

Herausforderungen kommunaler Integrationspolitik

STEPHAN ARTICUS

EINLEITUNG

In vielen Großstädten ist der Anteil von Ausländern und Deutschen mit Migrationshintergrund weit überdurchschnittlich hoch. Für Städte ist das Zusammenleben von Menschen verschiedener Kulturen, unterschiedlicher Religionen und vielfältiger, verschiedener Lebensweisen oft geradezu charakteristisch. Das ist nicht erst in Zeiten der Globalisierung oder etwa seit den 60er-Jahren des vorigen Jahrhunderts mit der Zuwanderung der so genannten Gastarbeiter der Fall. Zuwanderung gab es gerade in den Städten zu allen Zeiten und machte nicht selten – wie beispielsweise in der Industrialisierung des Ruhrgebiets – das Entstehen großer Städte überhaupt erst möglich.

Deswegen beschäftigen sich viele Städte traditionell – und gegenwärtig in besonderem Maße – mit den Anforderungen, Bedingungen und Problemen der Integration. Man muss wahrscheinlich sogar noch einen Schritt weitergehen in der Beschreibung des Stellenwerts von Integration in der Stadtpolitik: Ob und in welchem Maße Integration in unserer Gesellschaft misslingt oder gelingt, entscheidet sich zu einem überdurchschnittlich großen Anteil in den Städten. Deswegen hat der Deutsche Städtetag seiner Hauptversammlung im Jahr 2007 das Motto gegeben »Städte schaffen Integration«. Dass Städte Integration schaffen, heißt natürlich nicht, dass in den Städten Integration nicht auch misslingt, dass Integrationsförderung nicht auch ungenügend oder fehlerhaft sein kann. Es erinnert aber daran, dass Städte und Stadtgesellschaften anders als in der Grundhaltung, gutes

Zusammenleben aller Kulturen, Religionen und Lebensweisen zu ermöglichen und zu fördern, gar nicht denkbar sind.

1. WAS HEISST INTEGRATION UND WIE FUNKTIONIERT INTEGRATION? EINIGE VORÜBERLEGUNGEN

Es ist gut, dass mittlerweile auch in der Politik so viel über Integration gesprochen wird. Es fällt aber auf, dass selbst dann, wenn konkrete Integrationspläne entworfen werden, selten davon die Rede ist, was Integration eigentlich heißt. Ist Integration ein Ziel, ein Zustand oder ein Prozess? Sind es politische Maßnahmen oder die Veränderung von Einstellungen der Menschen? Sind es spezifische Verhaltensweisen? Besteht die Integration in der Toleranz oder in der Beseitigung von Unterschieden? Wer und was muss sich ändern oder muss geändert werden, um Integration zu erreichen? Im alltäglichen Reden bleiben diese Punkte offen oder werden auf Anpassungsanforderungen an die Migranten reduziert. Hinter dieser Unklarheit des Begriffs im politischen wie im alltäglichen Diskurs verbergen sich oft Tabus: Ängste, Vorbehalte, in jedem Fall aber Aufklärungsmängel, Orientierungsprobleme und Verunsicherungen. Diese Verunsicherungen betreffen viele Menschen in unterschiedlichen Lebenslagen und Situationen und sie reichen wohl weit in die Mitte unserer Gesellschaft. Sie zu überwinden ist nicht mit der Beschwörung einheitlicher Werte zu erreichen, wenngleich eine allseitige Orientierung an den Maßstäben des Grundgesetzes nicht nur hilfreich, sondern geradezu unabdingbar ist. Die Verunsicherung zu überwinden erfordert Aufklärung und Austausch über das Funktionieren des Zusammenlebens der Menschen unterschiedlicher Kulturen, Religionen und sozialer Lebenswelten und Verfahren zur Entwicklung gemeinsamer Kriterien dafür, was gelungenes Zusammenleben ist.

Irrtümlicherweise verstehen viele Menschen unter Integrationsmängeln singuläre Defizitbefunde, wie Sprachdefizite oder falsches Wohnquartier, verbunden mit einer fehlenden Bereitschaft, sich anzupassen. Aber schlecht integriert zu sein ist nur selten Ergebnis monokausaler Defizite oder der Addition singulärer Verhaltensfehler der Betroffenen. Betrachten wir die Übersicht 1.

Übersicht 1:

Zusammen leben	Zusammen arbeiten	Zusammen gehören
gesellschaftliche Ebene	materielle Ebene	kulturelle Ebene
Kommunikation und Identifikation	Güterproduktion und Verteilung	Wissen, Glauben, Ordnung
Orte, Anlässe, Erkennungszeichen, Umgangsformen, Moden, Rollen, Mobilität	Arbeit, Einkommen, soziale Sicherung	Werte und Maßstäbe Politisches System und Recht Kunst und Brauchtum
Vielfalt der Möglichkeiten bei individuellem Wahlrecht	Unabhängbare Voraussetzungen bei relativen Maßstäben	Ordnung und Gestaltung durch Tradition und Fortschreibung

Integration ist ein bewegliches und veränderbares Beziehungsgeflecht, ein Netzwerk zwischen Menschen und zwischen den Systemen, die sie errichtet haben, in denen die Lebensgrundlagen, das tägliche Zusammenleben und der kulturelle Zusammenhalt organisiert, praktiziert und verändert werden.

Niemand ist überhaupt nicht integriert, aber viele Menschen sind schlecht integriert, weil sie Positionen und Perspektiven haben, die ihren eigenen Vorstellungen und den sozialen Maßstäben nicht entsprechen. Betrachten wir dazu Übersicht 2.

Übersicht 2:

Gesellschaftliche Ebene	Materielle Ebene	Kulturelle Ebene	
Wertschätzung	Wohlstand	Vertraut Sein	Zuversicht Toleranz Gestaltungswille
Akzeptanz	Versorgung	Gewohnt Sein	
Ablehnung	Mangel	Fremdheit	Angst Aggression Rückzug

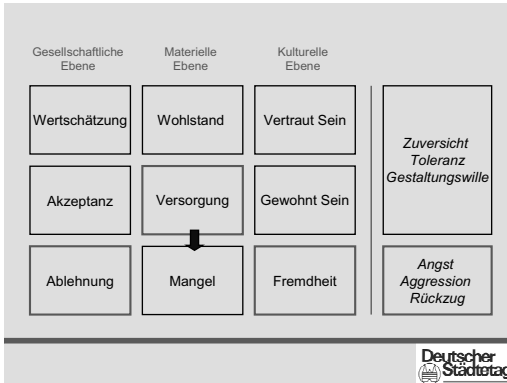
Schlechte Integration ist ein Zustand, der von dem Hintergrund der kollektiven Maßstäbe so nicht bleiben kann, gleichviel ob er selbst- oder fremdverursacht ist. Wer im sozialen Leben auf Ablehnung stößt, in materieller Hinsicht unter Bedingungen des Mangels lebt und in kultureller Hinsicht fremd und ausgeschlossen ist, ist zweifelsfrei schlecht integriert; er fühlt sich unwohl, er fühlt sich seiner Möglichkeiten beraubt, er erlebt Angst, es entstehen Aggressionen, er will sich zurückziehen, ohne zu wissen wie und wohin.

Diese Situation ist einer positiven Veränderung zumindest in einer abstrakten Simulation grundsätzlich niemals ganz verschlossen. In dieser Simulation kann man nämlich deutlich machen, dass die Funktionsregeln von Integration immer auch dreierlei gewährleisten:

1. Die Pfade, die in eine schlechte Integrationssituation führen, sind zumindest theoretisch nicht unentwirrbar.
2. Die Pfade in die gelingende Integration geben nicht erst beim Erreichen des Ziels, sondern schon auf dem Weg dahin, Hoffnung und tragfähige Perspektiven.
3. Integration entsteht aus vielfältigsten Kombinationsmöglichkeiten in der Mischung der Erfolgsbedingungen in den drei Bereichen des Zusammenlebens, des Zusammenarbeitens und des Zusammengehörens. Alles ist Gestalten, ist zueinander Verhalten von Menschen, alles ist im Fluss und deswegen auch im guten Sinne veränderbar.

