# Kritische Anmerkungen zur kommunalen Integrationspolitik

**Dr. Norbert Gestring**

**Carl von Ossietzky Universität Oldenburg**

*Regionale Auswirkungen internationaler Migration*

Tagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Mannheim, 24.01.2013

1. Stadt als Ort der Integration
2. Bedingungen gelingender Integration – und ihre Gefährdungen
3. Kommunale Integrationspolitik
4. Fazit: Stärkung der Kommunen

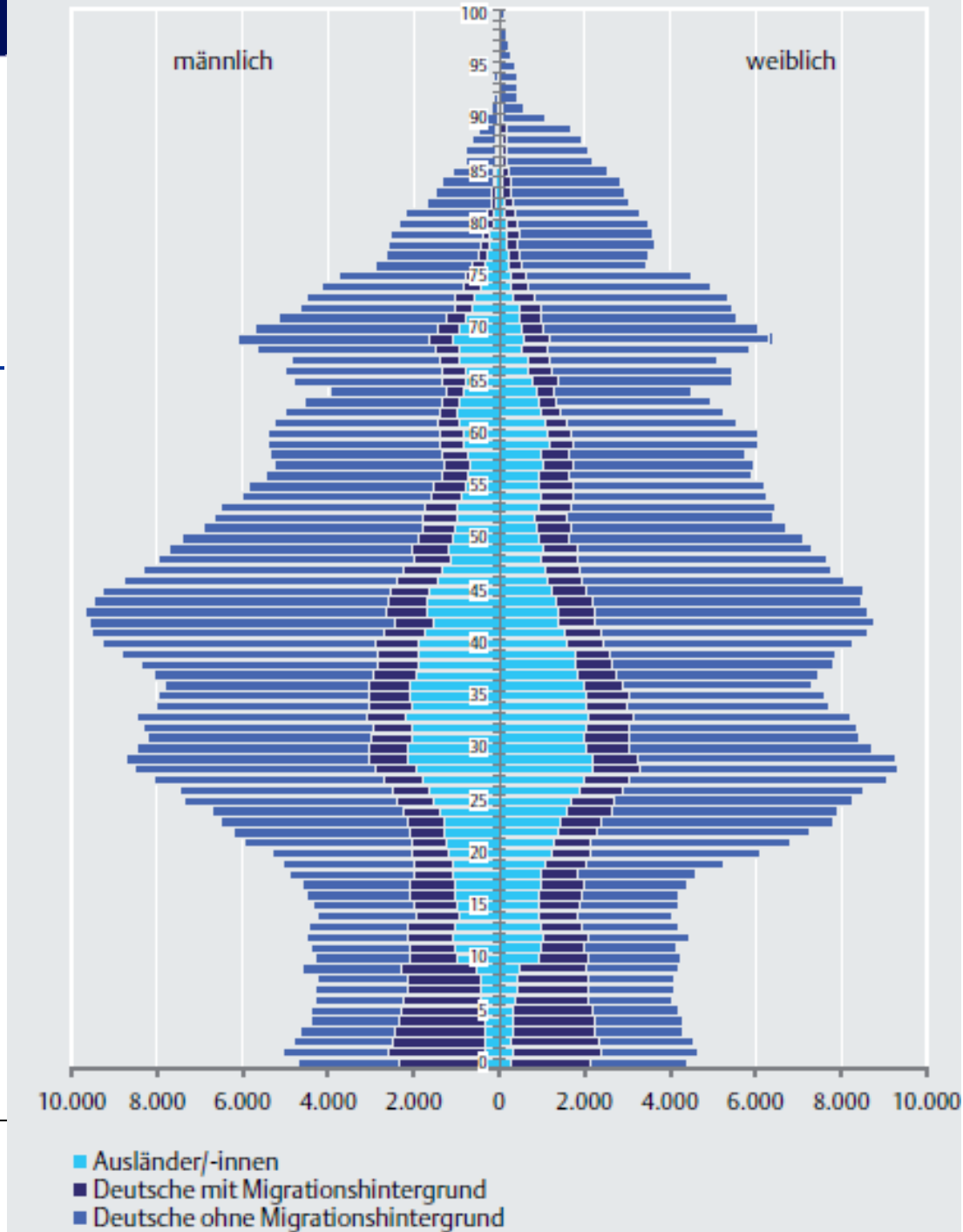
# 1) Stadt als Ort der Integration

- Städte waren Vorreiter der Integrationspolitik
- Aktuelle weitere Anstöße
  - Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ (seit 1999)
  - Aktivitäten von Stiftungen (Bertelsmann, Böll, Schader etc.)
  - Nationaler Integrationsplan (2007)
- Ein neuer Aufbruch der Integrationspolitik in den Städten: Integrationskonzepte (Integrationsbeauftragte)

