

*Norbert Gestring*

## **Widersprüche und Ambivalenzen kommunaler Integrationskonzepte**

URN: urn:nbn:de:0156-0754171



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 311 bis 326

Aus:

Paul Gans (Hrsg.)

## **Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration**

Forschungsberichte der ARL 3

Hannover 2014

Norbert Gestring

# Widersprüche und Ambivalenzen kommunaler Integrationskonzepte

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Stadt als Ort der Integration
- 3 Grundzüge kommunaler Integrationskonzepte
- 4 Ambivalenzen und Widersprüche
  - 4.1 Inhaltliche Ambivalenzen
  - 4.2 Politische Widersprüche
- 5 Fazit: Stärkung der Kommunen

## Kurzfassung

Nach einer kurzen Thematisierung der Stadt als Ort der Integration, anknüpfend an Konzepte von Georg Simmel und Robert Park, befasst sich der Beitrag mit den inhaltlichen Ausrichtungen der *policy*, der Integrationspolitik von Städten. Empirische Grundlage ist eine Analyse von Integrationskonzepten von Großstädten, die in den letzten Jahren verabschiedet wurden. Nach einer Darstellung der Organisationsformen, Prinzipien und Handlungsfelder, die in vielen Konzepten große Ähnlichkeiten aufweisen, werden inhaltliche Ambivalenzen (interkulturelle Öffnung der Stadtverwaltungen und Segregation von Migrant(inn)en) sowie politisch begründete Widersprüche diskutiert, die die Chancen und Effekte lokaler Integrationspolitik infrage stellen.

## Schlüsselwörter

Integration – Stadt – Kommunalpolitik

## Contradictions and ambivalences of municipal integration concepts

Based on concepts of Georg Simmel and Robert Park, the article begins with a short overview of the city as a place of integration. The main focus of the article deals with the integration policies of cities. The empirical basis of the article is an analysis of the integration concepts of German cities with at least 100.000 inhabitants that have been passed in recent years. After summarising the forms of organisation, the basic principles and the main fields of activity, discussion turns to some ambivalences with regard to the contents (intercultural change in the municipalities and segregation of migrants) and political contradictions, which challenge the opportunities and effects of locally based integration policies.

## Keywords

Integration – cities – urban policies

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Das Thema „Integration von Migrant(inn)en“ ist auf der Agenda der Kommunalpolitik angekommen. Waren es bis dahin Städte wie Frankfurt, Stuttgart oder Essen, die als Vorreiter der Integrationspolitik gelten konnten, so hat sich nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes (2005) und des Nationalen Integrationsplans (Bundesregierung 2007) zumindest die Aufmerksamkeit für die Notwendigkeit einer Integrationspolitik und die Bedeutung der lokalen Ebene für die Integration von Migrant(inn)en erhöht. Die Städte und Gemeinden, die im institutionellen Sinne als Kommunen verstanden werden, haben vielfach Integrationskonzepte entwickelt und mit institutionellen Reformen diesen Politikbereich neu strukturiert. Oder sie haben zumindest damit angefangen, einen Prozess in Gang zu setzen, an dessen Ende ein Gesamtkonzept zur Integration von Migrant(inn)en stehen soll (Beiträge West zu „Integration“; Kocks; Fassmann/Kohlbacher in diesem Band). Die sozialwissenschaftliche Stadt- und Migrationsforschung befasst sich zwar seit längerem mit den sozialen, ökonomischen und politischen Bedingungen der Integration in Städten, aber eine intensive Auseinandersetzung mit den kommunalen Integrationskonzepten hat gerade erst begonnen (zum Stand der Forschung Beiträge in Gesemann/Roth 2009a; Gesemann/Roth 2012). Einigermaßen gesicherte Aussagen können über die Strategien, inhaltlichen Schwerpunkte und Organisationsformen der vorliegenden Konzepte gemacht werden (Filsinger 2009), nicht aber über deren Effekte. Die dazu nötige systematisch vergleichende empirische Forschung steht noch aus (Bommes 2009). Grundlage dieses Beitrags ist die Analyse von Integrationskonzepten, die in den letzten Jahren von Großstädten verabschiedet worden sind. Es geht also nicht um die Kommunalpolitik in der Praxis, sondern um deren Prinzipien, Problemdefinitionen und Zielvorstellungen, die in den Konzepten formuliert wurden.<sup>2</sup>

Nach einigen begrifflichen Klärungen und einer Einleitung über die Stadt als Ort und die Kommune als Akteur der Integration zielt dieser Beitrag darauf ab, zunächst die Grundzüge kommunaler Integrationskonzepte zu erläutern, um dann deren inhaltliche Ambivalenzen und politisch bedingte Widersprüche zu diskutieren. Abschließend werden politische Schlussfolgerungen skizziert.

## 2 Stadt als Ort der Integration

Begriffe, die nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in Politik und Medien verwendet werden, sind oft vieldeutig und daher ungenau – erst recht, wenn sie wie „Migranten“ und „Integration“ in aktuellen politischen Kontroversen eine Rolle spielen und normativ hoch aufgeladen sind. Deshalb beginnen wir mit zwei Definitionen. Mit dem Begriff „Migrant“ bzw. „Migrantin“ werden in diesem Beitrag Männer und Frauen, Jungen und Mädchen bezeichnet, die selbst oder deren Eltern im Ausland geboren wurden und in Deutschland zugewandert sind (Beitrag Schmitz-Veltin in diesem Band).<sup>3</sup> Der Begriff hebt die soziale Bedeutung grenzüberschreitender Wanderungen hervor, die allgemein damit begründet wird, dass einerseits der Migrant oder die Migrantin sich im Zielland in anderen ökonomischen, sozialen, kulturellen etc. Rahmenbedingungen zurechtfinden muss und dass andererseits sich nicht nur die Bevölkerungszusammensetzung der Zielorte der Zuwanderung

---

<sup>1</sup> Der Beitrag ist eine überarbeitete und aktualisierte Fassung von Gestring 2010.

<sup>2</sup> Ein Verzeichnis der Integrationskonzepte befindet sich am Schluss des Beitrags.

<sup>3</sup> Das entspricht der Definition von „Personen mit Migrationshintergrund“, wie sie das Statistische Bundesamt für den Mikrozensus 2005 vorgenommen hat, als zum ersten Mal für diese Personengruppen – und nicht für Ausländer oder Ausländerinnen – Daten erhoben wurden (Statistisches Bundesamt 2007). Mit dem Begriff „Zuwanderer“ werden im Folgenden Menschen bezeichnet, die selbst immigriert sind (= Migranten und Migrantinnen der ersten Generation).

verändert, sondern auch Menschen zu Bewohner(inne)n einer Stadt oder Gemeinde werden, deren Orientierungen und Handlungsrouninen – die „Zivilisationsmuster des Gruppenlebens“ (Schütz 1972: 54) – mehr oder weniger stark infrage gestellt sind, sodass sich dadurch das Problem der Eingliederung respektive Integration in besonderer Weise stellt.

Die Eingliederung von Individuen oder Gruppen in eine Gesellschaft wird in der Soziologie als Sozialintegration bezeichnet, während unter Systemintegration der Zusammenhalt der Teilsysteme einer Gesellschaft verstanden wird. Seit dem *race relations cycle* Robert Parks sind die Theorien zur Sozialintegration von Migrant(inn)en Gegenstand vielfacher Revisionen und Differenzierungen gewesen (Beiträge Gestring zu „Integration“; West zu „Integration“ in diesem Band). Daran anknüpfend lässt sich der hier verwendete Begriff der (Sozial-)Integration mit vier Merkmalen charakterisieren (Gestring/Janßen/Polat 2006: 11 ff.): Erstens ist Integration ein relationaler Begriff. Maßstab sind die jeweiligen „gesellschaftlich vorherrschenden Standards“ (Marshall 1992: 40). Zweitens ist Integration ein Prozess, der Zeit braucht und im Fall von Migration über Generationen verläuft. Drittens ist Integration ein zweiseitiger Prozess. Wie er verläuft, ist nicht nur abhängig von den Migrant(inn)en und ihren Ressourcen in Form von ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital, sondern auch von den jeweiligen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen. Viertens wird man nicht integriert in die Gesellschaft, sondern in verschiedene Bereiche und Teilsysteme, die in unterschiedlicher Weise Zugang und Teilhabe regeln. Integration ist deshalb ein multidimensionaler Begriff, zu unterscheiden sind ökonomische, soziale, kulturelle sowie politisch-rechtliche Dimensionen der Integration. Ein solches Integrationsverständnis, insbesondere die Betonung von Multidimensionalität und Prozesshaftigkeit, findet sich nicht nur in wissenschaftlichen Arbeiten, sondern auch in vielen Integrationskonzepten der Kommunen.