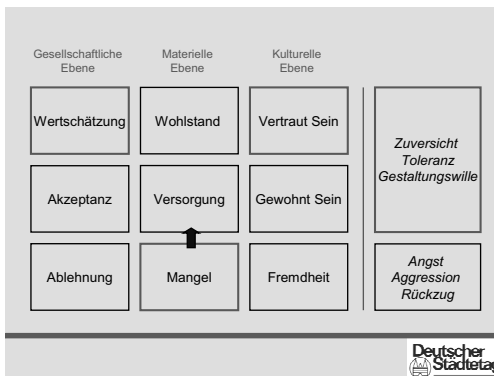
Wer durch staatliche Fürsorgeleistungen in einer materiell gesicherten Versorgungslage ist, Krankenversicherung, Kosten der Unterkunft, Sozialgeld erhält und einmalige Leistungen verschiedener Art, dabei aber keine Achtung und keine Wertschätzung erfährt und als Migrant fremd unter Einheimischen oder als Einheimischer fremd unter Migranten lebt, der wird in seiner Hoffnungslosigkeit auch seine Versorgungslage als Ursache seiner ganzen Misere verstehen. Dazu Übersicht 3:

Übersicht 3:



Wer sich dagegen Wertschätzung erfreut und vertraut ist mit der Kultur seiner Umgebung, mit der Sprache und die Erfahrung geteilter Identifikation macht, wer seine eigenen Werte als die seiner Freunde und Nachbarn erlebt, der wird in vielen Fällen – man beobachtet dies oft unter älteren Menschen – ein auf Grundsicherungsbeträge reduziertes Einkommen keineswegs als sozialen Ausschluss und als soziale Marginalisierung empfinden und bewerten.

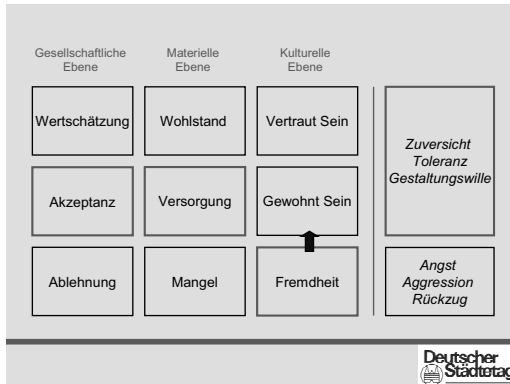
Übersicht 4:



Und wenn ein Migrant wirtschaftlich gesichert ist und in seinem Umfeld etwa in der Nachbarschaft, im Beruf oder beim Sport Akzeptanz und Anerkennung findet, dann gibt es keinen Grund anzunehmen, dass Fremdsein nicht ausgehalten werden kann und dass es

dem Prozess des gegenseitigen Kennenlernens oder schließlich dem miteinander Bekannt- und Vertrautsein entgegensteht.

Übersicht 5:



Dieses hier dargestellte Simulationsmodell, dem in Wirklichkeit natürlich gruppendynamische Verstärkungs- und Verzerrungsprozesse in die Quere kommen, zeigt zumindest abstrakt einige schlichte Plausibilitäten:

1. Als Beziehungsgeflecht ist Integration geprägt von Prozessen, von Relationen und Relativitäten. Alles ist Beziehung, alles Bewegung und Prozess, und so hat grundsätzlich jeder Teil dieses Beziehungsgeflechts die Chance, verändert und verbessert zu werden. Umgekehrt heißt das aber auch: Es besteht immer die Gefahr, dass die Grundlagen und Perspektiven guter Beziehungen unter Druck geraten.
2. Allein eine materielle Absicherung reicht für Integration genauso wenig, wie eine Versorgungslage auf Fürsorgenniveau grundsätzlich zur Exklusion führt.
3. Aus einer »fremden« Kultur zu stammen und ihr verbunden zu sein, ist kein hinreichendes Exklusionskriterium.
4. Es gibt Mischformen von Integrationsdefiziten, die sich negativ verstärken, und solche, die auf dem Weg zu einer noch nicht gelungenen Teilhabe vorwärtstreibende Kräfte freisetzen.
5. In der Frage der Integration ist die Richtung der Entwicklung und die Stärke der Bewegung entscheidend, nicht erst das Ziel. Auf dem Weg zum gesellschaftlichen Ausschluss begegnen einem

Angst, Rückzug und Aggression, auf dem Weg zur Teilhabe Zuversicht und Toleranz.

Zu den Orientierungs- und Anknüpfungspunkten kommunaler Integrationspolitik und Integrationsförderung gehören auch solche – hier nur abstrakt und simulativ beschriebene – konkrete soziale Beziehungsgeflechte und soziale Entwicklungsprozesse, in denen sich gelungene oder verfehlte individuelle Teilhabe und gesellschaftliche Integration ausdrücken.

Defizite, die solche Prozesse verstärken, wie fehlende Sprachkenntnisse, Ausbildungsmängel oder Arbeitslosigkeit, bilden dementsprechend genauso Anknüpfungspunkte kommunaler Integrationspolitik, wie die Förderung von individuellen Voraussetzungen und gesellschaftlichen Bedingungen gelingender Integration positiven Einfluss auf diese Entwicklungen und Beziehungen nehmen kann.

2. INTEGRATIONSDEFIZITE

Anhand der Diskussionen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte über den Umgang mit Zuwanderung und Zuwanderern lässt sich feststellen, dass die Integration von Zuwanderern in Deutschland nicht so gelungen ist, wie das sowohl im Interesse der zugewanderten Menschen als auch im Interesse des Aufnahmelandes Deutschland erforderlich gewesen wäre. Einige der zentralen Folgen nicht hinreichend gelungener Integration sollen im Folgenden kurz stichwortartig genannt werden:

Sprachdefizite

Schuleingangsuntersuchungen zeigen, dass ein großer Anteil von Kindern aus Migrantenfamilien erhebliche Sprachdefizite aufweist. Im Land Berlin ergab eine Untersuchung im Jahr 2002, dass zwei Drittel der vor der Einschulung stehenden Kinder nur unzureichend Deutsch können. Bei Kindern aus Migrantenfamilien lag dieser Anteil sogar bei 90 Prozent. Damit verfügen diese Kinder vor dem Beginn der Schullaufbahn über eine denkbar schlechte Ausgangsposition. Aber auch bei jugendlichen und erwachsenen Migranten werden die soziale und kulturelle Teilhabe sowie die Erfolgchancen am Arbeitsmarkt durch sprachliche Defizite massiv eingeschränkt.

Schulbesuch

Im Schuljahr 2006/2007 besuchten knapp 15 Prozent der deutschen Jugendlichen eine Hauptschule. Bei ausländischen Kindern beträgt dieser Anteil 38 Prozent. 45 Prozent der deutschen Schüler/innen besuchten ein Gymnasium. Bei den ausländischen Schülerinnen und Schülern liegt dieser Anteil bei 21 Prozent. Auch das Abitur erreichen ausländische Kinder seltener als Deutsche. Im Westen verlassen durchschnittlich 25,5 Prozent der Schülerinnen und Schüler die Schule mit der allgemeinen Hochschulreife, im Osten 27,1 Prozent. In der Gruppe der Ausländer sind es 9,2 Prozent im Westen und 17,7 Prozent im Osten.

Schulabschlüsse/Berufliche Ausbildung

Laut Mikrozensus 2005 verfügen 12 Prozent der Männer und 15 Prozent der Frauen mit Migrationshintergrund über keinen allgemein bildenden Schulabschluss. Bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund liegt dieser Anteil bei jeweils 2 Prozent. 37 Prozent der Männer und knapp 50 Prozent der Frauen mit Migrationshintergrund im Alter ab 25 Jahren besitzen keinen Berufsabschluss. Damit liegt diese Quote bei den Männern mehr als dreimal so hoch und bei den Frauen doppelt so hoch wie unter den Menschen ohne Migrationshintergrund.

Erwerbstätigkeit

Die Erwerbstätigenquote bei Menschen mit Migrationshintergrund liegt mit 56 Prozent deutlich unter der entsprechenden Quote bei Menschen ohne Migrationshintergrund (68 Prozent). Besonders auffallend ist, dass die Erwerbstätigenquote bei Ausländerinnen (43 Prozent) um 20 Punkte geringer ist als die entsprechende Quote bei Frauen ohne Migrationshintergrund.