# 1) Stadt als Ort der Integration

- Dilemma der Städte
  - Integration der wachsenden Anzahl von Migranten/-innen
  - Integration der Migrantinnen/-en entscheidet über die Zukunft der Stadt

# Einwohner nach Alter, Geschlecht und Migrations-hintergrund, Köln 2009




Quelle: Integrationskonzept Köln

# 1) Stadt als Ort der Integration

- Dilemma der Städte
  - Integration der wachsenden Anzahl von Migranten
  - Integration der Migrantinnen entscheidet über die Zukunft der Stadt
  - Begrenzte Kompetenzen in der Integrationspolitik
    - Bund (z.B. Regulation der Zuwanderung)
    - Land (z.B. Bildung)

# 1) Stadt als Ort der Integration

- „*Integration vor Ort*“ (Nationaler Integrationsplan 2007)

  „[…] es sind der *regionale* Arbeitsmarkt, das *örtliche* Bildungssystem, die *konkrete* Nachbarschaft und die *lokale* Politik, in denen strukturelle Prozesse und individuelle Verhaltensweisen in Wechselwirkungen treten. “ (Häußermann et al. 2008: 313f.).

- Kommunen als *Moderatoren* (Bommes) der Integration

# 1) Stadt als Ort der Integration

- Integrationsbegriff
  - *Prozess*, in dessen Verlauf Migranten und Migrantinnen….
  - einen gleichberechtigten *Zugang* zu und *Teilhabe* an den wichtigsten gesellschaftlichen *Kernbereichen* bekommen:
    - Bildung, Arbeit und Wohnen, aber auch Gesundheit, Recht, Politik, Medien sowie Religion, Vereine etc.
  - *Zweiseitiger* Prozess
    i. Ressourcen der Migranten und Migrantinnen
    ii. Anforderungen und Bedingungen, die von Staat, Stadt, Wirtschaft und Gesellschaft gestellt bzw. geschaffen werden

# 2) Bedingungen gelingender Integration und ihre Gefährdungen

- Bedingungen gelingender Integration
  - Funktionierende, d.h. aufnahmefähige Märkte
  - Funktionierende Demokratie
  - Kultur der offenen Stadt (Ipsen)
    - Urbane Lebensweise – Distanz im öffentlichen Raum (Simmel)
    - Stadt als Mosaik – positive Funktionen von Migrantenquartieren (Park)

    >> Voraussetzung: strukturelle Integration der Bewohner/ -innen in die gesellschaftlichen Kernbereiche

# 2) Bedingungen gelingender Integration und ihre Gefährdungen

- Integration gefährdet
  - ökonomischer *Strukturwandel* (Deindustrialisierung, Tertiärisierung, Qualifikationsanforderungen)
  - *Sozio-ökonomische* Segregation (wachsende Ungleichheit, Gentrification, Abbau sozialer Wohnungsbau) überlagert ethnische Segregation – Folge: benachteiligte Quartiere entstehen
  - Stigmatisierung *benachteiligter* Quartiere (Großsiedlungen und ehemalige Arbeiterquartiere)
  - Diskriminierung: Arbeits- und Wohnungsmärkte
  - Fremdenfeindlichkeit („*no go areas*“?)

# 3) Kommunale Integrationspolitik

- Rahmenbedingungen
  - Keine einheitlichen Bedingungen in den Städten und Gemeinden: schrumpfende vs. wachsende Städte, überschuldete vs. Kommunen mit ausgeglichenem Haushalt
  - Stadtpolitik als Standortpolitik – „Unternehmen Stadt“ – Konzentration der (wenigen) Ressourcen auf die wachsenden Bereiche
    - Bsp.: Kulturpolitik – gefördert wird nur das, was Touristen in die Stadt bringt, kulturelle Versorgung der Bewohner dagegen zweitrangig
  - Integration gehört zu den „freiwilligen Aufgaben“: Maßnahmen und Projekte in diesem Bereich sind deshalb durch klamme Haushaltslagen potentiell bedroht

# 3) Kommunale Integrationspolitik

- Neuer Aufbruch in der Integrationspolitik
  - *Institutionelle* Stärkung der Integrationspolitik: Integrationsbeauftragte, Bündelung der Zuständigkeit schafft Voraussetzung dafür, Integration als Querschnittsaufgabe zu praktizieren
  - *Inhaltliche* Schwerpunkte werden in Integrationskonzepten (in über der Hälfte der Großstädte) formuliert.