Aus der lokalen Perspektive, und hier insbesondere der der großen Städte, sind Zuwanderung und Integration von existentieller Relevanz. Erstens aus dem einfachen Grund, dass Städte nicht nur durch Zuwanderung entstanden sind, sondern auch dauerhaft auf sie angewiesen sind, wollen sie nicht einen rapiden Bevölkerungsverlust hinnehmen. Da jeder Einwohner Geld aus den Töpfen der Finanzausgleichszahlungen bringt und die deutsche Bevölkerung schrumpft und altert, wird sich der Wettbewerb um die Bewohner(innen) zunehmend auf Zuwanderung aus dem Ausland ausweiten. Zweitens sind Städte auf die kulturellen und ökonomischen Potenziale von Zuwanderern und Zuwanderinnen angewiesen. Damit ist ein breites Spektrum von Funktionen angesprochen. Es reicht vom Füllen der Lücken am Arbeitsmarkt, d. h. Besetzung der Positionen, die von Autochthonen gemieden werden oder für die qualifiziertes Personal fehlt, bis zu Innovationen in Kunst und Kultur (Siebel 1997). Drittens hat in den Großstädten mit über 500.000 Einwohnern mindestens jeder Vierte einen Migrationshintergrund, in Städten wie Frankfurt und Stuttgart sind es ca. 40 %, bei den Jüngeren über 50 % (Statistisches Bundesamt 2007). Selbst ohne weitere Zuwanderung entscheidet sich die Zukunft dieser Städte an der Frage, wie es gelingt, die Migrant(inn)en zu integrieren.

Von Simmel (1995) und Park (1997) stammen die grundlegenden theoretischen Modelle zur Integration in Städten (Beitrag Gestring zu „Integration“ in diesem Band). Simmels Ausgangspunkt war die Frage, wie angesichts der ständigen Begegnung von Fremden und der Vielzahl von Sinneseindrücken das Mit- und Nebeneinander in Städten möglich ist. Die Antwort sah Simmel in der Herausbildung eines städtischen Sozialcharakters, dessen Kennzeichen Distanz und „Blasiertheit“ sind. Parks Ausgangspunkt war die Frage, wie in einer Einwanderungsstadt die soziale Ordnung aufrechterhalten bleiben kann. Seine Antwort: durch die soziale Kontrolle, die in den ethnischen *communities*, den Quartieren der Immigrant(inn)en, die sozialisierenden und schützenden Funktionen des Dorfes über-

nimmt. Beide Integrationsmodelle setzen – wenn auch auf unterschiedliche Weise – auf Separation, Simmel auf die psychische des Individuums, Park auf die räumliche der ethnischen Gruppen. Simmel benennt eine zentrale „negative“ Voraussetzung von Integration: Die Städter kümmern sich nicht darum, was die anderen tun, und dadurch entstehen die Freiräume, in denen sich unterschiedliche Lebensweisen entfalten können. Dass eine solche Haltung des ‚Leben und leben lassen‘ keine Selbstverständlichkeit ist, wird immer dann bewusst, wenn öffentlich wird, dass in manchen Städten oder Quartieren Menschen mit einer „falschen“ Hautfarbe oder einem „falschen“ Aussehen auf offener Straße diskriminiert oder gar physisch angegriffen werden.

Diskriminierung und Konkurrenz kennzeichnet für Park die Erfahrung von neu ankommenden Zuwanderinnen und Zuwanderern, für die die Quartiere mit Migrant(inn)en gleicher Herkunft Schutz und Erleichterung bei der Eingewöhnung in der neuen Umgebung bieten. Verbindet man die beiden Modelle von Simmel und Park, dann sind die zentralen Voraussetzungen für die Integration in der Stadt benannt, eine Urbanität nämlich, die sich auszeichnet durch die Akzeptanz von kultureller Vielfalt und die Herausbildung von Quartieren, die so wichtige soziale Ressourcen wie Schutz und Unterstützung bieten.

Aus den Modellen von Simmel und Park lassen sich unmittelbar Handlungsfelder der Integrationspolitik auf lokaler Ebene ableiten: auf eine Kultur der Anerkennung und Toleranz einwirken, freiwillige Segregation von Migrant(inn)en zulassen und deren Quartiere stärken, Diskriminierung durch *gatekeeper* des Wohnungsmarkts, die über die Vergabe von Wohnungen entscheiden, bekämpfen, damit die Wege aus den Migrantenvierteln offenbleiben für diejenigen, die sich zumindest räumlich von der *community* entfernen wollen.

Neben diesen originär städtischen Bereichen ist die Integration in Systeme wie Bildung und Ökonomie von entscheidender Bedeutung für die Chancen von Migrant(inn)en auf gesellschaftliche Teilhabe, ein selbstbestimmtes Leben und einen sozialen Aufstieg (Beitrag Glorius in diesem Band). Allerdings ist gerade in diesen strukturellen Bereichen der Integration der Einfluss der Kommunen begrenzt. In der Bildungspolitik etwa geben die Länder die Richtungsentscheidungen wie die über den Aufbau des Schulsystems vor. Allerdings können auf lokaler Ebene durch eine Vielzahl unterschiedlicher Einrichtungen und Maßnahmen – von Krabbelgruppen bis zu Jugendzentren – Weichenstellungen für Kinder und Jugendliche vorgenommen werden, die sich positiv auf ihre Chancen im System der Bildung und Ausbildung auswirken. Einfluss auf die Entwicklung des Arbeitsmarkts haben die Kommunen kaum. Sie können versuchen, ihre Qualifizierungs- und Beratungsangebote an den Anforderungen auszurichten, die sich aus dem Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft ergeben; und sie können versuchen, die sogenannten ethnischen Ökonomien zu stärken und die Qualifikationen von Migrant(inn)en für die Quartiersentwicklung zu nutzen (Beiträge Hussein de Araújo/Weber; Farwick in diesem Band). Aber Einfluss auf die Investitionsentscheidungen von international operierenden Unternehmen wie Nokia oder Mercedes haben Kommunen nicht – auch wenn sie versuchen, sich an deren Interessen zu orientieren –, und schon gar nicht auf die konjunkturellen Zyklen der Weltwirtschaft und den Verlauf struktureller Krisen wie der Finanzmarktkrise.

Der Handlungsspielraum von Kommunen ist rechtlich definiert. Zwar heißt es im Grundgesetz, dass die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ von den Kommunen „in eigener Verantwortung zu regeln“ seien (GG §28.2), was darunter aber zu verstehen ist, wird nicht präzise definiert. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts, die formal nicht Teil des Staates sind, stellen die Kommunen gleichwohl die unterste Ebene im administrativen Aufbau der Bundesrepublik dar.

In dieser ungewöhnlichen „Doppelstruktur“ (Wollmann 2001) haben die Kommunen einerseits gesetzlich vorgeschriebene Pflichtaufgaben im Auftrag von Bund und Land zu erfüllen, andererseits aber verfügen sie über Freiräume für selbst definierte Aufgaben und Projekte. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind bei der Erfüllung der Pflichtaufgaben allgemein gering (Sackmann 2001). Im Bereich der Integrationspolitik gehört es beispielsweise zu den Pflichten der Kommunen, die Einbürgerung verwaltungsmäßig abzuwickeln und bei der Organisation der vom Bund finanzierten Integrations- und Sprachkurse mitzuwirken und geeignete Träger auszuwählen (Bommes 2009: 99 ff.). Im Detail scheint es aber doch einen signifikanten Unterschied zu machen, wie Kommunen ihre Pflichtaufgaben gestalten. Ein Beispiel dafür sind die – durch strukturelle oder demographische Differenzen nicht zu erklärenden – enormen Unterschiede der Einbürgerungsraten zwischen Kommunen (Thränhardt 2009: 274). Zur Ausarbeitung eines kommunalen Integrationskonzepts sind die Kommunen nicht verpflichtet, dies gehört somit zu den freiwilligen Aufgaben der Städte und Gemeinden.