Arbeitslosigkeit

Ausländer sind laut Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Im Jahr 2005 lag die Arbeitslosenquote bei Ausländern bei 25,2 Prozent (die Gesamtquote lag bei 13 Prozent). 82 Prozent der ausländischen Arbeitslosen bezogen zu diesem Zeitpunkt Leistungen nach dem SGB II.

Bezug von Arbeitslosengeld II

Von insgesamt 5,3 Millionen Arbeitslosengeld II-Beziehern im Jahresdurchschnitt 2007 waren 978.000 Ausländer (19 Prozent). Nach Schätzungen des IAB haben rund 38 Prozent der Alg II-Bezieher einen Migrationshintergrund.

Geringeres Einkommen von Menschen mit Migrationshintergrund

Laut Mikrozensus 2005 liegt das durchschnittliche Einkommen von Menschen mit Migrationshintergrund bei 79 Prozent des Durchschnittswertes für die Gesamtbevölkerung. Als Gründe dafür nennt das IAB fehlende berufliche Qualifikation, nicht anerkannte Berufsabschlüsse, Sprachbarrieren, überdurchschnittliche Abhängigkeit von bestimmten Branchen sowie unterschiedliches Erwerbsverhalten im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

Höheres Armutsrisiko bei Personen mit Migrationshintergrund

Aufgrund der im Durchschnitt geringeren Einkommen weisen Menschen mit Migrationshintergrund ein höheres Risiko auf, einkommensarm zu sein. Bei Personen mit Migrationshintergrund liegt dieser Anteil mit mehr als 28 Prozent fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung von 15 Prozent. Die Armutsrisikoquote von Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren mit Migrationshintergrund beträgt laut dem jüngsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 32,6 Prozent, während sie bei Kindern und Jugendlichen ohne Migrationshintergrund bei 13,7 Prozent liegt.

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Bei den ab 65-jährigen ausländischen Männern bezog laut dem 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung Ende 2006 mehr als jeder Zehnte Grundsicherungsleistungen (Deutsche: 1,4 Prozent), bei den ausländischen Frauen ab 65 Jahren gut jede Sechste (Deutsche: 2,2 Prozent). Dies ist dem BMAS zufolge zurückzuführen auf geringere Einkommen ausländischer Mitbürger/innen während der Erwerbsphase sowie auf kürzere Versicherungsphasen in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Sozialräumliche Segregation in den Städten

Eine besondere Herausforderung für die Integrationspolitik ist die Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund in den städtischen Ballungsräumen insbesondere der alten Bundesländer, und hier wiederum in bestimmten Stadtteilen. Schätzungen zufolge wird der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund im Jahr 2030 in einigen Städten auf mehr als 50 Prozent angestiegen sein. So kommt inzwischen fast ein Drittel aller Kinder und Jugendlichen in Deutschland aus Migrantenfamilien.

Ein deutlicher Indikator für das weitere Voranschreiten dieses Trends ist beispielsweise die Tatsache, dass in Berlin nun erste Schulen einen Anteil von Kindern nichtdeutscher Herkunft von 100 Prozent verzeichnen.

3. HERAUSFORDERUNGEN IN DEN STÄDTEN – HANDLUNGSFELDER DER STÄDTISCHEN INTEGRATIONSPOLITIK

Aus all den Problemen, vor denen unsere Stadtgesellschaften insgesamt, aber auch die einzelnen Menschen mit Migrationshintergrund infolge unzureichend gelungener Integration stehen, ergibt sich zwangsläufig ein breites Spektrum von Handlungsfeldern für die städtische Integrationspolitik.

3.1. Integration durch Bildung

Wie die Zahlen zum Erfolg von Kindern mit Migrationshintergrund in unserem Bildungssystem und damit am Arbeitsmarkt zeigen, liegt der Schlüssel für eine erfolgreiche Integration von Zuwanderern darin, die Bildungssituation von Kindern aus Migrantenfamilien zu verbessern. Ein besseres und sozial gerechteres Bildungssystem trägt langfristig zum sozialen Frieden bei und ist darüber hinaus angesichts des schrumpfenden Potenzials an Erwerbstätigen von großer Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Unsere Gesellschaft kann es sich weder unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten leisten, die brach liegenden Potenziale einer großen Zahl von Kindern aus Migrantenfamilien zu vernachlässigen, noch ist es unter sozialen Gesichtspunkten tragbar, dass ein Großteil junger Migrantinnen und

Migranten keine reelle Perspektive für eine erfolgreiche Teilnahme am Arbeitsmarkt hat.

Die Kommunen haben vor allem im Bereich der frühkindlichen Bildung originäre Kompetenzen. Sie sind zuständig für die Bereitstellung eines ausreichenden Angebotes an Betreuungsplätzen für die Kinder bis zum Schuleintritt. Sie sind Hauptfinanzier dieser Angebote sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Sie sind aber auch selbst Träger von Kindertageseinrichtungen, und sie kümmern sich um die Rekrutierung von Tagespflegepersonen, insbesondere im frühkindlichen Bereich. Gerade der Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren hat in den vergangenen Jahren eine gewaltige Dynamik erfahren. Nicht nur, um den Familien die Vereinbarkeit von Beruf und Kindern zu erleichtern, sondern auch, weil erkannt wurde, dass Bemühungen um mehr Chancengerechtigkeit für Kinder aus sozial schwachen Familien bereits im frühkindlichen Alter ansetzen müssen. Bereits hier werden die Grundlagen für Bildungsbiografien gelegt, und insbesondere der Sprachförderung kommt eine herausragende Bedeutung zu.

Im Bereich der Schulpolitik sind die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen allerdings begrenzt. Schulpolitik ist in erster Linie Aufgabe der Länder. Sie stehen besonders in der Pflicht, die erkannten Defizite unseres Schulsystems abzubauen und die Chancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf gute Bildungsabschlüsse zu erhöhen. Über tatsächliche Handlungsspielräume im bildungspolitischen Bereich verfügen die Kommunen nur im Rahmen der frühkindlichen Bildung im Kindergarten oder der Weiterbildung an Volkshochschulen.

Um zu einer besseren Integration von Zuwanderern, aber auch von Kindern aus sozial schwachen und so genannten bildungsfernen Familien zu gelangen, muss die Rolle der Kommunen im Bildungswesen insgesamt gestärkt werden. Das gilt vor allem für die Institution Schule. Denn es sind die Kommunen, die in der Lage sind, die Schule sozialraum- und gemeinwesenorientiert zu verankern. Hierzu ist es aber auch erforderlich, dass Schulen mit einem besonders hohen Migrantenanteil unter ihrer Schülerschaft durch zusätzliches, speziell geschultes Personal unterstützt werden. Nur so kann der verhängnisvolle Kreislauf durchbrochen werden, dass Eltern ihre Kinder, sobald sie dazu in der Lage sind, aus diesen Schulen nehmen oder aus deren Einzugsbereich wegziehen und die Integrationslasten in diesen Schulen und im betreffenden Stadtteil weiter wachsen. Zu-

dem muss Bildung künftig individuelle Lernbiografien intensiver begleiten. Dabei sind vor allem die Kommunen mit ihrem dichten Netz an Bildungsinstitutionen gefragt, wie den Kindertagesstätten, den Volkshochschulen, den Einrichtungen der Jugendhilfe sowie Kultur- und Sporteinrichtungen. Insbesondere beim zweifellos notwendigen Ausbau der Ganztagschulen spielen Kommunen mit diesem dichten Netz von Institutionen eine Schlüsselrolle. Insofern geht es letztlich strukturell um die Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften und inhaltlich um einen ausgewogenen Dreiklang von Bildung, Erziehung und Betreuung im deutschen Bildungswesen.