# 3) Kommunale Integrationspolitik

- Integrationskonzepte
  - Prinzipien
    - Zusammenarbeit und Vernetzung mit gesellschaftlichen Gruppen
    - Abkehr von „Defizit-Ansatz“: Migration als Ressource
    - Interkulturelle Öffnung der Stadtverwaltung
    - Monitoring / Evaluation angestrebt
  - Handlungsfelder
    - Schwerpunkte im Bereich der Bildung von Kindern und Jugendlichen
    - Erwerbsarbeit: Qualifikation, Vermittlung,
    - Wohnen im Quartier: Stabilisierung der Wohnbedingungen
    - Religion: Kommunikation mit Moscheevereinen
    - Konflikte: Anlaufstellen zur Mediation

# 3) Kommunale Integrationspolitik

## Kritik

- Stellenwert der Integrationskonzepte – drei Typen
  - Image: Die Stadt stellt sich als weltoffen und gerne auch kreativ dar.
  - Alibi: Es wird alles aufgezählt, was der Integration von Migranten dienen könnte.
  - Arbeitskonzept: Es werden konkrete Ziele formuliert, die systematisch evaluiert werden. Aber: Evaluierung der Ergebnisse ist eher die Ausnahme als die Regel.

## Kritik

- Segregation
  - Teilweise: Festhalten am Leitbild ethnisch gemischter Quartiere – ohne dass gesagt werden könnte, wie denn Mischung ohne Diskriminierung zu erreichen sei.
  - Migrantenquartiere als Enklaven (Marcuse) und damit als Chance – es gibt kaum Ideen oder konkrete Projekte, die sich mit einer Verbesserung der Lebensbedingungen in Migrantenquartieren – die ja häufig auch Armutsquartiere sind – befassen.

# 3) Kommunale Integrationspolitik

## Kritik

- Diskriminierung
  - Oft zielen die Konzepte auf eine weltoffene, friedliche Stadt.
  - Vorurteile werden als Problem erkannt.
  - Wie aber Diskriminierung abgebaut werden könnte – etwa von Gatekeepern der Arbeits- und Wohnungsmärkte, die über Zugang zu und Platzierung in den jeweiligen Bereichen entscheiden (Arbeitgeber, Personalchefs, Vermieter, Sachbearbeiter in Wohnungsbaugesellschaften), dazu fehlen konkrete Ideen – und vielleicht auch der Mut, Konflikte auszutragen.

# 4) Fazit: Stärkung der Kommune

- Wenn *lokale* Integrationspolitik so wichtig ist, wie in den politischen Verlautbarungen behauptet, dann müssten die Kommunen auch in die Lage versetzt werden, sie umzusetzen.
- Voraussetzung dafür: Reform der kommunalen Finanzen
- Inhaltlich
  - Konzepte mit Zielformulierung, die evaluiert werden
  - Quartiere stärken, offenen Wohnungsmarkt schaffen
  - Diskriminierung bekämpfen – Mut zum Konflikt

# Literatur

Bommes, Michael 2009: Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Gesemann, Frank & Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag, 89-109

Häußermann, Hartmut, Dieter Läpple & Walter Siebel 2008: Stadtpolitik. Frankfurt/M.: Suhrkamp

Ipsen, Detlev 2004: Babylon in Folge – wie kann der städtische Raum dazu beitragen, kulturelle Komplexität produktiv zu wenden. In: Siebel, Walter (Hg.): Die europäische Stadt. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 253-269

Marcuse, Peter 1998: Ethnische Enklaven und rassistische Ghettos in der postfordistischen Stadt. In: Heitmeyer, Wilhelm, Rainer Dollase & Otto Backes (Hg.): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 176-193

Park, Robert E. (1998/1925): The City. Suggestions for the Investigation of Human Behaviour, In: Park, Robert E./ Burgess, Ernest W./ McKenzie, R.D. (eds.): The City. Chicago: Chicago UP, 145

Simmel, Georg 1995 (1903): Die Großstädte und das Geistesleben. In: Simmel, Georg: Aufsätze und Abhandlungen 1901-1908. Gesamtausgabe Bd. 7, hrsg. von Otthein Rammstedt. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 116-131

# Kritische Anmerkungen zur kommunalen Integrationspolitik

**Dr. Norbert Gestring**

**Carl von Ossietzky Universität Oldenburg**

*Regionale Auswirkungen internationaler Migration*

Tagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Mannheim, 24.01.2013