

Heinz Fassmann, Josef Kohlbacher

Integrationspolitische Maßnahmen europäischer Städte. Eine Übersicht

URN: urn:nbn:de:0156-0754224



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 402 bis 426

Aus:

Paul Gans (Hrsg.)

Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration

Forschungsberichte der ARL 3

Hannover 2014

Heinz Fassmann, Josef Kohlbacher

Integrationspolitische Maßnahmen europäischer Städte. Eine Übersicht

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Das Netzwerk CLIP
 - 2.1 Die beteiligten Städte
 - 2.2 Die Arbeitsweise
 - 2.3 Ein Blick zurück
- 3 Integrationspolitische Maßnahmen
 - 3.1 Diversitätspolitik
 - 3.1.1 Institutionalisierung in den Städten
 - 3.1.2 Diversitätsorientierte Personalpolitik
 - 3.1.3 Organisation der Arbeit und Ausgestaltung des Arbeitsplatzes
 - 3.1.4 Diversitätsorientierte Serviceleistungen
 - 3.2 Interkulturelle Beziehungen
 - 3.2.1 Formen der politischen Partizipation
 - 3.2.2 Konstruktion interkultureller Leitbilder
 - 3.2.3 Institutionalisierung des interreligiösen Dialogs
 - 3.2.4 Festivalisierung interkultureller Beziehungen
 - 3.3 Ethnisches Unternehmertum
 - 3.3.1 Fehlende integrationspolitische Kohärenz
 - 3.3.2 Professionalisierung des ethnischen Unternehmertums
 - 3.3.3 Mikrokredite
 - 3.4 Wohnen und Segregation
 - 3.4.1 Sozial- und Gemeindewohnungen als Gestaltungspotenzial
 - 3.4.2 Gesellschaftliche Eingliederung durch Eigentumsbildung
 - 3.4.3 Hilfestellungen zur Nutzung des Mietwohnungsmarktes
 - 3.4.4 Antisegregationspolitik
- 4 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Städte werden zunehmend zum Brennpunkt von Zuwanderung, Integration und multiethnischer Koexistenz. Die städtische Integrationspolitik und deren Maßnahmen gewinnen demzufolge gegenüber der nationalen Ebene der Zuwanderungspolitik immer mehr an Bedeutung. Der Relevanz der Integrationsmaßnahmen im lokalen Kontext Rechnung tragend, hat sich 2006 das europäische Städte- und Forschernetzwerk CLIP formiert und bis 2012 in vier Arbeitsmodulen eine einzigartige Datenbasis der kommunalen Integrationsmaßnahmen geschaffen. Es wurden dabei so unterschiedliche Politikfelder wie Wohnintegration, Diversitätspolitik, interkultureller Dialog oder *ethnic entrepreneurship* systematisch in jeweils rund 30 Städten erhoben, vergleichend analysiert und ein erfolgreicher, bis heute andauernder Prozess des gegenseitigen Austausches von *Good Practice* in Gang gesetzt. Ziele, Arbeitsabläufe, die organisatorische Struktur sowie spezifische Probleme dieser Kooperation zwischen Wissenschaft und Stadtverwaltungen werden in diesem Beitrag erläutert und wesentliche Resultate in komprimierter Form dargestellt.

Schlüsselwörter

Städtische Integrationspolitik – Wohnintegration – Diversitätspolitik – interkulturelle Beziehungen – ethnische Ökonomie

Integration policy measures in European cities. An overview

Cities are increasingly becoming the focus of immigration, integration and multiethnic coexistence. Urban integration policies and measures are thus gaining increasing importance compared with national immigration policies. Taking into account the relevance of local integration measures the European research network CLIP has created a unique data basis of municipal integration measures in 30 European metropolises between 2006 and 2012. Different fields of political action such as housing integration, diversity policy, intercultural dialogue and the migrant economy were comparatively analysed, and a successful process of mutual exchange of good practice could be initiated. This contribution provides an overview of the aims, working procedures, organisational structures, specific problem constellations and main results of this unique cooperation between social science and municipalities.

