



Dr. Peter Kurz

Erfolgreiche Integration braucht starke Städte und integrierte Stadtentwicklung

Redebeitrag zum vhw-Forum „Integration und Stadtentwicklung“ vom 24. März 2010 in Berlin



Integration ist für unsere Zukunftsfähigkeit ein zentrales Politikfeld. Dies gilt für Deutschland insgesamt, aber insbesondere für die großen Städte und Ballungszentren im Westen. Haben insgesamt fast 20% der Bevölkerung in der Bundesrepublik einen „Migrationshintergrund“ oder „Migrationserfahrung“, so ist dieser Anteil in manchen Städten in den alten Bundesländern deutlich höher. In Mannheim hat aktuell fast jeder dritte Einwohner einen Migrationshintergrund; definiert als eine eigene oder durch mindestens einen Elternteil gemachte Migrationserfahrung.

In der vergangenen Dekade ist ein enormer Wahrnehmungsaufschwung für die Integrationsthematik festzustellen. Integration hat auf allen politischen Ebenen, in allen gesellschaftlichen Teilbereichen merklich an Aufmerksamkeit und Handlungsbereitschaft gewonnen. Mehr noch: Integrationspraxis und -politik, nicht zuletzt aber auch der öffentliche Diskurs in unserer Einwanderungsgesellschaft haben nicht nur quantitativ, also im Umfang der Aktivitäten und auch des Ressourceneinsatzes, sondern auch qualitativ ein zuvor noch nie da gewesenes Niveau erreicht. Bei allen bestehenden Kontroversen über das „Wie“ ist festzuhalten, dass die Ernsthaftigkeit und der Gestaltungswillen dieser, für unsere Gesellschaft und ihre Zukunftsfähigkeit so existenziellen Herausforderung mittlerweile außer Zweifel zu stehen scheint.

Außer Zweifel steht allerdings auch, dass uns diese so begrüßenswerte Entwicklung der letzten Jahre keinerlei Anlass zur Selbstzufriedenheit bietet: Bestandsanalyse und Empfehlungskatalog, die Heinz Kühn als erster Integrationsbeauftragter der Bundesregierung in seinem Memorandum vorgelegt hat, sind in weiten Teilen auch heute – über 30 Jahre nach der Veröffentlichung – noch von erstaunlicher (und auch besorgniserregender) Aktualität. Seine Appelle, gerade im Hinblick auf den institutionellen Anpassungsbedarf unseres Bildungssystems an die Realität einer Einwanderungsgesellschaft, die interkulturelle Öffnung der öffentlichen Stellen oder auch das Erfordernis einer Stärkung der politischen Teilhabemöglichkeiten, u. a. durch Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Migranten, klingen fort – gemessen an den diesbezüglich vorliegenden Kennzahlen im Heute.

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Die Zuwanderung der vergangenen Jahrzehnte aus allen Teilen der Welt hat un-

sere Gesellschaft heterogener gemacht und prägt sie nachhaltig. Das Zusammenleben von Menschen mit unterschiedlichen kulturellen, sozialen, religiösen und weltanschaulichen Hintergründen ist kein temporäres Ereignis, sondern Merkmal eines auch zukünftig fortdauernden Veränderungsprozesses unserer Gesellschaft: Kulturelle Vielfalt ist zu einem Wesensmerkmal unseres Landes geworden. Pluralität ist unsere gesellschaftliche Normalität. Integrationspolitik bezeichnet die aktive, zielgerichtete Gestaltung dieses durch Migration und von Pluralität geprägten gesellschaftlichen Veränderungsprozesses.

Chancen und Potenziale erkennen!