Frühkindliche Sprachförderung in Kindertagesstätten

Kindertagesstätten haben bei der Integration von Kindern eine zunehmend wichtige Rolle zu übernehmen. Die Kindertagesstätte ist der erste und zentrale »Türöffner« für eine erfolgreiche Integration von Kindern, auch und gerade jenen mit Migrationshintergrund. Denn gerade hier kann vor Schulbeginn ein wichtiger Beitrag zur frühkindlichen Bildung, vor allem für das Erlernen der deutschen Sprache geleistet werden. Die Ergebnisse aus der PISA-Studie und wissenschaftliche Erkenntnisse zu frühkindlichen Entwicklungs- und Bildungsprozessen legen nahe, dass die sprachliche Förderung in der frühen Kindheit beginnen muss. Damit richten sich die Erwartungen in diesem Bereich verstärkt an die Tageseinrichtungen für Kinder. Die Städte stehen hier als Aufgabenträger in der Kinder- und Jugendhilfe in der Verantwortung. Sie haben zu gewährleisten, dass ein ausreichendes Angebot zur Verfügung steht und die Qualität dieses Angebotes abgesichert ist. Bei der qualitativen Weiterentwicklung der Angebote ist seit einigen Jahren ein Blick auf die Verbesserung der Bildungsarbeit in den Einrichtungen und die Stärkung des eigenständigen Bildungsauftrages gerichtet. Die Spracherziehung nimmt dabei einen breiten Raum ein. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Erkenntnis, dass Spracherziehung nicht erst dann greifen darf, wenn in Sprachstandsfeststellungen kurz vor der Einschulung erkannt wird, dass ein Kind nur unzureichend Deutsch kann.

Die Erfolgchancen der Arbeit in den Einrichtungen hängen auch davon, in welchem Verhältnis Kinder mit und ohne Migrationshintergrund gefördert werden. Gemeinsam mit den Trägern der Einrichtungen kann eine für die Förderung gute Mischung angestrebt werden. Dies setzt eine Kooperationsbereitschaft der Träger voraus und ist möglicherweise mit dem Ziel eines wohnortnahen Angebo-

tes nicht immer vereinbar. In Einrichtungen, die ganz überwiegend von Kindern mit Migrationshintergrund besucht werden, wird dementsprechend auch Bedarf an besonderen Sprachfördermaßnahmen bestehen.

Bessere Integration in der Schule

Die in verschiedenen Studien festgestellten Schwächen des deutschen Schulsystems, insbesondere die nicht hinnehmbare Selektion in Abhängigkeit von sozialem Status oder Herkunft, erfordern zwingend, dass die individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen verbessert wird. Eine entscheidende Voraussetzung dafür ist eine Neuausrichtung von Unterricht und Förderung an den Schulen sowie eine Reform der Lehrerbildung. Um Jugendliche mit Migrationshintergrund auf ihrem individuellen Bildungs-, Berufs- und Lebensweg bestmöglich zu unterstützen, ist es auch notwendig, ihr individuelles Umfeld, ihre Eltern und Familien gezielt und verstärkt einzubeziehen.

Ebenfalls von besonderer Bedeutung für die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist der Ausbau der Ganztagsangebote an Schulen im Bereich der Primar- und Sekundarstufe I. Über diese erweiterten Betreuungsangebote können Kinder und Jugendliche umfassend gefördert werden. Einerseits können die spezifischen Potenziale der Kinder und Jugendlichen über die erweiterten Bildungs- und Freizeitangebote gezielt unterstützt werden. Andererseits können vorhandene Leistungsdefizite über individuelle Fördermaßnahmen ausgeglichen werden. Um die Qualität der schulischen Ganztagsbetreuung zu optimieren, müssen die Vormittags- und Nachmittagsangebote besser aufeinander abgestimmt werden. Die jeweiligen Schulen und Kommunen stehen vor der Herausforderung, an die spezifische Struktur des schulischen Umfelds angepasste Konzepte für ganztägiges Lernen zu entwickeln. Länder und Kommunen sollten für diese gemeinsame Aufgabe tragfähige Finanzierungsstrukturen finden.

Die Kommunen sind per se über die offene Jugendarbeit, die Schulsozialarbeit sowie über individuelle erzieherische Angebote der Familienhilfe und der Familien- und Erziehungsberatung in die individuellen Lebens- und Lernbiografien der Kinder und Jugendlichen eingebunden. Darüber hinaus findet über den Ausbau der Ganztagsangebote eine Verzahnung von Schule mit den kommunal getragenen und geförderten Bildungs- und Kultureinrichtungen statt, zum

Beispiel mit den örtlichen Volkshochschulen, Medienzentren, Bibliotheken, Musikschulen, Museen oder dem Theater. Offensichtlich ist, dass die komplexen und erweiterten kommunalen Verantwortlichkeiten auch ein erweitertes Verständnis von »Schule in der Stadt« mit sich bringen. Für Kinder und Jugendliche wird die Schule zum wichtigen Lebensraum und für die Stadt zum Knotenpunkt im kommunalen Netzwerk für Bildung und Integration.

Die Rolle der Eltern im Bildungswesen

Neben den Reformen im Bildungswesen und einem stärkeren Einfluss der Kommunen ist auch die Rolle der Eltern für den Bildungserfolg ihrer Kinder von maßgebender Bedeutung. Eltern mit geringem Bildungsgrad können ihre Kinder nicht im gleichen Maße unterstützen, wie das besser gebildeten Eltern möglich ist. Umso wichtiger ist aber, dass Eltern erkennen, wie wichtig Bildung und eine gute Kenntnis der deutschen Sprache für ihre Kinder sind und sie dementsprechend dafür Sorge tragen, dass ihre Kinder die Angebote unseres Bildungssystems wahrnehmen. Nach wie vor besuchen viele Kinder mit Migrationshintergrund solche Einrichtungen der Kindertagesbetreuung gar nicht oder erst im letzten Jahr vor der Einschulung. Deshalb werben viele Städte erfolgreich dafür, dass Familien mit Migrationshintergrund ihre Kinder in entsprechenden Einrichtungen betreuen lassen. Eine weitere wichtige Aufgabe für die Kommunen ist es, sicherzustellen, dass Eltern für die Einhaltung der Schulpflicht Sorge tragen.

Darüber hinaus haben viele Städte Konzepte entwickelt, um Eltern aus Migrantenfamilien die Bedeutung eines frühzeitigen Spracherwerbs zu verdeutlichen oder um unmittelbar die Sprachkompetenz der Eltern zu stärken. Ein Beispiel dafür, wie dieses Ziel erreicht werden kann, sind Sprachkurse für Mütter aus Migrantenfamilien, die mittlerweile in zahlreichen deutschen Kommunen, mit Unterstützung der zuständigen Landesministerien und Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds, etwa unter dem Titel »Mama lernt Deutsch« angeboten werden. In diesen Sprachkursen erwerben die Mütter nicht nur Sprachkompetenz, sondern lernen auch die Schule besser zu verstehen und erfahren, wie sie ihre Kinder besser im Schulalltag unterstützen können. Diese Kurse bilden eine gute Ergänzung zu den Integrationskursen des Bundes. Außerdem setzt das Vorbild der Mutter positive Signale in der Familie und wirkt motivie-

rend auf die Kinder. Langfristig werden dadurch die Bildungschancen der Kinder vergrößert.

Erwachsenenbildung/Berufliche Bildung

Nicht nur im vorschulischen und schulischen Bereich werden gezielte Maßnahmen ergriffen, um den Bildungserfolg von Kindern aus Migrantenfamilien zu verbessern. Auch in der Erwachsenenbildung und in der beruflichen Bildung sind die Kommunen aktiv, um vor allem sprachliche Defizite zu beheben und die Berufsaussichten von Migrantinnen und Migranten zu verbessern. Zu nennen sind insbesondere Kurse zur Verbesserung der berufsbezogenen Sprachkenntnisse, Hilfe bei der Berufsorientierung, Vermittlung von Betriebspraktika sowie Förderung von nachholenden Schulabschlüssen.

3.2. Sozialräumliche Integration – Umgang mit ethnischer Segregation

Neben der Verbesserung der Bildung ist die Frage, wie die Folgen sozialer und ethnischer Segregation in den Städten bewältigt, wie Segregationsprozesse gebremst, verhindert oder gar rückgängig gemacht werden können, eine der wichtigsten Herausforderungen, die sich den Städten beim Thema Integration stellen. Die Stadtteil- und Quartiersentwicklung in Deutschland folgte bisher dem Idealbild sozial und ethnisch gemischter Quartiere. Festzustellen ist jedoch, dass sich abweichend von diesem Leitbild in vielen Städten Wohnquartiere mit sehr hohem Migrantenanteil entwickelt haben, wobei die ethnische Segregation regelmäßig mit sozialer Segregation einhergeht. Ethnische Konzentration wird begleitet von der Ballung sozialer Probleme in bestimmten Stadtvierteln.