### 3 Grundzüge kommunaler Integrationskonzepte

Wenn der Nationale Integrationsplan (Bundesregierung 2007) die Bedeutung der Kommunen für eine gelingende Integration betont, dann wird oft übersehen, dass zum einen die allgemeine Integration der Bewohner(innen) längst zur kommunalen Alltagsroutine geworden ist und dass es zum anderen Großstädte waren, die die Integration von Migrant(inn)en als ein spezielles Politikfeld behandelt haben, während auf der nationalen politischen Bühne noch die Realität einer Einwanderungsgesellschaft bestritten wurde (zur Unterscheidung von allgemeiner und spezieller Integrationspolitik Heckmann 1999; Sackmann 2001). So feierte das Frankfurter Amt für multikulturelle Angelegenheiten 2009 bereits sein zwanzigjähriges Bestehen.

Im Folgenden soll nun nicht der Versuch unternommen werden, die Vielzahl der Maßnahmen und Projekte nachzuzeichnen, mit denen sich Städte seit den 1980er Jahren bemühten, eine spezielle Integrationspolitik für Migrant(inn)en zu formulieren (dazu Krummacher/Waltz 1996 sowie verschiedene Beiträge in Gesemann/Roth 2009a). Stattdessen werden in diesem Abschnitt die dominierenden Organisationsformen, Prinzipien und Handlungsfelder der aktuellen kommunalen Integrationskonzepte erläutert und im nächsten Abschnitt kritisch diskutiert. Ein solcher Zugriff scheint angemessen, da es in diesem Bereich der Kommunalpolitik eine unübersehbare Tendenz zur „Konvergenz“ (Filsinger 2009: 287) der Strategien und Konzepte gibt.

Für diese Konvergenz lassen sich drei ganz unterschiedliche Grundlagen ausmachen. Erstens sind die langjährigen Erfahrungen von Vorreitern wie Frankfurt (Aybeck/Straßburger 2009), Stuttgart (Meier-Braun 2009) und Essen (Krummacher/Kulbach 2009) zu nennen, die mit unterschiedlichsten Ansätzen die Integration von Migrant(inn)en als erste als politische Gestaltungsaufgabe angegangen sind. Aus diesen Erfahrungen lässt sich insbesondere dann lernen, wenn – wie im Fall der Stadt Essen – durch eine sozialwissenschaftliche Forschungsbegleitung nicht nur Konzepte und Maßnahmen dokumentiert sind, sondern auch Überlegungen zu deren Übertragbarkeit vorliegen (Krummacher/Kulbach 2007). Zweitens haben in den letzten Jahren verschiedene Stiftungen integrationspolitische Projekte durchgeführt, die nicht zuletzt durch die wissenschaftliche Begleitung und Auswertung eine große Aufmerksamkeit erzielt haben. So schrieb die Bertelsmann-Stiftung zusammen mit dem Bundesinnenministerium einen Wettbewerb unter der Überschrift „Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ aus (Roth 2008). Schon in der Jury-Entscheidung für die Preisvergabe des Wettbewerbs (Thamm 2008) finden sich wesentliche Prinzipien kommunaler Integrationspolitik. Ein anderes Beispiel für

die Aktivitäten von Stiftungen in diesem Feld ist die Schader-Stiftung, die zusammen mit Partner(inne)n aus Wissenschaft, Kommunen und Wohnungsbaugesellschaften das viel beachtete Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ (Höbel/Kloth/Reimann et al. 2006) durchgeführt hat. Entgegen dem Mainstream, wonach ethnische Segregation per se ein Hemmnis der Integration ist, sollten Wege aufgezeigt werden, wie „Integration trotz Segregation“ gelingen kann.<sup>4</sup> Drittens enthält der Nationale Integrationsplan (Bundesregierung 2007) Übereinkünfte, an denen die Kommunen vermittelt über die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände beteiligt waren. Daraus lassen sich zwar keine Verpflichtungen für die Kommunen ableiten, aber es gibt eine Reihe von „Vorschlägen“, die der Bund an die Kommunen richtet, und vor allem finden sich darin „Empfehlungen“ der kommunalen Spitzenverbände an ihre Mitglieder, die deutliche Spuren in den Konzepten von Städten und Gemeinden hinterlassen haben.

Wie sehen nun die kommunalen Integrationskonzepte aus? Nach einer Durchsicht von Konzepten einiger Großstädte sowie der ersten vergleichenden sozialwissenschaftlichen Darstellungen (Bommes 2009; Filsinger 2009; Gesemann/Roth 2009b; Gesemann/Roth 2012; Thränhardt 2009; Beitrag West zu „Integration“ in diesem Band) lassen sie sich im Hinblick auf die Organisation, die grundlegenden Prinzipien und die Handlungsfelder mit den folgenden typischen Merkmalen beschreiben:

- Organisation
  1. Voraussetzung dafür, dass überhaupt von einem Konzept gesprochen werden kann, ist, dass die Projekte zur Integration von Migrant(inn)en nicht auf ein Ressort der Stadtverwaltung beschränkt bleiben, sondern Integration als Querschnittsaufgabe definiert wird, an der prinzipiell alle Fachpolitiken beteiligt sind. Integration ist dann nicht eine weitere Fachpolitik neben Jugend, Soziales, Familien, Beschäftigung, Stadtplanung etc., sondern eine Aufgabe in allen Bereichen der Stadtpolitik.
  2. Die Bündelung der Fachpolitiken und die Ausarbeitung eines inhaltlichen Gesamtkonzepts obliegt typischerweise den Integrationsbeauftragten, die häufig in Form von Stabsstellen den Büros der Bürgermeister(in) zugeordnet sind. Diese Zuordnung zum Zentrum der kommunalen Macht ist fachlich begründet in der Definition von Integration als Querschnittsaufgabe. Sie wird oft aber auch als Symbol für den hohen Stellenwert verstanden, der der Integration für die Zukunft der Stadt aus der Sicht des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin beigemessen wird: „Integration ist Chefsache“.
  3. Von der ersten Ausarbeitung eines Integrationskonzepts bis zur Verabschiedung im Rat ist es in der Regel ein langwieriger Weg. Die Integrationsbeauftragten schlagen, teilweise auf der Grundlage wissenschaftlicher Gutachten, ein Konzept vor, stellen es der Öffentlichkeit vor und bemühen sich um eine Diskussion unter breiter Beteiligung von politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen, zu denen insbesondere auch Migranten-Organisationen gehören.
- Prinzipien
  1. Die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen soll sich nicht auf den Entscheidungsprozess bis zur Verabschiedung des Konzepts beschränken, vielmehr wird in vielen Konzepten der dauerhaften Zusammenarbeit und Vernetzung mit verschiedenen Bereichen der Zivilgesellschaft eine hohe Bedeutung zugemessen. Politische Partizipation von Migrant(inn)en wird vielfach als wichtiges wünschenswertes Ziel ausgegeben.

---

<sup>4</sup> Allerdings blieb das Motto „Integration trotz Segregation“ unter den kommunalen Partnern des Projekts bis zum Schluss umstritten (Höbel/Kloth/Reimann et al. 2006: 7).