Das entscheidende Potenzial einer Gesellschaft sind die in ihr lebenden Menschen. Die Zukunftsfähigkeit unseres Landes ist deshalb stark davon abhängig, inwieweit es gelingt, Bedingungen zu schaffen, die es den in ihm lebenden Menschen ermöglichen, die eigenen Fähigkeiten möglichst optimal zu entwickeln und einzusetzen sowie die Chancen und Potenziale der vorhandenen kulturellen Vielfalt zu erkennen und zu fördern. Vor diesem Hintergrund bedeutet Integration, gleichberechtigte Möglichkeiten der Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu schaffen und zu erhalten, die kulturelle Heterogenität produktiv zu gestalten sowie Entwicklungen individueller und kollektiver (Selbst-)Ausgrenzung entgegenzuwirken: Vielfalt ohne Chancengleichheit birgt die Gefahr der sozialen Verwerfungen und der gesellschaftlichen Spaltung.

Das erzeugte Zugehörigkeitsgefühl zu dieser Gesellschaft ist im Kern der wesentliche Gradmesser für eine erfolgreiche Integrationspolitik: Zugehörigkeit erzeugt Verantwortung. Verantwortungsübernahme setzt Teilhabe voraus. Ein Zugehörigkeitsgefühl entsteht mit der gemachten Erfahrung der



Teilhabemöglichkeit. **Integration bedeutet deshalb: die Schaffung von Bedingungen gemeinsamer Gestaltung.**

Migrantenvereine (oder Migrantenselbstorganisationen) leisten mit ihren vielfältigen bürgerschaftlichen Aktivitäten in allen gesellschaftlichen Bereichen – Kultur, Soziales, Religion, Bildung, Sport und auch in der Ökonomie – einen wichtigen Beitrag für diese gemeinsame Gestaltung unserer Bürgergesellschaft. Die in den Vereinen, Organisationen und Religionsgemeinden geleistete Arbeit bildet einen Teil des für unsere Städte unverzichtbaren bürgerschaftlichen Engagements, das sich allerdings noch viel zu sehr außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung vollzieht.

Die traditionelle Herkunftspflege – als der Entstehungsimpuls für die Migrantenkulturvereine in den Sechziger- und Siebziger-Jahren – spiegelt häufig nur noch einen Teil des Vereinslebens wider. Das Vereinsleben ist vielfältiger geworden und es hat sich ausdifferenziert: freie Jugendarbeit, eigene Bildungsinitiativen, Unternehmervereine, Kooperationen mit Kulturinstitutionen im Rahmen von interkulturellen Kulturtagen und gesamtstädtischen Kulturevents, wohlfahrtliches Gemeindeengagement und praktische Lebenshilfe.

Migrantenorganisationen sind unverzichtbare Akteure im kommunalen Integrationsprozess. Sie in dieser Rolle zu unterstützen, zu stärken und mit in die Verantwortung zu nehmen meint eben nicht, sie als Empfänger bzw. Adressaten von öffentlichen Integrationsprogrammen zu bedienen, sondern sie als aktive Mitgestalter, Interessenvertreter und -einforderer sowie gleichberechtigte Partner in zivilgesellschaftlichen Vermittlungs- und Aushandlungsprozessen zu gewinnen und zu beteiligen.

Dieses Ziel der zivilgesellschaftlichen Partnerschaft und Zusammenarbeit bedarf folgerichtig auch einer angemessenen Antwort auf die Frage der politischen Teilhabemöglichkeiten von Migranten. Hierbei kommt den Migrationsbeiräten oder Ausländerausschüssen eine herausragende Bedeutung zu. Die rechtlichen Grundlagen für diese Form der politischen Interessenvertretung sind je nach Bundesland sehr verschieden; im Falle Baden-Württembergs, wo es keine landeseinheitliche Regelung über die Einrichtung von Migrationsbeiräten gibt, variieren die eingesetzten Beteiligungsmodelle von Kommune zu Kommune.

Untersuchungen über die Unterschiedlichkeiten der Organisationsstrukturen, der Arbeitsweise und auch der Wirkungsweise zeigen bei aller Vielfalt: Keines dieser Beteiligungsgremien bietet eine wirkliche Alternative zur Möglichkeit der politischen Mitbestimmung über Teilnahme an einer Volkswahl. Die fehlende Option der direkten politischen Mitbestimmung bezeichnet ein Demokratiedefizit in unserer Gesellschaft.

