 2004.

Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.): Statistische Kurzinformationen: Deutsche Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund, S. 162 – 166 in: **Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.):** Frankfurter Statistische Berichte 1'2006, Frankfurt am Main, 2006a.

Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.): Frankfurter Statistik. Ausländerinnen und Ausländer in Frankfurt am Main, Frankfurt am Main, 2006b.

Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.): Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Frankfurt am Main, 2006c.

Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.): Frankfurter Statistik Aktuell Nr. 31/2007: Einwohnerstand und Einwohnerbewegungen in Frankfurt am Main – Zweites Quartal 2007, Frankfurt am Main, 2007a.



Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.): Statistisches Jahrbuch 2007. Frankfurt am Main, 2007b.

Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.): Frankfurter Statistik Aktuell Nr. 5/2008: Einwohnerstand und Einwohnerbewegung in Frankfurt am Main – Viertes Quartal 2007, Frankfurt am Main, 2008a.

Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.): Frankfurter Statistik Aktuell Nr. 20/2008: Frankfurt am Main in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main: Erwerbstätigkeit 2006. Frankfurt am Main, 2008b

Stadt Frankfurt am Main; Bürgeramt, Statistik und Wahlen (Hg.): Frankfurter Statistik Aktuell Nr. 26/2008: Frankfurt am Main in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main: Wirtschaftskraft und Wirtschaftsstruktur 2006. Frankfurt am Main, 2008c.

Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Integrationsbericht 2005, Frankfurt am Main, 2005.

Stadt Frankfurt am Main: Integrationspolitik – Zum Selbstverständnis städtischer Integrationspolitik. 2008. Online unter: <http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2886>

Straßburger, G.: Evaluation von Integrationsprozessen in Frankfurt am Main, Bamberg, 2001.

Statistisches Bundesamt (Hg.): Leben in Deutschland. Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Presseexemplar, Wiesbaden, 2006.

Statistisches Bundesamt (Hg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Fachserie 1, Reihe 2, Wiesbaden, 2008a.

Statistisches Bundesamt (Hg.): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2006, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden, 2008b

Zuwanderungskommission: Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission 'Zuwanderung', Unabhängige Kommission 'Zuwanderung', Berlin, 2001.

8 Interviewpartner

- Amend, Verena; Stadt Frankfurt am Main, Personal- und Organisationsamt
- Azizfendioglu, Husseyin; Freiligrathschule Frankfurt am Main, Türkischlehrer für Muttersprachler; Projekt AOE
- Berkenfeld, Monika; Stadt Frankfurt am Main, Stadtschulamt
- Blum, Dr. Eva Maria; Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA)
- Cakir-Wahl, Barbara; Direktorin der VHS
- Dimpl, Ulrike; Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA)
- Gülegen, Enis; Stadt Frankfurt am Main, Vorsitzender der Kommunalen Ausländervertretung (KAV)



- Kebaili, Dr. Akli; Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA)
- Lazzarini, Christina; Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA)
- Lotz, Birgit; Stadt Frankfurt am Main, 'Internationale Bibliothek'
- Müller, Georg; Stadt Frankfurt am Main, Stadtschulamt
- Nagel, Helga; Stadt Frankfurt am Main, Leiterin des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA)
- Özgül-Onagaclar, Nazan; NRO ,Internationales Familienzentrum e.V.' und NRO ,Türkisches Volkshaus Frankfurt e.V.'; Projekt AOE
- Spohner, Marianne; Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA)
- Yergök, Atilla; Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA)

Impressum

Herausgeber:

Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle
Angelegenheiten
Im Rahmen des Projektes CLIP - Cities for Local
Integration Policies
In Zusammenarbeit mit dem europäischen forum
für migrationsstudien (efms), Universität Bamberg

Text:

Doris Lüken-Klaßen (efms)

Druck und Verarbeitung:

Druckerei Lack, Frankfurt am Main

Bestellungen an oder Selbstabholung bei:

Amt für multikulturelle Angelegenheiten
Lange Str. 25-27

60311 Frankfurt am Main

Tel. 069/ 212-301 52

Fax 069/ 212-379 46

e-Mail: publikation.amka@stadt-frankfurt.de

Internet: www.amka.de

1. Auflage November 2008

© European Foundation for the Improvement of
Living and Working Conditions, 2007,

Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Ireland

Alle Rechte vorbehalten.