Keywords

Municipal integration policies – housing integration – diversity policies – intercultural relations – ethnic economy

1 Vorbemerkung

Integration happens on the local level. Mit diesem Satz sind bereits viele Projektbeschreibungen und Vorträge eingeleitet worden. Tatsächlich hat die Frage nach der Bedeutung der lokalen Ebene für Zuwanderung und Integrationsprozesse aktuell Konjunktur: Migration konzentriert sich vornehmlich auf die großen Städte, macht sie bunter und vielfältiger, aber auch konfliktreicher. Von der Krise der Kernstadt sprechen heute nur noch wenige, von den Möglichkeiten und Gefahren der Zuwanderung aber viele. Dies gilt für Deutschland ebenso wie für Großbritannien oder Österreich.

Die Städte fühlen sich mit dieser Aufgabe in vielen Fällen integrationspolitisch allein gelassen. Sie sind nur ein Rädchen in einem nicht immer synchronisiert ablaufenden Räderwerk, wird doch Integrationspolitik von sektoralpolitisch ausgerichteten Ministerien auf der Ebene des Bundes ebenso betrieben wie von Ländern und Gemeinden. Dazu kommt die europäische Ebene, die – auch ohne formale Kompetenz zu besitzen – integrationspolitisch am Werk ist. Genau darin liegt auch das Dilemma der nationalen Integrationspolitik: Sie ist zersplittert, die ihr zugrunde liegenden Konzepte sind heterogen und oft gibt es ein Gegeneinander politischer Ebenen zwischen Bund, Land und Städten, was zu ihrer begrenzten Wirkkraft beiträgt. Darüber hinaus finden sich auch innerhalb der integrationspolitischen Konzepte der einzelnen Städte durchaus Widersprüche¹ (Beiträge Gestring zu „Integration“; Kocks in diesem Band).

Um dieses integrationspolitische Alleinsein der Städte zu überwinden, hat sich 2006 ein Städtenetzwerk formiert, welches gemeinsam mit anerkannten Forschungsinstituten nicht nur kommunale Maßnahmen systematisch erhoben und verglichen hat, sondern auch einen gegenseitigen Lernprozess in Gang zu setzen versuchte. Über dieses Netzwerk namens CLIP (*Cities for Local Integration Policies for Migrants*) und die darin bearbeiteten integrationspolitischen Maßnahmen berichtet der nachfolgende Beitrag, in dem es nicht um eine klassische Thesenüberprüfung geht, sondern um die Darstellung der Problem- und Sichtweisen der Städte. Die Forschung in dem Zusammenhang war eine explorative und die Forschungsmethodik bestand in einer Kombination aus quantitativen und qualitativen Zugängen. Es wäre aber ein Missverständnis zu glauben, die Forschung im Rahmen des Netzwerkes wäre theorieelos und eklektisch durchgeführt worden. Ganz im Gegenteil: Für jedes Modul wurde ein eigenes Konzeptpapier erstellt, welches die theoretischen Grundlagen der nachfolgenden Datensammlung darstellte. Es würde jedoch den Rahmen dieses Beitrags sprengen, wenn für alle dargestellten Module Fragestellungen, theoretische Grundlagen und empirische Ergebnisse gleichermaßen und detailliert dargestellt werden würden.

2 Das Netzwerk CLIP

Im Frühjahr 2006 haben der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats (*Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe*), die Organisation der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften (*Council of European Municipalities and Regions*), die Stadt Stuttgart und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, Dublin) ein europäisches Städtenetzwerk für die kommunale Integrationspolitik geschaffen. Mit dieser gemeinsamen Initiative führte die Stiftung ihre langjährigen Aktivitäten im Bereich der sozialen Eingliederung von Zugewanderten fort. Wolfgang Schuster, der damalige Oberbürgermeister von Stuttgart, war dabei eine der treibenden Kräfte. Das Netzwerk wurde vom Committee of the Regions (CoR) und dem Council of European Municipalities and Regions (CEMR) unterstützt, des Weiteren bestand eine Partnerschaft mit dem European Network Against Racism (ENAR).