Vieles spricht dafür, dass diese Entwicklung noch nicht beendet ist. Denn die Zahl der Haushalte mit Migrationshintergrund wird weiter zunehmen, während die Steuerungspotentiale der Städte aufgrund rückläufiger Sozialwohnungsbestände mit Belegungsrechten abnehmen. Hinzu kommt, dass den Städten mit dem Verkauf kommunaler, staatlicher und industriell verbundener Wohnungsunternehmen traditionelle Partner für ihre Stadtentwicklungspolitik und damit Möglichkeiten zur sozialräumlichen Steuerung verloren gehen. In Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt erfolgt die räumliche Segregation schon erzwungenermaßen, da viele Zuwanderer wegen ihrer zumeist geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und

zum Teil auch wegen diskriminierender Vermietungspraktiken auf preiswerte Wohnungsbestände in Altbauquartieren oder Großwohnsiedlungen angewiesen sind. Aber auch in Städten mit entspannten Wohnungsmärkten kommt es oft zu freiwilliger räumlicher Segregation. Es ist zu beobachten, dass sich insbesondere Migrantinnen und Migranten aus der Türkei oder arabischen Ländern vorzugsweise dort niederlassen, wo bereits viele Menschen mit demselben kulturellen bzw. ethnischen Hintergrund leben.

Unabhängig von den tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen stellt sich die Frage, ob ethnisch geprägte Quartiere per se ein Integrationshemmnis darstellen. Befürworter einer »Mischungsstrategie« weisen darauf hin, dass eine räumliche Konzentration von Zuwanderern Kontakte mit der einheimischen Bevölkerung verhindere, Abgrenzung und Abschottung fördere und den Spracherwerb erschwere. Zudem solle die räumliche Nähe zum gegenseitigen Kennenlernen von Zuwanderern und einheimischer Bevölkerung und damit zur gegenseitigen Toleranz beitragen. Deshalb halten viele kommunale Praktiker am Leitbild des ethnisch und sozial gemischten Stadtquartiers fest und versuchen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf eine solche Mischung im Quartier hinzuwirken.

Demgegenüber sind die Befürworter einer – freiwilligen – ethnischen Segregation der Ansicht, dass ethnische Quartiere für Neuzugewanderte eine Funktion als Brückenkopf in die aufnehmende Gesellschaft übernähmen, die Entwicklung informeller Hilfsnetze zwischen den Zuwanderern begünstigten und die Entstehung einer sogenannten ethnischen Ökonomie als Grundlage für die wirtschaftliche Existenzsicherung vieler Zuwanderer förderten. Es wird außerdem darauf verwiesen, dass allein räumliche Nähe noch nicht zwangsläufig zu Kontakten und wechselseitiger Akzeptanz führe, sondern im Gegenteil sogar zur Entstehung von Konflikten beitragen könne.

Ob sich das Wohnen in einem ethnisch geprägten Stadtteil gegenüber dem Wohnen in einem gemischten Quartier als vorteilhaft für den Integrationsverlauf erweist oder ob es eher ein Integrationshemmnis darstellt, ist noch nicht eindeutig empirisch belegt. Vieles dürfte jedenfalls für die Ansicht sprechen, dass ethnisch geprägte Stadtteile – zumindest, wenn sie eine gewisse Größe erreicht haben – eine gelingende Integration behindern, wenn nicht gar verhindern. Je umfangreicher das Angebot an materiellen Gütern und kulturellen Angeboten in einem ethnisch geprägten Viertel ist, desto weniger Notwendigkeit besteht für deren Bewohner, sich außerhalb

dieses Viertels zu bewegen. Vielerorts ist es für bestimmte ethnische Gruppen nicht einmal mehr erforderlich, die deutsche Sprache zu beherrschen, da innerhalb der jeweiligen »ethnischen Kolonie« sämtliche Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs verfügbar sind. Problematisch ist darüber hinaus, dass – wie erwähnt – ethnische Konzentrationen sich in der Regel in sozial benachteiligten Quartieren finden. Dies führt dazu, dass ausgerechnet dem Teil der einheimischen Bevölkerung das höchste Maß an Integrationsleistung und die größte Toleranz abverlangt wird, der hierzu aufgrund seiner eigenen Lebenssituation am wenigsten in der Lage ist.

Ungeachtet der Kontroverse zur ethnischen Segregation und ohne diese abschließend zu entscheiden, ist jedoch festzuhalten, dass die Bedeutung des Arbeitsplatzes, vor dem Hintergrund einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit insbesondere unter Zuwanderern, als Integrationsfaktor abnimmt und gleichzeitig dem Wohnquartier im Integrationsprozess wachsende Bedeutung zukommt. Um Integrationsprozesse im Stadtquartier zu fördern, empfiehlt sich beispielsweise, dort interkulturelle Begegnungsstätten mit niedrigschwelligen Betreuungs- und Beratungsangeboten zu schaffen. Außerdem ist es sinnvoll, die Schulen im Quartier zu Stadtteilzentren zu entwickeln, die auch eine Nutzung der Schule für außerschulische Zwecke wie Beratungsangebote und Elternbildung ermöglichen. Darüber hinaus gilt es Maßnahmen zur Vermeidung kulturell bedingter Nachbarschaftskonflikte zu entwickeln, zum Beispiel durch Einsatz ehrenamtlicher Streitschlichter und Mediatoren.

In Quartieren, die bereits eine hohe ethnische und soziale Segregation aufweisen, ist eine gezielte Desegregationspolitik, zum Beispiel durch Zuzugssperren in Form von Belegungsquoten, nicht zielführend. Stattdessen müssen Handlungsansätze entwickelt werden, die die betroffenen Gebiete stabilisieren und einer Stigmatisierung der Quartiere und ihrer Bewohner entgegenwirken. Während sich durch die Aufwertung der Wohnquartiere und eine Attraktivierung des Wohnungsangebotes kurz- bis mittelfristig weitere Entmischungsprozesse verhindern lassen, kann so auf längere Sicht auch ein Zuzug sozial etablierter Haushalte erreicht werden. Einzelne Städte haben Maßnahmen entwickelt, um zum Beispiel durch spezielle Wohnangebote für Studenten zu einer ethnischen bzw. sozialen Mischung in den Stadtquartieren beizutragen. Wichtige Beiträge für eine höhere Attraktivität der betreffenden Stadtteile können auch darin bestehen, Defizite im baulichem Bestand durch Instandsetzung und Moderni-

sierung der Wohnungsbestände sowie ggf. auch den Neubau nachfragegerechter Wohnungen zu beheben. Außerdem gilt es in diesen Stadtvierteln, die Wohn- und Lebensqualität zu steigern, indem zum Beispiel Spiel- und Begegnungsstätten im öffentlichen Raum geschaffen werden. Schließlich ist es sinnvoll, das subjektive Sicherheitsempfinden der Bewohner dieser Stadtteile zu erhöhen, etwa durch bauliche Maßnahmen (Beleuchtung, Gestaltung von Hauseingängen und des öffentlichen Raums) und Präsenz von Ansprechpartnern im öffentlichen Raum (Einsatz von Stadtteipolizisten, Streetworkern und Hausbetreuern). Die Ergebnisse des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt« sowie des Projekts »Zuwanderer in der Stadt« zeigen eine Vielzahl guter Projekte und Maßnahmen zu den verschiedenen Handlungsfeldern der stadträumlichen Integration.

Die Frage nach den Auswirkungen von freiwilliger ethnischer Segregation auf das Gelingen von Integration bedarf noch der weiteren Diskussion und gezielter Untersuchung. In jedem Falle sollte diese Frage im Rahmen der Erarbeitung kommunaler Integrationskonzepte auch anhand der spezifischen Gegebenheiten vor Ort sachlich und ideologiefrei erörtert werden, um so einen Konsens über die künftige Strategie zwischen den kommunalen und außerkommunalen Akteuren sowie den betroffenen Migrantengruppen zu erzielen.

3.3. Ethnische Ökonomie

In den vergangenen Jahren hat die wirtschaftliche Selbständigkeit unter Migrantinnen und Migranten stark zugenommen. So ist nach Angaben des Statistischen Bundesamtes von Anfang der 90er-Jahre bis 2003 die Zahl der ausländischen Unternehmer um 110.000 auf 286.000 Selbständige angestiegen. Studien zeigen, dass Unternehmensgründungen von Ausländern insbesondere in der Gastronomie und im Lebensmittelhandel helfen, eine wohnortnahe Versorgung zu sichern. Gleichzeitig tragen diese Angebote dadurch, dass sie sowohl von Ausländern als auch von Deutschen angenommen werden, wesentlich zur Integration bei.