Strukturelle Veränderungsprozesse

Integration reduziert sich eben nicht auf die Anpassungsleistungen von Zuwanderern in die „Aufnahmegesellschaft“. In-

tegration bezeichnet vielmehr die grundsätzliche, die gesamte Gesellschaft und ihre Institutionen betreffende Organisation und Gestaltung von Gemeinsinn in Vielfalt. Eine Integrationspraxis, die sich alleine auf die Umsetzung migrantenspezifischer Integrationsprogramme beschränkt, kann nur eine bedingte Wirkung entfalten, wenn hierbei nicht auch strukturelle Veränderungsprozesse vollzogen werden: **Integration ist ein gesamtgesellschaftlicher Anpassungsprozess an die veränderte und sich zukünftig auch weiter verändernde Lebenswirklichkeit einer kulturell äußerst heterogenen Bevölkerung.**

Gerne wird darüber gestritten, ob „Integration“ ein noch zeitgemäßer Begriff ist oder ob nicht „Partizipation“ oder der jüngst vom Publizisten Mark Terkessidis in seinem gleichlautenden Buchtitel vorgeschlagene Terminus der „Interkultur“ zutreffender seien. Sprache und Begriffe sind zweifelsohne wesentlich für den Diskurs und die hierin zum Ausdruck gebrachten Einstellungen. Aber gerade wegen der unterschiedlichen, man könnte meinen: fast beliebigen Setzung des Integrationsbegriffs, sollte Integration als Schlüsselbegriff beibehalten werden, um eben um den Gehalt seiner Bedeutung zu ringen. Denn eine Änderung der Begrifflichkeit ändert nichts an dem Erfordernis der inhaltlichen und programmatischen Klärung. Es geht um das Gemeinte: Integration bezeichnet einen *Anpassungsprozess* – eben mit dem entscheidenden Zusatz der gesamtgesellschaftlichen Verantwortlichkeit. Und dem zweiten nicht minder wichtigen Zusatz, nämlich der Anpassung an eine sich verändernde heterogene Lebenswirklichkeit – und genau nicht an ein ungenaues, weil fiktives deutsches Leitkulturbild.

Integration als ein gesamtgesellschaftlicher Anpassungsprozess bezeichnet – in Verknüpfung mit dem zentralen Ziel der Teilhabe – die Schaffung von Bedingungen gemeinsamer Gestaltung. Ein solches Integrationsverständnis geht weit über den Migrationsbezug hinaus: Die Herausforderung liegt in einer zukunftsfähigen Gestaltung und Weiterentwicklung unserer Bürgergesellschaft. Ein solches Integrationsverständnis kennzeichnet auch das Leitbild des vhw, das Partizipations- und Gestaltungsansätze in der Stadtgesellschaft als zentrales Thema von Stadtentwicklung begreift. In der Umsetzung geht es um die Weiterentwicklung und Verbesserung von Verfahren und Prozessen, die eine demokratische Teilhabe und Beteiligung *aller* in der Bürgerschaft ermöglichen und sichern sollen. Je breiter eine Einbindung der heterogener werdenden Bevölkerung und je besser die zivile Vermittlung zwischen deren Interessens- und Einstellungsunterschieden gelingt, desto höher der Integrationsgrad unserer Gesellschaft.

Der Ort, an dem die Herausforderungen der Integration, die Verwirklichung eines Gemeinsinns in Vielfalt und die bürgerschaftliche Bereitschaft zur gesellschaftlichen Verantwortungsübernahme zu gestalten sind, ist die Kommune, sind die Gemeinden und mehr noch die Städte. Die Kommunen



sind gleichsam die Orte, die unmittelbar die Konsequenzen und Kosten einer unzureichenden oder fehlgeleiteten Integrationspolitik zu tragen und zu kompensieren haben, wobei Integration eine „freiwillige“ Gestaltungsaufgabe bezeichnet.