2. Zumindest implizit findet sich in den Konzepten eine Abkehr vom sogenannten Defizitansatz. Demnach soll Zuwanderung nicht mehr unter der Perspektive eines leidigen Problems behandelt werden, sondern als Ressource für die Stadtentwicklung; Migrant(inn)en sollen nicht länger als Mitbürger(innen) gelten, deren Probleme pädagogisch bearbeitet werden müssen, sondern als gleichberechtigte Akteure und Partner(innen) in Prozessen der Integration. Integration ist dann nicht mehr ein Thema, mit dem man sich gezwungenermaßen auseinandersetzen muss, sondern eine selbstverständliche Daueraufgabe, die in einigen Fällen unter ein Leitbild gestellt wird, das den Umgang der Kommune mit den Herausforderungen von Migration und Integration prägen soll.
  3. Die Kommunen nehmen sich selbst in die Pflicht. Die Stadtverwaltungen sollen im Sinne der interkulturellen Öffnung als Vorbild für Unternehmen der Stadt fungieren. Gemeint ist damit zweierlei: Einerseits sollen die Beschäftigten der Verwaltung geschult werden im Umgang mit ihrer multikulturellen Klientel, andererseits soll der Anteil der Migrant(inn)en unter den Beschäftigten der Stadtverwaltung erhöht werden.
  4. Die Effekte der neuen Integrationspolitik sollen überprüft werden. Dazu dienen Evaluationen, mit denen die Wirkungen von Maßnahmen und Projekten untersucht werden können, sowie ein Monitoring, das die Veränderungen der Stadtentwicklung transparent nachvollziehen lässt.
- Handlungsfelder
    1. Vorschulische und schulische Bildung: Die Bildung, insbesondere die Verbesserung der Sprachkenntnisse, nimmt einen zentralen Stellenwert in der kommunalen Integrationspolitik ein. Häufig ist Bildung das zuerst genannte Handlungsfeld, in dem es eine Vielzahl von konkreten Maßnahmen gibt, die vor allem darauf abzielen, die Bildungschancen von Kindern zu verbessern, und die von einer Erhöhung der Beteiligungsquoten in Einrichtungen der Vorschulerziehung bis zu „Mama lernt Deutsch“-Projekten reichen (Beitrag Glorius in diesem Band).
    2. Erwerbsarbeit: Auch in diesem Handlungsfeld steht vielfach die Verbesserung der Chancen von Jugendlichen im Vordergrund. Die Maßnahmen zielen vor allem auf eine Erhöhung der Ausbildungsquoten, teilweise wird auf die Potenziale der ethnischen Ökonomie verwiesen. Darüber hinaus finden sich Aufforderungen, die Möglichkeiten des Sozialgesetzbuches II (Hartz-Reformen) besser für die Arbeitsmarktintegration von Migrant(inn)en zu nutzen und dazu die Instrumente der beruflichen Aus- und Weiterbildung und Beschäftigungsförderung einzusetzen (Beiträge Glorius; Hussein de Araújo/Weber in diesem Band).
    3. Wohnen und Quartier: In diesem Handlungsfeld geht es weniger um die weit unterdurchschnittliche Wohnungsversorgung von Migrantenhaushalten, sondern in den meisten Fällen um die Lebensbedingungen in benachteiligten Quartieren, in denen überproportional viele Migrant(inn)en wohnen. Wie im nationalen Integrationsplan, wird in den Integrationskonzepten vielfach an die Maßnahmen des Programms „Soziale Stadt“ angeknüpft, das darauf abzielt, die benachteiligten Quartiere zu stabilisieren und zumindest eine weitere Abkopplung von der übrigen Stadt zu verhindern. Ethnische Segregation wird vielfach als Problem, Mischung als die bessere Alternative angesehen (Beitrag Kocks in diesem Band).
    4. Religion: Als eigenständiges Handlungsfeld wird die Religion nicht immer benannt, gleichwohl wird in den Konzepten vielfach ein Umgang mit dem Islam thematisiert, der darauf abzielt, die Kommunikation mit den Moscheevereinen zu



verbessern und Muslime in die Netzwerke der Stadtpolitik einzubinden (Beitrag Fassmann/Kohlbacher in diesem Band).

5. Konflikte: Unter diesem Handlungsfeld werden Maßnahmen subsumiert wie etwa die Einrichtung von Mediatorenstellen, die bei offenen oder unterschweligen Konflikten zwischen Migrant(inn)en und Autochthonen eingreifen sollen, aber auch Anlaufstellen für Migrant(inn)en, die Diskriminierung erfahren haben.

Diese idealtypische Skizze ebnet notwendigerweise die Unterschiede der kommunalen Integrationskonzepte zugunsten der Betonung der gemeinsamen Linien ein. Es zeigt sich – knapp zusammengefasst –, dass der Integrationspolitik vonseiten der Kommunen ein – zumindest symbolisch – hoher Stellenwert zugesprochen wird, dass Integration als Aufgabe definiert wird, deren Gelingen nicht nur vom Handeln von Staat und Kommunen, sondern auch von zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und den Ressourcen, Handlungsweisen und Motivationen der Migrant(inn)en abhängig ist, und dass die Kommunalpolitik sich auf alle Dimensionen der sozialen Integration bezieht, ein Schwerpunkt allerdings bei den Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen auszumachen ist.

## 4 Ambivalenzen und Widersprüche

Innerhalb weniger Jahre ist die Integration von Migrant(inn)en zu einem bedeutenden Politikfeld der Kommunen geworden. Die vorliegenden Integrationskonzepte sprechen für die Ernsthaftigkeit und Kompetenz, mit der auf kommunaler Ebene das Thema angegangen wird. Damit sind allerdings nicht alle Probleme der Integrationspolitik gelöst, es bleiben inhaltliche Ambivalenzen bestehen, die teilweise seit langem den politischen Diskurs über Migration und Integration in Deutschland prägen, und es bleiben Widersprüche zum einen zwischen der Politik des Bundes und der Kommunen und zum anderen zwischen den Integrationskonzepten und den dominierenden Tendenzen neoliberaler Stadtpolitik.

### 4.1 Inhaltliche Ambivalenzen

Unter inhaltlichen Ambivalenzen werden hier Inkonsistenzen und immanente Mehrdeutigkeiten der kommunalen Integrationskonzepte verhandelt. Wenn oben die Konvergenzen der kommunalen Integrationskonzepte betont und damit die Gemeinsamkeiten hervorgehoben wurden, so soll doch auf zwei Unterschiede hingewiesen werden. Zum einen ist nicht zu übersehen, dass nicht alle Konzepte politischen Handlungsprogrammen entsprechen, die umgesetzt und evaluiert werden. Einige wenige Konzepte erwecken eher den Eindruck einer Pflichterfüllung, der man sich entledigt, andere scheinen eher darauf ausgerichtet zu sein, das weltoffene Image der Stadt zu pflegen. In diesen Fällen ist mit stadtpolitischen Konsequenzen kaum zu rechnen. Zum anderen gibt es auch beim Verständnis von Integration bemerkenswerte Ausreißer: Wenn etwa als „gut integriert [gilt], wer eine Leistungsrolle in unserer Gesellschaft übernimmt“, ist eine Reduktion auf die ökonomischen Funktionen von Migrant(inn)en unübersehbar, und wenn „für die Integration [...] der Grundsatz von Fördern und Fordern“ gilt, dann werden Migrant(inn)en zu Bittstellern degradiert, die als potenzielle Integrationsverweigerer gesehen werden.

Wenn in den Konzepten der Kommunen die Rede davon ist, dass Migration als Ressource angesehen, ein Dialog mit Migrant(inn)en auf Augenhöhe angestrebt und eine Abkehr von der Defizitperspektive proklamiert wird, dann kommt das einem Paradigmenwechsel gegenüber dem bislang dominierenden Integrationsdiskurs gleich. Sogar im Nationalen Integrationsplan werden die Kommunen zu einer solchen Perspektive ermuntert: „Integrationsarbeit ist insbesondere in den Kommunen erfolgreich, die Migrantinnen und

Migranten mit ihren unterschiedlichen Potenzialen vor allem als einen Gewinn und eine Chance für das gesamte Gemeinwesen sehen“ (Bundesregierung 2007: 110).