Ein Grund dafür, dass viele Migrantinnen und Migranten sich zu einer Unternehmensgründung entschließen, dürfte darin liegen, dass sie aufgrund ihrer formal schlechten Bildungsabschlüsse nur schwer Zugang zu einem Anstellungsverhältnis finden und deshalb gewissermaßen notgedrungen auf selbständige Tätigkeiten ausweichen. Die Gründungen sind darüber hinaus von der (unentgeltlichen) Mit-

hilfe von Familienangehörigen gekennzeichnet und werden in der Regel aus eigenen finanziellen Mitteln finanziert. Gleichzeitig gibt es bei den selbständigen Migrantinnen und Migranten eine überproportional hohe Anzahl von Unternehmensschließungen, wobei seltener als bei deutschen Selbständigen Beratungsangebote und Fördermöglichkeiten genutzt werden.

Um Existenzgründungen von Migrantinnen und Migranten weiter zu fördern und hier insbesondere den Zugang zu höherwertigen Angeboten zu verbessern und Unternehmensschließungen zu vermeiden, bietet sich eine Qualifizierung der selbständigen Migrantinnen und Migranten an. Entsprechende Qualifizierungsangebote könnten auch dazu beitragen, dass sich Selbständige stärker als bisher als Ausbildungsbetriebe melden und dass damit die bisher niedrige Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher wächst. Durch spezielle Förderangebote für Frauen könnten auch Migrantinnen stärker als Selbständige tätig werden.

Viele Städte und ihre Wirtschaftsförderungseinrichtungen engagieren sich dafür, Unternehmer und Gründer mit Migrationshintergrund zu unterstützen, zum Beispiel durch Beratung und Lotsenfunktion für Existenzgründer, Sensibilisierung der Kreditwirtschaft für die Belange der ethnischen Ökonomie, gezielte Werbung für den jeweiligen Standort bei ausländischen Unternehmen oder mit Informations- und Kontaktplattformen für Unternehmer/innen mit Migrationshintergrund.

3.4. Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Als wesentlicher Bestandteil einer Integrationsstrategie ist die interkulturelle Öffnung der Verwaltung inzwischen allgemein anerkannt. Die Kommune ist nicht nur zentrales Steuerungsorgan kommunaler Integrationsarbeit, sondern auch eines ihrer bedeutendsten Praxisfelder. So betrifft die Umsetzung interkultureller Belange neben den Aspekten Kundenfreundlichkeit und Öffnung der Angebote für Zuwanderer die Bereiche Aus- und Fortbildung des Personals sowie die Qualifikation und Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten. Um in diesen Bereichen Fortschritte zu erzielen, bedarf es einer gezielten interkulturellen Qualifizierung der kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen von geeigneten Fortbildungen und der verstärkten Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund auf allen hierarchischen Ebenen. Die inter-

kulturelle Öffnung der Verwaltung ist kein Randthema und wird in den Kommunen verstärkt aufgegriffen. Nahezu alle Leistungen einer Stadtverwaltung werden von ausländischen Mitbürgern in gleicher Weise nachgefragt wie von deutschen Bürgern. Vor dem Hintergrund des Organisationsprinzips der Bürgerorientierung ist dieser Tatsache Rechnung zu tragen.

Die Kommune als Dienstleister

Das Organisationsprinzip der Bürgerorientierung hat sich im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung in den vergangenen zehn Jahren nahezu in allen Stadtverwaltungen durchgesetzt. Dieses Organisationsprinzip betrachtet die Verwaltung grundsätzlich zunächst aus der Sicht des Bürgers.

Um den ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern den Zugang zur Stadtverwaltung zu erleichtern, kann es durchaus sinnvoll sein, über fremdsprachige Handzettel und Internetauftritte sowie Informationstafeln im Bürgeramt auf die wichtigsten Verwaltungsleistungen hinzuweisen. Jedoch ist zu beachten, dass damit möglicherweise ein weiterer Lebensbereich für Migrantinnen und Migranten geschaffen wird, in dem sie zurechtkommen, ohne die deutsche Sprache beherrschen zu müssen. Die Existenz von Parallelwelten in der Stadt würde damit gefördert werden. Der unmittelbare Kontakt mit dem Verwaltungsmitarbeiter sollte insofern grundsätzlich in der deutschen Amtssprache erfolgen.

In den Städten hat es sich als besonders wichtig erwiesen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bürgeramt durch Informationsveranstaltungen und Verhaltenstrainings auf den Umgang mit ausländischen Bürgern vorzubereiten, sie zu sensibilisieren und regelmäßig fortzubilden. Zudem gelingt es den Stadtverwaltungen vielfach, im Rahmen von besonderen Veranstaltungen, wie zum Beispiel einem Tag der offenen Tür des Bürgeramtes, im Rahmen einer Woche des ausländischen Bürgers oder durch Informationsveranstaltungen bei ausländischen Bürgervereinen, mit den Migrantinnen und Migranten in Kontakt zu treten. Bedeutsam und hilfreich ist daneben der enge Kontakte zu den Ausländerbeiräten. Die in einigen Städten eingeführte Feier zur Einbürgerung wird ebenfalls sehr positiv angenommen.

Die Kommune als Arbeitgeber

Veränderungsprozesse zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung können ohne kompetente Mitarbeiter jedoch nicht erfolgreich gestaltet werden. In vielen Städten existieren bereits gezielte Strategien zur Umsetzung von interkultureller Qualifizierung und Orientierung in allen Bereichen der Verwaltung. Die Maßnahmen, die von den meisten Kommunen in diesem Bereich angeboten werden, konzentrieren sich auf Fortbildungen zur Sensibilisierung der Mitarbeiter insbesondere in publikumsintensiven Bereichen, wie zum Beispiel Ausländerbehörde, Sozial- oder Bürgeramt. Die Fortbildungsangebote reichen dabei von Sprachkursen und der Vermittlung von länder- und kulturspezifischen Informationen bis hin zu Seminaren zur Reflexion eigener Norm- und Wertvorstellungen sowie zur Sensibilisierung für den Umgang mit interkultureller Vielfalt.

Neben der interkulturellen Qualifizierung der vorhandenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellt die verstärkte Beschäftigung von qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund den zweiten wichtigen Baustein zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung dar. Zudem werden junge Menschen mit Migrationshintergrund in ihrer Ausbildung bei der Kommune gezielt gefördert. Eine heterogen zusammengesetzte Belegschaft kann sich besser auf die Anliegen und Anforderungen der verschiedenen Kunden einstellen. Allerdings ist der Anteil von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund in den Kommunalverwaltungen gegenwärtig eher gering. In vielen Städten hat man sich zum Ziel gesetzt, den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Belegschaft stetig zu erhöhen.

Information und Kommunikation

Schließlich ist als eines der weiteren, nicht abschließend dargestellten Handlungsfelder städtischer Integrationspolitik die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu nennen. Städtische Integrationspolitik sollte stets von einer aktiven Presse- und Öffentlichkeitsarbeit begleitet und unterstützt werden. Zum einen kann über die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit deutlich gemacht werden, dass die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine wichtige Aufgabe der Städte ist, die sowohl im Interesse der einheimischen als auch der zugewanderten Bewohnerinnen und Bewohner der Städte liegt. Darüber hinaus sollten die vielfältigen Initiativen der Städte für eine bessere Integration, aber auch die Beiträge zum Beispiel von Vereinen, Ver-

bänden, Einzelpersonen oder Unternehmen zu einer gelingenden Integration öffentlich dargestellt werden. Solche Veröffentlichungen würdigen einerseits das Engagement Einzelner. Andererseits können sie weitere Akteure dazu ermutigen, sich selbst stärker für eine gelungene Integration zu engagieren. Zudem kann die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit etwa durch Veranstaltungen zum Thema Integration, wie Bürgerforen, Fachtagungen und Diskussionsveranstaltungen, Migrationskonferenzen, Stadtteildiskussionen, oder durch Hinweise auf und Berichte über solche Veranstaltungen dazu beitragen, den Dialog zwischen den unterschiedlichen Gruppen der Stadtgesellschaft zu fördern, Vorurteile zwischen diesen Gruppen abzubauen sowie Offenheit und Toleranz in den Städten zu stärken.

Städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit kann sich aber nicht darauf beschränken, über Integration zu berichten. Sie ist selbst ein wichtiges Instrument für eine bessere Integration. Die Information der Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund über städtisches Handeln und städtische Angebote ist eine Aufgabe von wachsender Bedeutung. Information kann zur Integration beitragen, indem sie die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erleichtert. Geeignete Formen der Kommunikation zwischen Stadtverwaltungen und Menschen der unterschiedlichsten Nationalitäten in der Stadt sind deshalb ebenso unabdingbar wie zielgruppen- und lebenslagengerechte Informationen für Menschen mit Migrationshintergrund. Dabei kann es in Städten, in denen große Gruppen von Migrantinnen und Migranten leben, durchaus sinnvoll sein, diesen spezielle Informationsangebote in ihrer Muttersprache zu machen, verstärkt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit entsprechenden Fremdsprachenkenntnissen einzusetzen, Multiplikatoren innerhalb der einzelnen Migrantengruppen zu suchen oder die städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gezielt auch an fremdsprachige Medien und die fremdsprachige »Teil-Öffentlichkeit« zu richten. Dabei sollte aber, wie bereits festgestellt, das Ziel einer ausreichenden Sprachkompetenz von Migrantinnen und Migranten als Basis für Integration nicht aufgegeben werden.

3.5 Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation

Eine wichtige Voraussetzung für gelingende Integration in unserer Gesellschaft ist, dass sich zugewanderte Menschen mit dem Gemeinwesen identifizieren. Dies wird maßgeblich davon beeinflusst, wie stark Menschen mit Migrationshintergrund an der Gestaltung die-

ses Gemeinwesens mitwirken können. Vor diesem Hintergrund ist es eine wichtige Aufgabe der Kommunen, sich für eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten einzusetzen. Zwischen bürgerschaftlichem Engagement und sozialer Integration besteht ein enger Zusammenhang. Migrantinnen und Migranten, die sich ehrenamtlich engagieren, sind sozial eingebunden, haben bessere Integrationsmöglichkeiten und größere Chancen in der Gesellschaft. Allerdings scheitern das Engagement oder die Mitgliedschaft in Vereinen oder anderen Organisationen oft daran, dass Migrantinnen und Migranten die Angebote nicht kennen oder deutsche Vereine als »geschlossen« wahrnehmen. Hier Abhilfe zu schaffen und Migrantinnen und Migranten dabei zu unterstützen, sich in Vereinen und Organisationen zu engagieren, ist ein wichtiges Handlungsfeld für die Kommunen. Dies haben zahlreiche Kommunen in den vergangenen Jahren erkannt und Projekte entwickelt, die interessierten Migrantinnen und Migranten mehr Unterstützung durch Information und Beratung zu den Möglichkeiten freiwilligen Engagements geben sollen.

Darüber hinaus erfüllen die Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten eine wichtige Funktion im Zusammenhang mit der Identitätsbildung, der Wahrnehmung von Rechten, sozialer Unterstützung oder Verbindungen zur Aufnahmegesellschaft. Ein gutes Beispiel für die positive Wirkung von solchen Organisationen sind verschiedene Elternvereine mit ethnischem Hintergrund, die sich in erster Linie um den Schulerfolg der Kinder bemühen und sich eng mit Lehrern und anderen Eltern vernetzt haben. Demgegenüber weisen Migranten-Organisationen, die sich vornehmlich mit der politischen oder religiösen Situation in ihren Herkunftsländern befassen, oft erhebliche Integrationsdefizite auf.

Schließlich kann auch die politische Partizipation in den Kommunen die Identifikation von Migrantinnen und Migranten mit ihrem Lebensumfeld erhöhen und damit integrationsfördernd wirken. Während Bürgerinnen und Bürger aus den EU-Staaten seit 1992 das aktive und passive Kommunalwahlrecht innehaben, sind Menschen aus Nicht-EU-Staaten auf kommunaler Ebene weder aktiv noch passiv wahlberechtigt. Die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Ausländer ist jedoch durchaus umstritten. Befürworter argumentieren, dass die Möglichkeit der politischen Mitgestaltung integrationsfördernde Wirkung entfalte. Gegner eines solchen Wahlrechts verweisen auf unüberwindbare verfassungsrechtliche Hürden.

Sie vertreten darüber hinaus die Ansicht, das Wahlrecht dürfe erst am Ende eines erfolgreichen Integrationsprozesses stehen und müsse an den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft geknüpft werden.

Aber auch unterhalb eines kommunalen Wahlrechts gibt es verschiedene Möglichkeiten, Menschen mit Migrationshintergrund eine politische Partizipation in ihrer Kommune zu ermöglichen. Beispiele dafür sind die bereits vor 30 Jahren eingerichteten Ausländerbeiräte und Integrationsbeiräte oder Netzwerke, in denen sich Migrantinnen und Migranten engagieren können.

4. DER BEITRAG DER STÄDTE ZUM NATIONALEN INTEGRATIONSPLAN

Weil die Auswirkungen von Migration und unzureichend gelungener Integration zuerst und vor allem auf der kommunalen Ebene stattfinden, betont der Deutsche Städtetag seit langem, Integration als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe wahrzunehmen. Jede Ebene unseres Gemeinwesens – Bund, Länder und Kommunen – hat bestimmte Zuständigkeiten und verfügt über spezifische Kompetenzen, um zu einer gelingenden Integration beizutragen. Bund und Länder können und müssen mit ihren Dienstleistungen und ihrer Regelungskompetenz die Bedingungen und die Voraussetzungen des Zusammenlebens in den Städten schaffen und verstärken.

Wie bereits dargestellt, setzen sich die Städte seit Jahrzehnten mit den Folgen von Zuwanderung auseinander und bemühen sich um eine gelingende Integration vor Ort. Hingegen wurde auf Landes- oder Bundesebene lange Zeit in anderen Sphären diskutiert. Auf der einen Seite hielt sich lange und hartnäckig die Nicht-Einwanderungsland-Doktrin. Diese besagte im Wesentlichen, dass keine Einwanderer nach Deutschland gekommen sind, sondern nur »Gastarbeiter«, die irgendwann wieder in ihre Heimatländer zurückkehren würden. Eine wirkungsvolle Integrationspolitik wurde nicht für notwendig gehalten oder sogar als Hindernis für eine spätere Rückkehr angesehen. Hierbei wurde jedoch verkannt, dass Millionen Menschen eben nicht nur vorübergehend als Gäste in Deutschland leben wollten, sondern dass sie sich dauerhaft in Deutschland ansiedeln würden.

Ein weiterer Trugschluss im Hinblick auf den Umgang mit sogenannten Gastarbeitern respektive Zuwanderern bestand darin zu glauben und zu behaupten, mit Zuwanderung seien nicht auch Prob-

leme verbunden, sondern sie bedeute immer und überall grundsätzlich eine kulturelle Bereicherung. Dass dies zumindest von denjenigen Einheimischen und auch von denjenigen Zuwanderern, die die jeweils andere Gruppe vornehmlich als vermeintliche Konkurrenten etwa um Arbeitsplätze oder Wohnraum wahrnahmen, ganz anders erlebt wurde, kam in dieser sehr positiven Sichtweise auf das Phänomen der Zuwanderung nicht vor.