Verantwortung der Städte in der Bildung

Bildung ist die Voraussetzung für eine selbstverantwortliche Zukunftsgestaltung. Bildung ist aber auch entscheidend für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes. Junge Menschen mit Migrationserfahrung sind – laut Bildungsbericht der Bundesregierung von 2006 – in allen Stufen des Schulsystems benachteiligt. In Haupt- und Förderschulen ist ihr Anteil überproportional hoch, ebenso bei den Jugendlichen, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen. Dies setzt sich fort beim Übergang in das Ausbildungssystem, wo der Anteil der Auszubildenden mit Migrationserfahrung deutlich unterhalb der deutschen Vergleichsgruppe liegt – mit seit 1994 weiter sinkender Tendenz. Die im Vergleich niedrigeren Ausbildungsquoten finden ihre Entsprechung in einer geringeren Erwerbstätigkeitsquote bei den jungen Erwachsenen mit Migrationserfahrung.

Machen wir uns deutlich, dass in vielen Städten – auch in Mannheim – der Anteil der schulpflichtigen Kinder mit Migrationshintergrund bereits heute bei über 50% liegt, sind die katastrophalen Auswirkungen für unseren Wirtschaftsstandort mit seinem wachsenden Bedarf an gut ausgebildetem Nachwuchs, aber auch die negativen Folgen im Hinblick auf die oben angesprochenen Teilhabechancen und das damit entstehende Zugehörigkeitsgefühl absehbar. Einseitige Verantwortungszuweisungen an die Elternhäuser oder die Bildungseinrichtungen nützen wenig und werden der Bildungsherausforderung nicht gerecht.

Bildung ist ein lebensbegleitender Prozess, eine „Kette“ ab der Geburt über das Elternhaus, den Kindergarten, die Schule bis in das Beschäftigungssystem. Den Kommunen kommt hierbei zwangsläufig eine entscheidende Verantwortung zu; sie ist in der vom Deutschen Städtetag in 2007 verabschiedeten Aachener Erklärung so beschrieben: *„Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in den verschiedenen Lebensphasen ist die kommunale Ebene. Hier entscheidet sich der Erfolg oder Misserfolg von Bildung, werden die Grundlagen für berufliche Perspektiven, gesellschaftliche Teilhabe und gleichzeitig die Zukunftsfähigkeit einer Region gelegt. Die Städte prägen mit ihren vielfältigen Einrichtungen die Bildungslandschaft Deutschlands: Kindertagesstätten, Familienzentren, Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, Schulen, Volkshochschulen und zahlreiche Kultureinrichtungen sind Eckpfeiler der öffentlichen Infrastruktur in der Bildung. Die Verantwortung der Städte in der Bildung muss deshalb gestärkt werden.“*

Kommunales Bildungsmanagement

Einige Beispiele für einen ganzheitlichen Ansatz eines kommunalen Bildungsmanagements:

- ein Programm „frühe Hilfen“ mit der Einrichtung von Eltern-Kind-Zentren mit einem Angebot für Familien mit geringer eigener Bildungs- und Erziehungskompetenz, das eine enge Zusammenarbeit zwischen Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe sowie Kinderärzten, Kliniken, Hebammen, Psychologen und weiteren Angebotsträgern von Gesundheits- und Kinderförderung umfasst,
- die (Ausweitung der) Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen mit der Zielsetzung, dass jedes Kind über jene sprachlichen Fähigkeiten verfügt, um bei Schuleintritt dem Unterricht folgen zu können. Hierbei müssen sich alle Träger an den Ergebnissen der Einschulungsuntersuchung messen lassen,
- die Stärkung von Bildungspartnerschaften zwischen Kindertageseinrichtungen und Grundschulen,
- die partnerschaftliche und unterstützende Mitgestaltung und Entwicklung der Schullandschaft mit dem Ziel des Aufbaus von staatlich-kommunalen Bildungspartnerschaften.

Im Rahmen des Landesprogramms Bildungsregionen werden schulische Kooperationsnetzwerke aufgebaut, beginnend im Bereich Kunst und Kultur („Kultur macht Schule“), der Jugendarbeit, mit Sportvereinen bis in die Wirtschaft. Über ein solches tragfähiges Unterstützungsnetzwerk sowie eine stärkere Verankerung und Öffnung in den Standortstadtteil entwickeln sich Schulen von Lern- zu Lebensorten.