Bis vor kurzem wurde Integration, zugespitzt formuliert, als Anpassungsproblem der Zuwanderer und Zuwanderinnen gesehen und Migration als potenzielle Gefahr für die „innere Sicherheit“ behandelt, sodass Sozialpädagogen und Polizisten die zuständigen Akteure zu sein schienen. Die aktuellen kommunalen Integrationskonzepte orientieren sich nicht mehr an diesem Diskurs, aber der für den angestrebten Paradigmenwechsel notwendige Bruch mit dem alten Denken gelingt nicht immer. Entgegen dem selbst formulierten Anspruch scheint in einigen Argumentationen und Maßnahmen die Perspektive der Pädagogisierung und Sicherheit durch. Solche Ambivalenzen, die auf der Ebene der Nationalen Integrationspolitik noch viel stärker ausgeprägt und wohl auch schwerer zu überwinden sind (Bommes 2006), sind angesichts der gerade erst vollzogenen Neuorientierung nicht verwunderlich. An zwei Beispielen sollen diese Ambivalenzen kommunaler Integrationskonzepte verdeutlicht werden: der interkulturellen Öffnung der Stadtverwaltung und der ethnischen Segregation.

Mit der interkulturellen Öffnung der Stadtverwaltungen werden in der Regel zwei Ziele verbunden: ein diskriminierungsfreier und *diversity*-sensibler Umgang der Beschäftigten der Kommunen mit den Bürger(inne)n sowie eine Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund als Beitrag zur Verbesserung der Chancengleichheit von Migrant(inn)en (Beitrag West zu „Integration“ in diesem Band). Im Sinne des *diversity management* (von Dippel 2009) sollen so nicht nur Diskriminierung und strukturelle Benachteiligung vermieden, sondern auch die Potenziale von Migrant(inn)en für die Arbeit der Kommunen genutzt werden. Soweit entspricht die interkulturelle Öffnung der Stadtverwaltungen dem Ziel, Migration als Ressource zu sehen (ganz abgesehen von der Selbstverständlichkeit, Diskriminierung abzubauen). Wenn allerdings in manchen Konzepten vorgesehen ist, für alle Auszubildenden mit Migrationshintergrund einen Mentoren oder eine Mentorin vorzusehen, der/die sie durch die Ausbildungszeit begleitet, dann steht ein solches Vorgehen doch wieder in der Tradition der Defizitperspektive. Nicht das Mentoren-Programm wird hier problematisiert, sondern die ausschließliche Ausrichtung auf Auszubildende mit Migrationshintergrund. Jugendlichen in der schwierigen Phase der Ausbildung einen Mentor oder eine Mentorin zur Seite zu stellen, ist auch im Interesse des jeweiligen Arbeitgebers / der jeweiligen Arbeitgeberin ein sinnvolles Projekt. Wenn schon nicht alle Auszubildenden berücksichtigt werden können, dann ist eine Auswahl nach dem Kriterium des Migrationshintergrundes sachlich kaum überzeugend, denn Beratungs- oder zusätzlichen Qualifikationsbedarf haben sicherlich auch viele Jugendliche ohne Migrationshintergrund, während mancher Migrant / manche Migrantin, die Anforderungen der Ausbildung souverän auch ohne Mentor(in) bewältigen wird. Es wäre sicher lohnend, Integrationskonzepte systematisch auf solche gut gemeinten, aber paternalistischen Züge hin zu überprüfen, in denen sich entgegen den eigenen Intentionen eine Defizitperspektive im Hinblick auf Migrant(inn)en bemerkbar macht. Es kann vermutet werden, dass in vielen Fällen solche Ambivalenzen vergleichsweise leicht überwunden werden können, wenn die Bereitschaft zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit der Problematik vorhanden ist.

Schwieriger ist es bei der ethnischen Segregation, dem zweiten Beispiel (Beiträge von Dangschat; Farwick; Hanhörster; Münch in diesem Band). Darunter ist die ungleiche Verteilung der Wohnstandorte ethnischer Gruppen zu verstehen. Diese Form der Segregation überlagert sich häufig mit der sozio-ökonomischen Segregation, d. h. der nach Kriterien der Schichtzugehörigkeit wie Einkommen, Bildung und Beruf. Während es in den Sozialwissenschaften umstritten ist, welche Bedeutung ethnische Segregation für den Integri-

onsprozess hat, gab es in der Politik einen breiten Konsens darüber, dass sie ein Indiz für das Scheitern von Integration und deshalb zu verhindern sei (zu den Argumenten pro und contra Häußermann/Siebel 2004: 173 ff.). Die Vorgaben des Nationalen Integrationsplans sind nicht ganz eindeutig. In einem Abschnitt, der von den Bundesländern verantwortet wird, heißt es allerdings noch ganz im Duktus des alten Integrationsdiskurses: „Die Länder sehen die größten Hemmnisse für gelingende Integration in den fehlenden Kenntnissen der deutschen Sprache, einer sozialräumlichen Segregation und im Rückzug in eigenethnische Strukturen“ (Bundesregierung 2007: 24).

Integration wird hier als Anpassungsproblem von Migrant(inn)en verhandelt, die die deutsche Sprache nicht ordentlich lernen, in Quartieren unter ihresgleichen wohnen und von der deutschen Gesellschaft nichts wissen wollen. Darauf werden dann folgerichtig auch Probleme wie Bildungsdefizite und hohe Arbeitslosigkeit zurückgeführt und sogar „[...] ein Erstarken integrationsfeindlicher, zum Teil religiös motivierter Strömungen [...]“ (Bundesregierung 2007: 24). Wer so argumentiert, steht mit dem Paradigmenwechsel bestenfalls am Anfang, sieht Integration als einseitige Aufgabe der Migrant(inn)en und betont die Probleme und nicht die Potenziale von Zuwanderung.

Im Kapitel über „Wohnen und Wohnumfeld im Quartier“ des Nationalen Integrationsplans wird zwar am Ziel der Mischung festgehalten, zugleich aber eingeräumt, dass Segregation nicht beliebig beeinflussbar ist und nicht per se Integration verhindert: „Leitbild für die Stadtteil- und Quartiersentwicklung ist die Schaffung und Sicherung sozial und ethnisch gemischter Quartiere. In der Realität der Städte und Gemeinden gibt es allerdings auch sozialräumliche Segregation, die sich vielerorts nur begrenzt beeinflussen und verändern lassen wird; insoweit muss ‚Integration trotz Segregation‘ erfolgen“ (Bundesregierung 2007: 112).

Im Anschluss daran wird vor „Abschottung“ und „Parallelstrukturen“ gewarnt, die selbstverständlich „abzulehnen“ seien (Bundesregierung 2007). Eine solche Ambivalenz, die darin besteht, dass einerseits ethnische Segregation akzeptiert und nicht mehr als Hindernis der Integration gesehen wird, andererseits aber dann doch Segregation als eigentlich nicht gewollt dargestellt und vor Parallelgesellschaften gewarnt wird, deren Herausbildung in Migrant(en)quartieren vermutet wird, findet sich zumindest implizit auch in einigen kommunalen Konzepten. Und sogar in Papieren der Bertelsmann-Stiftung, die mit ihrem Wettbewerb wertvolle Anstöße für die kommunale Integrationspolitik gab, heißt es, dass „[...] weitgehend ethnisch homogene Wohnviertel [...]“ (Bertelsmann Stiftung 2008: 11) ein Integrationshindernis seien.

Aus der empirischen Forschung ist dagegen nicht nur bekannt, dass es „ethnisch homogene“ Viertel in deutschen Städten nicht gibt, sondern auch, dass die ethnische Segregation in deutschen Städten im europäischen Vergleich niedrig ist, im Zeitverlauf sinkt und dies „[...] insbesondere bei den Türken zu erkennen [...]“ (Friedrichs 2008) ist. Und es ist auch bekannt, dass es für die implizit befürchteten desintegrierenden Effekte der ethnischen Segregation keine Belege gibt (Überblick über die Forschungen dazu bei Häußermann 2007; Beitrag Farwick in diesem Band). Ob von einem Quartier benachteiligende Effekte ausgehen und ob es belastende Wohnbedingungen gibt, ist nicht von der ethnischen Zusammensetzung abhängig, sondern von den sozialen Beziehungen und den Gelegenheitsstrukturen des Quartiers. Dass Quartiere mit einem hohen Migrant(en)anteil oft auch diejenigen sind, die infolge von sozialer und räumlicher Ausgrenzung, Desinvestitionen und Stigmatisierung von außen (Gestring 2012) zu den Wohngebieten gehören, die zunehmend abgekoppelt werden von der übrigen Stadt, liegt an der überproportional hohen Armut und Arbeitslosigkeit ihrer Bewohner(innen).