Letztlich haben diese beiden sehr vereinfachten Sichtweisen auf Zuwanderung und Integration über Jahrzehnte hinweg verhindert, dass sich die Politik auf Ebene von Bund und Ländern den mit der Zuwanderung verbundenen Herausforderungen pragmatisch genähert hat. In den vergangenen Jahren ist hier glücklicherweise jedoch ein Umdenken erfolgt. So sind in dem im Jahr 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz bundesweit erstmals Maßnahmen zur Integrationsförderung festgeschrieben worden. Darüber hinaus haben die Bemühungen um eine bessere Integration und eine entsprechende Zusammenarbeit aller Ebenen aber vor allem durch den ersten Integrationsgipfel bei der Bundeskanzlerin einen kräftigen Schub erhalten. Auf diesem Gipfel wurde im Juli 2006 die Erarbeitung eines »Nationalen Integrationsplans« vereinbart. Dieser im Jahr 2007 vorgelegte Nationale Integrationsplan wird derzeit umgesetzt. Besonders positiv an diesem Prozess ist aus Sicht des Deutschen Städtetages, dass am Nationalen Integrationsplan und dessen Umsetzung nicht nur Bund, Länder und Kommunen gemeinsam arbeiten, sondern auch zahlreiche Migrantenorganisationen beteiligt sind. Für die kommunale Seite hat sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, in der sich der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund zusammengeschlossen haben, im Rahmen des Nationalen Integrationsplans dazu verpflichtet, die kommunalen Integrationsprozesse weiter zu befördern und zu stärken. Konkret sollen den Kommunen Anregungen und Informationen, zum Beispiel durch Erfahrungsaustausch und Best Practices, geliefert werden; sie sollen mit Empfehlungen unterstützt und so in ihren Integrationsbemühungen begleitet werden. Weiterhin sollen die kommunalen Spitzenverbände als Sprachrohr den auf kommunaler Ebene erkannten Änderungsbedarf gegenüber Bund und Ländern kommunizieren. Zwar bilden diese Selbstverpflichtungen im Wesentlichen das ab, was in vielen Städten schon seit Jahren praktiziert wird. Dennoch wird der Nationale Integrationsplan dazu beitragen, dass der Integration von Zuwanderern in unserer Gesellschaft

künftig auf allen Ebenen die Bedeutung beigemessen wird, die dieses Thema verdient.

5. PROBLEME UND PERSPEKTIVEN – ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Trotz massiver Anstrengungen und Ausgabensteigerungen in der kommunalen Sozialpolitik, trotz zweistelligen Milliardeninvestitionen in den Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern im vorschulischen Alter, trotz einer Intensivierung der Integrationspolitik in vielen Städten schon seit längerer Zeit, in den letzten Jahren aber auch vermehrt durch die Bundespolitik und durch die Länder und trotz der Formulierung des Nationalen Integrationsplans sind viele Befunde über die Integrations-Entwicklungen bei weitem nicht positiv.

So zeigt beispielsweise die 15. Shell-Jugendstudie eine leicht zunehmend kritische bis ablehnende Haltung der Jugendlichen in Deutschland gegenüber dem Zuzug von Migranten. Der Datenreport 2008 der Bundeszentrale für politische Bildung mit dem Titel »Ein Sozialbericht für die BRD« verdeutlicht hinsichtlich der Akzeptanz von Türken als Nachbarn eher negative Trends.

Auf der anderen Seite stehen Befunde, dass unter den jungen Muslimen in Deutschland eine geringere Bereitschaft zur Identifikation mit Deutschland besteht als unter den älteren Generationen. Diese Trends geben Fragen auf.

Im Abschnitt 1 war davon die Rede, dass Integration kein politischer Maßnahmenkatalog sondern ein gesellschaftlicher Entwicklungsprozess ist. Mit diesem Entwicklungs- oder Veränderungsprozess müssen die Menschen umzugehen lernen; sie können diesen Prozess kritisch, in der Haltung des Ängstlichen, teilnahmslos, tolerant beobachtend oder in der Haltung, mitgestalten zu wollen, begleiten. In jedem Fall aber wird die notwendige Auseinandersetzung mit diesen Veränderungsprozessen zu der Anforderung führen, eigene Einstellungen und Fragen eines funktionierenden Zusammenlebens aller verschiedenen Kulturen, Religionen und Lebensweisen neu zu bestimmen. Dies gilt für alle, also für die schon immer Deutschen, für neuerdings Deutsche mit Migrationshintergrund und für in Deutschland lebende Ausländer. Die Politik kann und muss diese Entwicklung der gesellschaftlichen Eigenkräfte und der Eigeninitiati-

ven zur Integration fördern und unterstützen, sie kann sie aber nicht ersetzen.

Dazu einige Anmerkungen zum Verhältnis individueller Einstellungen und organisierter zivilgesellschaftlicher Initiativen: Die alltäglichen Einstellungen und Begegnungen zwischen Einheimischen und Migranten sind für diese Veränderungsprozesse wichtig, aber offensichtlich alleine nicht hinreichend. Sie sind schon alleine deshalb nicht hinreichend, weil viele Menschen solche Begegnungen nicht haben, sie nicht suchen oder sie gar gezielt vermeiden. Deswegen und auch wegen der sozialen und kulturellen Komplexität des Zusammenlebens von Menschen aus verschiedenen Kulturen und mit unterschiedlicher Religionszugehörigkeit funktioniert der Veränderungsprozess nicht ohne organisierte und qualifizierte zivilgesellschaftliche Initiativen. Diese entstehen und entwickeln sich erfreulicherweise in vielfältigster Erscheinungsformen; aber dennoch gewiss noch nicht hinreichend.

Der Freiwilligensurvey 2004 zeigt, dass sich Migranten insgesamt zu einem Anteil von 25 Prozent freiwillig engagieren. Die Engagementquote bei türkischstämmigen Migranten liegt dagegen bei 10 – 12 %. Darunter ist der Anteil derer überdurchschnittlich groß, die sich mit religiösen und politischen Entwicklungen ihres Heimatlandes befassen und eher große Integrationsdefizite aufweisen.

Die offene Begegnung und ihre ausdrückliche Förderung gerade im Verhältnis von Muslimen und Nicht-Muslimen im Allgemeinen und von Gläubigen und säkular lebenden Menschen im Besonderen erscheint als nicht ausreichend.

So muss gefragt werden, wie solche offenen Begegnungen und ihre ausdrückliche Pflege politisch gefördert werden können. Damit Menschen sich aktiv um Themen kümmern, die sie mit Sorge und Unsicherheit und mit Orientierungsproblemen verbinden, brauchen sie eine Politik, die sich dieser Themen vertrauenserweckend und glaubwürdig annimmt. Akzeptanz, Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit sind der wichtigste Beitrag, den die Politik zur Ermutigung und Förderung der gesellschaftlichen Eigenkräfte und der Eigeninitiativen leisten kann. Mein Eindruck ist, dass die Mehrheit der politischen Kräfte in unserem Land in dieser Hinsicht auf einem sehr gutem Weg ist. Aber es gibt in diesem Verhältnis von politischer Vertrauensbildung und zivilgesellschaftlicher Ermutigung auch Probleme, die auch in den Städten beobachtbar, erlebbar sind.

Erstens wirken die Folgen der lang währenden Doktrin, Deutschland sei kein Einwanderungs- und damit auch kein Integrationsland, noch immer nach; sie sind noch nicht gänzlich abgearbeitet. Ein Beispiel dafür ist die Sicherung der offensichtlich notwendigen sprachlichen Sonderfördermaßnahmen für viele Kinder mit Migrationshintergrund.

Zweitens gibt es massive Finanzierungs- und Effizienzprobleme in den föderal organisierten Systemen öffentlicher Dienstleistungen. Diese Effizienzprobleme sind insbesondere in den Politik- und Dienstleistungsbereichen besonders groß, in denen vielfältige Instrumente, Leistungen und Hilfen von Bund, Ländern und Kommunen zusammenwirken. Hierzu gehören soziale Hilfen, Arbeitsförderung, Bildung und beispielsweise Prävention und Abwehrmaßnahmen gegen extremistische Gefährdungen Jugendlicher.

Ein drittes Problem kann mit der Vermutung beschrieben werden, dass ein politischer und gesellschaftlicher Grundkonsens über eine gute und akzeptierte Sozialpolitik, über den Umgang mit sozialen Notlagen oder über eine gerechte Gesellschaftsordnung derzeit in Deutschland nicht gegeben ist. Immer größeren Aufwendungen für soziale Stützmaßnahmen im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stehen offensichtlich wachsende Probleme der sozialen Exklusion gegenüber. Dieser offenkundige Widerspruch lässt sich bildhaft auf folgende kurze Formel bringen: materielle Hilfe ja, Anerkennung nein.

Das Thema der Integration steckt also bei mittlerweile sehr hoher politischer Aufmerksamkeit noch voller Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten. Aber wir haben in vielerlei Hinsicht gute, ja beste Voraussetzungen – vor allem weil wir eine krisenfest freiheitliche, demokratische Gesellschaft sind. Deswegen würde ich persönlich das Thema Integration keineswegs, wie mancher es tut, als ein Problemthema ansehen und bezeichnen, sondern eher umgekehrt als ein ziemlich großartiges demokratisches Entwicklungsprojekt.