Der Aufbau eines kommunalen Bildungsmonitorings wird durch das Bundesprogramm „Lernen vor Ort“ gefördert. Das auf zehn Jahre angelegte, in Kooperation mit der Freudenbergstiftung durchgeführte Bildungsprojekt „Ein-Quadratkilometer-Bildung“ ist ein biografiebegleitendes, auf die individuellen Bedarfe der Kinder ausgerichtete Lern- und Förderprogramm von der frühkindlichen Erziehung bis zur Berufsqualifizierung, das durch ein flexibles und praxisnahes Unterstützungssystem, zunächst in einem ausgewählten Stadtteil, getragen wird.

Die Ausführlichkeit, mit der ich unser kommunales Bildungsengagement vorgestellt habe, ist begründbar:

- Bildung ist das zentrale Handlungsfeld der Integration,
- weil bereits hier die Weichen für die kulturelle, soziale und strukturelle Integration gestellt werden und
- weil die Folgekosten einer fortdauernden Bildungsungerechtigkeit/Bildungsbenachteiligung bei Weitem höher liegen als die geleisteten Bildungsinvestitionen,
- weil Bildungserfolg unverzichtbar für unsere Zukunftsfähigkeit ist,
- weil Städte sowohl eine Bildungsverantwortung tragen als auch eine unverzichtbare Handlungskompetenz vorweisen können,
- weil Bildungseinrichtungen, insbesondere die Schulen – entwickelt als Lebensorte, die in den sie umgebenden Sozi-



alraum eingebunden sind –, Orte der Zusammenkunft, der Begegnung, der Beteiligung und gemeinsamen Gestaltung darstellen,

- und schließlich, weil Bildungspolitik elementare Säule der Stadtentwicklungspolitik ist. Bildung bedeutet nachhaltige Stadtentwicklung.

Eine nachhaltige Stadtentwicklung, die in der Charta von Aalborg als „*Vision integrativer [...] Städte, die allen Einwohnerinnen und Einwohnern hohe Lebensqualität bieten und ihnen die Möglichkeit verschaffen, aktiv an allen Aspekten urbanen Lebens mitzuwirken*“, festgeschrieben ist, hat ihre Orientierung in der Umsetzungspraxis – wie beispielsweise dem Programm „Soziale Stadt“ – insbesondere auf Quartiere und Stadtteile mit einer Bevölkerung in sozial schwierigen Lebenslagen. Entsprechend werden die eben beschriebenen Bildungsinitiativen und Projekte vornehmlich in solchen Stadtteilen umgesetzt, in denen der familiäre Hintergrund den Bildungserfolg der Kinder und Jugendlichen kaum oder gar nicht unterstützen kann.

Wenn es um die Beschreibung und Bewertung von Stadtteilen mit einem hohen Migrantenanteil geht, fällt der Begriff der Segregation. Die Migrationssoziologie beschreibt die Konzentration von Zuwanderergruppen als ein universelles Phänomen von Migration. Gerade neu Zugewanderte finden in den sozialen Netzwerken ihrer Gruppe eine erste gesellschaftliche Orientierung und auch aktive Unterstützung. Die „eigene Gruppe“ bietet Sicherheit, ein soziales Bindungs- und kulturelles Zugehörigkeitsgefühl. Die hier entstehenden sozialen Netzwerke bilden darüber hinaus ein Unterstützungssystem, das umso wichtiger ist, je schwieriger sich die soziale und strukturelle Integration in die Aufnahmegesellschaft gestaltet.