Selbst wenn die Befunde der empirischen Forschung zur Kenntnis genommen werden, selbst wenn akzeptiert wird, dass ethnische – wie im übrigen auch soziale – Segregation nicht leicht beeinflussbar ist, und auch wenn niemand den *tipping point* benennen, geschweige denn seriös begründen kann, ab welchem Prozentsatz zu viele Migrant(inn)en in einem Quartier wohnen, hält sich das Leitbild der ethnischen Mischung. Zwar hat sich auf kommunaler Ebene zumindest die Einsicht durchgesetzt, dass Segregation akzeptiert werden muss und Integrationspolitik davon ausgehen muss, dass es Migrantenquartiere gibt, aber schon im Motto „Integration trotz Segregation“ wird deutlich, dass dieser Weg eigentlich die zweite Wahl ist.

Mit dieser schrittweisen Akzeptanz von ethnischer Segregation haben viele Kommunen schon einen deutlichen Kontrapunkt zum alten Integrationsdiskurs gesetzt, in dem Migrantenquartiere als Zeichen der Desintegration und als Horte von Parallelgesellschaften gelten. Es bleibt aber eine deutliche Diskrepanz zwischen dieser Hinnahme von Segregation und den Ansprüchen einer Abkehr von der Defizit-Perspektive und der Betonung der Ressourcen, die mit Migration verbunden sind. Dazu wäre es nötig zu erkennen, dass Minderheitenkulturen auch Räume brauchen, damit ihre innovativen – und auch ökonomischen – Potenziale zur Entfaltung kommen können (Ipsen 2004). Dann könnte auch ernsthaft der Versuch angegangen werden, aus den Erfahrungen der multikulturellen Stadtpolitik Torontos, die unter dem Motto *diversity our strength* wohl am konsequentesten den Anspruch, Migration als Ressource zu nutzen, umgesetzt hat, zu lernen für die Integrationspolitik in deutschen Städten (Ipsen/Glasauer 2007; Beitrag West zu „Integration“ in diesem Band).

Voraussetzung für die Überwindung der Ambivalenzen, so die abschließende These dazu, ist nicht nur, dass man sich ihrer bewusst wird, sondern darüber hinaus eine Abkehr vom Leitbild der Assimilation, das ja der Forderung nach Mischung zugrunde liegt, und eine offensive Akzeptanz der multikulturellen Realitäten deutscher Städte.

## 4.2 Politische Widersprüche

Da Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe zu verstehen ist, ist ihr Erfolg in hohem Maße davon abhängig, wie sie mit anderen Politikfeldern korrespondiert und wie sie auf kommunaler Ebene in die allgemeine Stadtpolitik eingebunden ist. Deshalb wird in diesem Abschnitt zum einen die Politik des Bundes und der Länder gegenüber den Kommunen thematisiert und zum anderen die Einbettung der Integrationspolitik in die allgemeine Stadtpolitik (Beiträge Kocks; Fassmann/Kohlbacher in diesem Band). Die Thesen dazu lauten, dass erstens durch die widersprüchliche Politik des Bundes und der Länder die Erfolgchancen kommunaler Integrationspolitik geschmälert werden und dass zweitens durch die Dominanz neoliberaler Stadtpolitik die Integration von Migrant(inn)en in vielen Fällen nur insoweit zum Kern der Kommunalpolitik wird, soweit sie den Wachstumszielen dient.

Zur ersten These: In einem Punkt sind sich alle Konzepte zur Integration einig: Die Bildung ist das wichtigste Feld der Integrationspolitik, weil schulische und berufliche Bildung die zentrale Voraussetzung für die Chance auf sozialen Aufstieg darstellt (Beitrag Glorius in diesem Band). Wie aus international vergleichenden Studien bekannt ist (Europäische Kommission 2001; Prenzel/Baumert/Blum et al. 2003), ist die Bildungsbeteiligung von Migrantenkinder in Deutschland im europäischen Vergleich am niedrigsten. Ursache für das niedrige Bildungsniveau von Migrantenkinder ist unter anderem die sehr frühe Entscheidung (nach der vierten Klasse) über die Schullaufbahn. Diese frühe Trennung zwischen leistungsschwachen und leistungsstarken Schüler(inne)n trägt zugleich zur sozialen

Spaltung und – wie zuletzt die PISA-Studien gezeigt haben – zur Reproduktion von sozialer Ungleichheit bei. Wie in kaum einem anderen Land besteht ein enger Zusammenhang zwischen den schulischen Leistungen von Jugendlichen und ihrem sozialen Hintergrund. In den kommunalen Integrationskonzepten finden sich eine Vielzahl von Maßnahmen, die darauf abzielen, die Bildungschancen von Migrantenkindern zu verbessern. Die entsprechenden Projekte sind sinnvoll und sollten auch nicht infrage gestellt werden, aber solange die Länder sich weigern, eine Schulreform durchzuführen, deren Eckpunkte – Ganztagschule, Gesamtschule, ausreichende Finanzierung – in der Bildungsforschung seit langem unumstritten sind, solange werden die kommunalen Anstrengungen in diesem Bereich durch die Bildungspolitik der Länder konterkariert.

Zur zweiten These: Im nationalen Integrationsplan ist mehrfach davon die Rede, dass Integration „vor Ort“ stattfinde. Die Rahmenbedingungen dafür werden aber in vielfacher Weise überlokal und eben nicht „vor Ort“ bestimmt. Es ist zwar richtig, dass es „[...] der regionale Arbeitsmarkt, das örtliche Bildungssystem, die konkrete Nachbarschaft und die lokale Politik [sind], in denen strukturelle Prozesse und individuelle Verhaltensweisen in Wechselwirkungen treten [...]“ (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 313 f.), das heißt aber nicht, dass die Kommunen in allen Bereichen Akteure der Integration sind. Die Integration in den Arbeitsmarkt und in den Wohnungsmarkt ist Sache der Unternehmen respektive der Wohnungsbaugesellschaften und anderer Vermieter, für die Integration in die Bildung sind vor allem die Schulen zuständig, die von den Ländern verantwortet werden, sodass den Kommunen bei der Integration in den gesellschaftlichen Kernbereichen die Rolle als „Moderatoren der Integration“ (Bommes 2009: 102) zukommt. Das heißt allerdings nicht, dass Kommunen in diesen Bereichen keine Einflussmöglichkeiten hätten. Ob beispielsweise Kommunen ergänzende Angebote im Bildungsbereich anbieten und Einfluss auf die Strukturen des Wohnungsmarkts nehmen, hat erhebliche Relevanz für Integrationschancen. Ein großes, weitgehend nicht berücksichtigtes Feld in den Integrationskonzepten ist das Problem der Diskriminierung. Wie Diskriminierung abgebaut werden könnte – etwa von *gatekeepers* der Arbeits- und Wohnungsmärkte, die über Zugang zu und Platzierung in den jeweiligen Bereichen entscheiden (Arbeitgeber(in), Personalchef(in), Vermieter(in), Sachbearbeiter(in) in Wohnungsbaugesellschaften), dazu fehlen konkrete Ideen – und vielleicht auch der Mut, die dazu notwendigen Konflikte auszutragen.

Integrationspolitik, zumal eine ambitionierte, wie sie von den Kommunen vielfach formuliert wird, ist nicht umsonst zu haben. Wenn aus bundespolitischer Sicht die Bedeutung der Kommunen als Orte der Integration hervorgehoben wird, den Städten und Gemeinden aber die finanzielle Ausstattung vorenthalten wird, die für eine wirkungsvolle Integrationspolitik nötig wäre, dann ist darin ein eklatanter Widerspruch zu sehen. Bei den Finanzlagen der Städte und Gemeinden gibt es seit Jahren einerseits die Tendenz zur chronischen Unterfinanzierung, andererseits wachsende Disparitäten. Schrumpfende Städte mit hoher Arbeitslosigkeit und geringer Wirtschaftskraft haben praktisch überhaupt keine finanziellen Spielräume mehr (Pohlan/Wixforth 2005), um über die Pflichtaufgaben hinaus politische Aufgaben – beispielsweise in der Integrationspolitik – selbst zu gestalten. Gerade die Kommunen, in denen der Bedarf aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit besonders groß ist, sind am wenigsten handlungsfähig.

Von einer kohärenten Integrationspolitik sind Bund und Länder somit noch weit entfernt. Die Bildungspolitik und die Finanzpolitik sind nur zwei Beispiele dafür. Aber auch auf der Ebene der Städte zeigen sich Widersprüche. Seit der damalige Hamburger Bürgermeister von Dohnanyi Mitte der 1980er Jahre von dem „Unternehmen Stadt“ sprach, haben sich in der Stadtpolitik neoliberale Prinzipien durchgesetzt (Heeg/Rosol 2007). Im Kern zielen sie auf eine Regulation der Stadtentwicklung durch Marktmechanismen, die

durch eine residuale Sozialpolitik ergänzt werden. Eine solche Sozialpolitik hat sich vom Gedanken der Umverteilung und des Gemeinwohls längst verabschiedet. Im Sinne des „aktivierenden und investiven Sozialstaats“ (Lessenich 2008) wird Sozialpolitik losgelöst von der übrigen Stadtpolitik zur Sache der betroffenen Quartiere und der zuständigen Institutionen und Verbände gemacht. Neben dem neoliberalen „Wachstumsregime“ gibt es in deutschen Städten immerhin noch ein „Integrationsregime“, das der sozialen und räumlichen Spaltung der Stadt entgegentritt. „Diesem Regime, das aus Teilen der Verwaltung, aus Wohlfahrtsverbänden, Bürgerinitiativen, Teilen der politischen Parteien und den Kirchen, Teilen der Medien und den Gewerkschaften gebildet wird, liegt ein Verständnis der Stadtpolitik als integrative Politik zugrunde“ (Häußermann 2006: 21).

Das Integrationsregime ist dem Wachstumsregime allerdings systematisch untergeordnet, sodass für die Bewohner benachteiligter Quartiere – und dazu gehören wie gesagt überproportional viele Migrant(inn)en – wenig übrig bleibt: „Die Bewohner dieser Quartiere leben in einer ‚verwalteten Marginalität‘“ (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 360). Wie sich die kommunale Integrationspolitik in die Stadtpolitik einfügt, ist nicht ohne Weiteres, d. h. ohne systematische Untersuchungen, zu entscheiden. Anzunehmen ist, dass sie vom Wachstumsregime selektiv in Dienst genommen wird, und zwar nicht nur dann, wenn ökonomische Effekte zu erwarten sind, sondern auch dann, wenn mit der Vielfalt der Kulturen die Imagekampagnen der städtischen Marketing-GmbHs aufgepeppt werden können, um das Bild einer global orientierten und weltoffenen Stadt zu vermitteln.

## 5 Fazit: Stärkung der Kommunen

Die Zukunft der Stadtentwicklung hängt ab vom Gelingen der sozialen Integration von Migrant(inn)en. Einige Großstädte haben das schon in den 1970er und 1980er Jahren erkannt und eine eigenständige Integrationspolitik formuliert, lange bevor auch auf der Ebene der Länder und des Bundes die Dringlichkeit der politischen Regulation der Integration erkannt wurde (Beitrag Gans/Schlömer in diesem Band). Die kommunalen Integrationskonzepte sind in den meisten Fällen ambitioniert und inhaltlich überzeugend. Wie ernst es den Kommunen mit der Integration von Migrant(inn)en ist, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass diese Aufgabe oft bei Stabsstellen des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin angesiedelt ist. Wie an den Beispielen der interkulturellen Öffnung und der ethnischen Segregation gezeigt wurde, konnten aber auch in den Kommunen die Ambivalenzen des Integrations- und Migrationsdiskurses nicht überwunden werden. Trotz gegenteiliger Ansprüche orientiert sich die Integrationspolitik oft noch am Leitbild der Assimilation, das ja letztlich darauf abzielt, Fremdheit unsichtbar zu machen.

Kommunale Integrationspolitik ist eingebunden in eine widersprüchliche Politik des Bundes und der Länder, die es den Kommunen teilweise erschweren – wenn nicht verunmöglichen –, eigene Akzente in der Integration zu setzen. Die Bildungs- und die Finanzpolitik sind Beispiele dafür, weitere ließen sich leicht finden, die Wohnungspolitik etwa, die vornehmlich unter quantitativen Gesichtspunkten thematisiert wird. Über den weiteren Abbau des sozialen Wohnungsbaus gibt es einen breiten politischen Konsens. Aber auch auf der Ebene der Stadtpolitik zeigt sich, dass das Risiko besteht, dass Integrationspolitik selektiv für eine neoliberale Wachstumspolitik vereinnahmt wird. Das hätte zur Folge, dass die soziale Frage als zweitrangig behandelt und auf ein „Integrationsregime“ abgewälzt würde, was jedoch eine dauerhafte soziale und ökonomische Integration kaum gewährleisten kann.

Wenn die Integration von Migrant(inn)en zu einem Kern der politischen Gestaltungsaufgaben gehören soll, dann stehen alle Politikbereiche auf dem Prüfstand. Eine Voraus-

setzung ist in jedem Fall die Stärkung der Kommunen. Sie allein reicht sicher nicht aus, aber ohne eine finanzielle Ausstattung, die den Städten erlaubt, auf lokale Problemlagen angemessen zu reagieren, wird Integrationspolitik, die diesen Namen verdient, nicht zu haben sein.

## Literatur

- Aybeck, C.; Straßburger, G. (2009): ‚Politik des friedlichen Zusammenlebens‘ – ein Integrationsansatz mit Modellcharakter in Frankfurt am Main. In: Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden, 351-366.
- Bertelsmann Stiftung (2008): Daten und Fakten zur Integration in Kommunen. Gütersloh.
- Bommes, M. (2006): Einleitung. Migrations- und Integrationspolitik zwischen institutioneller Anpassung und Abwehr. In: Bommes, M.; Schiffauer, W. (Hrsg.): Migrationsreport 2006. Frankfurt am Main, 9-29.
- Bommes, M. (2009): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden, 89-109.
- Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Berlin.  
[http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (16.12.2012).
- Europäische Kommission (2001): Effectiveness of national integration strategies towards second generation migrant youth in a comparative European perspective. Final Report of Project ERB-SOE2-CT97-3055. Brüssel.
- Filsinger, D. (2009): Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In: Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden, 279-296.
- Friedrichs, J. (2008): Ethnische Segregation. In: Kalter, F. (Hrsg.): Migration und Integration. Wiesbaden, 380-411. = Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 48.
- Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.) (2009a): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden.
- Gesemann, F.; Roth, R. (2009b): Kommunale Integrationspolitik in Deutschland – einleitende Bemerkungen. In: Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden, 11-29.
- Gesemann, F.; Roth, R. (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland.  
[http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?__blob=publicationFile) (16.12.2012).
- Gestring, N. (2010): Strategien der Kommunen zur Integration von Migranten. In: Hanesch, W. (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden, 257-275.
- Gestring, N. (2012): Images von Migrantenquartieren: Ausgrenzung durch Stigmatisierung? In: Kraas, F.; Bork, T. (Hrsg.): Urbanisierung und internationale Migration. Migrantenökonomien und Migrationspolitik in Städten. Eine Welt. Baden-Baden, 97-109. = Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden 25.
- Gestring, N.; Janßen, A.; Polat, A. (2006): Prozesse der Integration und Ausgrenzung. Türkische Migranten der zweiten Generation. Wiesbaden.
- Häußerman, H. (2006): Desintegration durch Stadtpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. H. 40-41, 14-22.
- Häußermann, H. (2007): Ihre Parallelgesellschaften, unser Problem. Sind Migrantenviertel ein Hindernis für Integration. In: Leviathan 35 (4), 458-469.