Lebensweltlicher Milieuansatz

Entscheidend ist die Durchlässigkeit, d. h. die Mobilitätsoption aus der Gruppe hinaus, wofür es des kulturellen und sozialen Kapitals der Aufnahmegesellschaft bedarf. Kernaussage der Sinusstudie, an der sich der vhw gemeinsam mit weiteren Partnern aus den Bereichen Politik, Stiftungen, Verbänden und Wirtschaft beteiligt hat, ist die milieubedingte Diversität innerhalb der einzelnen ethnischen Gruppen. Damit entschärft sie die Segregationsunterstellung gegenüber ethnisch verdichteten Quartieren. Mehr noch: Sie konstatiert der Milieu-Zugehörigkeit sogar eine stärkere Bindekraft als die einer gemeinsamen nationalen, ethnokulturellen oder religiösen Lebensweltorientierung. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass das lebensweltlich verbindende Element innerhalb der Migrantenbevölkerung die Milieuzugehörigkeit ist. Die Angehörigen eines Migranten-Milieus verbindet – über alle ethnischen Differenzierungen hinweg – mehr miteinander als mit anderen Angehörigen ihrer Ethnie aus anderen Migranten-Milieus. Die Unterscheidung nach Herkunftsländern bzw. -kulturen ist nicht geeignet, der vielfältigen Lebenswirklichkeit und damit auch der Integri-

onsbereitschaft von Migranten gerecht zu werden. Die Studie „Migranten-Milieus“ verdeutlicht: Entscheidend ist die Zugehörigkeit zu einer Lebenswelt, einem „Migranten-Milieu“, über Stand und Bereitschaft zur Integration bei Migranten.

Hierbei werden die insgesamt acht Migranten-Milieus in vier Segmente gegliedert:

„**Die bürgerlichen Migranten-Milieus (28%)** setzen sich aus dem Adaptiven Bürgerlichen Milieu (16%) und dem Statusorientierten Milieu (12%) zusammen. Diese Milieus eint ihre gemeinsame Orientierung am bürgerlichen Mainstream der Mehrheitsbevölkerung.

Die traditionsverwurzelten Migranten-Milieus (23%) setzen sich aus dem Religiösverwurzelten Milieu (7%) und dem Traditionellen Arbeitermilieu (16%) zusammen. Diese Milieus eint eine immer noch deutlich erkennbare Verbundenheit mit den traditionellen Werten der Herkunftskultur.

Die ambitionierten Migranten-Milieus (24%) setzen sich aus dem Multikulturellen Performermilieu (13%) und dem Intellektuell-kosmopolitischen Milieu (11%) zusammen. Diese Milieus eint eine sehr progressive, moderne Grundhaltung, die sie mit einer doppelten kulturellen Orientierung als Angehörige von Herkunfts- und Aufnahmekultur verbinden.

Die prekären Migranten-Milieus (24%) setzen sich aus dem Entwurzelten Milieu (9%) und dem Hedonistisch-subkulturellen Milieu (15%) zusammen. Diese vor allem auch von jüngeren Jahrgängen geprägten Milieus sind von starken Integrationsproblemen im Bildungs- und Arbeitssektor gekennzeichnet. Integrationsproblemen treten sie mit kulturellen Orientierungen jenseits des Mainstreams der Mehrheitsgesellschaft entgegen, wie etwa mit Subkulturen oder mit Rückbesinnungen auf die eigene Herkunftskultur.“

Mit dem neuen Ansatz der Erforschung der Milieus wird das Verstehen zwischen Migranten und Mehrheitsgesellschaft befördert. Integrationsprozesse und die Aktivierung von Migranten können erleichtert werden. Letzterer kommt bei der künftigen Gestaltung und Entwicklung unserer Städte große Bedeutung zu.

Ein erfolgreicher Integrationsprozess wird entscheidend davon abhängen, inwieweit es tatsächlich gelingt, gesellschaftliche Bedingungen zu verwirklichen, die durch gleiche Lebenschancen und echte Beteiligung bestimmt sind. Das wäre das überzeugendste Argument für unsere Gesellschaft und die beste Voraussetzung, sich ihr verbunden und für sie mitverantwortlich zu fühlen. Sich zu dieser Gesellschaft zugehörig fühlen zu können, darf deshalb nicht vom ethnischen oder kulturellen Hintergrund bzw. dem religiösen Bekenntnis abhängig gemacht werden. Nutzen wir die Chancen, die uns gelungene Integration bieten, begreifen wir die Vielfalt als Reichtum.

Dr. Peter Kurz
Oberbürgermeister der Stadt Mannheim