- Häußermann, H.; Läßle, D.; Siebel, W. (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main.
- Häußermann, H.; Siebel, W. (2004): Stadtsoziologie. Eine Einführung. Frankfurt am Main u. a.
- Heckmann, F. (1999): Integration policies in Europe: National differences and/or convergence. Bamberg. = EFFNATIS Working Paper 28.
- Heeg, S.; Rosol, M. (2007): Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. In: PROKLA 37 (4), 491-509.
- Höbel, R.; Kloth, M.; Reimann, B.; Schuleri-Hartje, U.-K. (2006): Stadträumliche Integrationspolitik. Umsetzung der Empfehlungen des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“. Darmstadt.
- Ipsen, D. (2004): Babylon in Folge – wie kann der städtische Raum dazu beitragen, kulturelle Komplexität produktiv zu wenden. In: Siebel, W. (Hrsg.): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main, 253-269.
- Ipsen, D.; Glasauer, H. (2007): Fünf Anforderungen an eine bezirkliche Integrationspolitik in Berlin-Neukölln.  
<http://kobra.bibliothek.unikassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2008033120976/1/TorontoNeukoelln.pdf> (16.12.2012).
- Krummacher, M.; Kulbach, R. (2007): Integration und interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen. Abschlussbericht. Bochum.
- Krummacher, M.; Kulbach, R.; (2009): Interkulturelles Konzept Stadt Essen: Umsetzung, Erfahrungen und Anregungen zur Übertragung. In: Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden, 383-398.
- Krummacher, M.; Waltz, V. (1996): Einwanderer in der Kommune. Essen.
- Lessenich, S. (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Bielefeld.
- Marshall, T.H. (1992): Bürgerrechte und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt am Main u. a.
- Meier-Braun, K.-H. (2009): Stuttgart: Zuwanderung seit 30 Jahren als Chance und Bereicherung. In: Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden, 367-382.
- Park, R.E. (1997): The City. Suggestions for the investigation of human behaviour. In: Park, R.E.; Burgess, E.W.; McKenzie, R.D. (Hrsg.): The City (Nachdruck). Chicago, 1-45.
- Pohlan, J.; Wixforth, J. (2005): Schrumpfung, Stagnation und Wachstum – Auswirkungen auf städtische Finanzlagen in Deutschland. In: Gestring, N.; Glasauer, H.; Hannemann, C.; Petrowsky, W.; Pohlan, J. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2004/05. Schwerpunkt: Schrumpfende Stadt. Wiesbaden, 19-48.
- Prenzel, M.; Baumert, J.; Blum, W.; Lehmann, R.; Leutner, D.; Neubrand, M.; Pekrun, R.; Rost, J.; Schiefele, U. (2003): PISA 2003: Ergebnisse des zweiten Ländervergleichs. Zusammenfassung.  
[http://pisa.ipn.uni-kiel.de/PISA2003\\_E\\_Zusammenfassung.pdf](http://pisa.ipn.uni-kiel.de/PISA2003_E_Zusammenfassung.pdf) (16.12.2012).
- Roth, R. (2008): Bildungs- und jugendpolitische Handlungsansätze in Kommunen. Gütersloh.
- Sackmann, R. (2001): Einwanderung und Integration: Handlungsmöglichkeiten der Stadtpolitik. In: Gestring, N.; Glasauer, H.; Hannemann, C.; Petrowsky, W.; Pohlan, J. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2001. Schwerpunkt: Einwanderungsstadt. Opladen, 13-34.
- Schütz, A. (1972): Der Fremde. Ein sozialpsychologischer Versuch. In: Schütz, A.: Gesammelte Aufsätze. = Studien zur soziologischen Theorie 2. Den Haag.
- Siebel, W. (1997): Die Stadt und die Zuwanderer. In: Häußermann, H.; Oswald, I. (Hrsg.): Zuwanderung und Stadtentwicklung. Opladen, 30-41. = Leviathan Sonderband 17.
- Simmel, G. (1995): Die Großstädte und das Geistesleben. In: Kramme, R. (Hrsg.): Aufsätze und Abhandlungen: 1901-1908, Band 1. Frankfurt am Main, 116-131.
- Statistisches Bundesamt (2007): Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Wiesbaden.



- Thamm, A. (2008): Integration von Zuwanderern – Beste Konzepte der Kommunen. Ergebnisse des bundesweiten Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“.  
<http://www.kommunale-info.de/index.html?/Infothek/2668.asp> (16.12.2012).
- Thränhardt, D. (2009): Migration und Integration als Herausforderung von Bund, Ländern und Gemeinden. In: Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden, 267-278.
- von Dippel, A. (2009): Raus aus den Schubladen! Diversity Management in öffentlichen Verwaltungen und die Einbeziehung von Intersektionalität.  
[www.migrationboell.de/web/diversity/48\\_2150.asp](http://www.migrationboell.de/web/diversity/48_2150.asp) (16.12.2012).
- Wollmann, H. (2001): Zur „Doppelstruktur“ der lokalen Ebene: zwischen politischer Kommune und („zivil-“)gesellschaftlicher Gemeinde. In: Haus, M. (Hrsg.): Lokale Politik, soziales Kapital und Bürgergesellschaft. Opladen, 328-338.

## Integrationskonzepte

- Berlin: Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Integrationskonzept für Berlin. Berlin 2005.  
<http://www.berlin.de/lb/intmig/integrationskonzept.html> (16.12.2012).
- Bremen: Konzeption zur Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen im Lande Bremen 2007 – 2011. Bremen 2008.  
<http://www.soziales.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen69.c.2641.de> (16.12.2012).
- Essen: Das „Konzept für die interkulturelle Arbeit in der Stadt Essen“. Essen 2010.  
[http://www.essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner\\_0513/RAA/Interkulturelle\\_Orientierung.html](http://www.essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner_0513/RAA/Interkulturelle_Orientierung.html) (16.12.2012).
- Frankfurt am Main: Integrations- und Diversitätskonzept. Frankfurt am Main. 2010.  
[http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=3745&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=6158824](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=3745&_ffmpar[_id_inhalt]=6158824) (16.12.2012).
- Hamburg: Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern. Hamburg 2007.  
<http://www.hamburg.de/integration/service/115238/integrationskonzept.html> (16.12.2012).
- Köln: Konzept zur Stärkung der integrativen Stadtgesellschaft. Köln 2011.  
<http://www.stadt-koeln.de/2/integration/integrationspolitik/11057/> (16.12.2012).
- München: Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik. München 2008.  
<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Interkult/integrationspolitik.html> (16.12.2012).
- Nürnberg: Integrationsprogramm der Stadt Nürnberg. Nürnberg 2007.  
<http://www.nuernberg.de/internet/integration/integrationsprogramm.html> (16.12.2012).
- Oldenburg: Vielfalt gemeinsam gestalten. Oldenburg 2010.  
<http://www.oldenburg.de/startseite/buergerservice/soziales/integration/integrationskonzept.html> (16.12.2012).
- Stuttgart: Stuttgarter Bündnis für Integration. Stuttgart 2009.  
<http://www.stuttgart.de/suche?text=stuttgarter+b%C3%BCndnis+f%C3%BCr+integration> (16.12.2012).

## Autor

Dr. **Norbert Gestring** (\*1958), Studium in Göttingen und Bremen (Dipl. Sozialwissenschaftler), wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Sozialwissenschaften, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, von 2009 bis 2011 Vertretung der Professur für Stadtforschung an der Goethe-Universität Frankfurt. Letzte Buchveröffentlichung (zusammen mit Andrea Janßen und Ayça Polat): Prozesse der Integration und Ausgrenzung. Türkische Migranten der zweiten Generation. Wiesbaden 2006. Arbeitsschwerpunkte: Stadtentwicklung, Migration und Integration, städtische soziale Bewegungen.