2.1 Die beteiligten Städte

Die Städte, die sich zum CLIP-Netzwerk verbanden, wurden in einem ersten Schritt von Eurofound (CLIP Sekretariat) dazu eingeladen. Hierbei wurde auf bereits bestehende Kon-

¹ Dies verdeutlichte sich im Zuge der Recherchen zu den Themenschwerpunkten der vier CLIP-Module: Ein in sich konsistentes Gebäude städtischer Integrationspolitik bildet eher die Ausnahme als die Regel. Die Ziele sind häufiger klar, die Wege dahin nicht selten widersprüchlich, von ausgeprägtem administrativem und stadtplanerischem Pragmatismus gekennzeichnet.

takte zu einer größeren Zahl an Stadtverwaltungen und politischen Entscheidungsträgern zurückgegriffen. Darüber hinaus erfolgten aktive Kontaktaufnahmen zu zahlreichen weiteren europäischen Metropolen, die ihrerseits in Form eines „Schneeballeffekts“ weitere in Kooperationsbeziehungen stehende Städte für eine Mitwirkung gewannen. Die Auswahl basierte darüber hinaus auf systematischen Kriterien: Es sollten sowohl große Metropolen als auch Mittelstädte vertreten sein. Die Städte wiesen jeweils andere Migrationsgeschichten auf und verfolgten auch unterschiedliche Strategien der Integration. Des Weiteren sollte jedes EU-Mitglied durch zumindest eine Stadt repräsentiert werden, um den divergierenden Migrationsregimes Rechnung zu tragen. Etliche Städte (z. B. Paris, London, Stockholm, Bukarest, Sofia, Ljubljana) konnten aber trotz intensiver Bemühungen nicht aktiviert werden. Die Gründe dafür wurden seitens der Städte nicht mitgeteilt. Naheliegend waren jedoch die geringe Betroffenheit (Ljubljana, Sofia), die Unvergleichlichkeit des integrationspolitischen Paradigmas (Paris) sowie finanziell-personelle² Gründe (Bukarest) (Tab. 1).

Insgesamt waren – je nach Modul unterschiedlich – 31 Städte Nord-, Mittel-, Süd- und Osteuropas in CLIP vertreten. Von diesen 31 Städten waren vier Millionenstädte (Istanbul, Budapest, Wien und Prag), 24 Städte wiesen eine Einwohnerzahl zwischen 100.000 und einer Million auf und drei Städte waren bevölkerungsmäßig kleiner und zählten jeweils weniger als 100.000 Einwohner(innen). Von den 31 in CLIP vertretenen Städten lag der Ausländeranteil bei zwölf Städten unter 10 %, bei 15 Städten zwischen 10 % und 30 % und bei drei Städten noch darüber (Luxemburg, Malmö, Zürich). Eine Stadt machte darüber keine Angaben. Während der Indikator „Ausländeranteil“ noch einigermaßen klar definierbar ist, weisen die Merkmale „Migrationshintergrund“ oder „ethnische Minderheiten“ erhebliche definitorische Unterschiede³ auf (Beitrag Schmitz-Veltin in diesem Band).

Hinsichtlich der integrationspolitischen Aktivitäten lassen sich – ohne auf die Ergebnisse im Detail einzugehen – drei unterschiedliche Typen ausmachen, wobei das Kriterium auf der einen Seite der Zeitpunkt des Einsetzens einer quantitativ relevanten Zuwanderung war, auf der anderen Seite die Elaboriertheit integrationspolitischer Konzepte und Maßnahmen.

Den ersten Typus bilden Städte im östlichen Europa sowie in der Türkei mit einer noch niedrigen internationalen Zuwanderung sowie integrationspolitischen Maßnahmen, die aufgrund der kürzeren Migrationsgeschichte noch nicht sehr ausgeprägt sind. Viele Herausforderungen, die in Städten der „alten“ Einwanderungsländer Westeuropas bereits vor Jahrzehnten einsetzten und denen inzwischen mit einer Pluralität von Maßnahmen begegnet wird, stellen sich in Wrocław, Zagreb oder Izmir noch nicht. Hier ist zwar keine integrationspolitische Inaktivität festzustellen, aber ein deutliches Schwergewicht der existenten Maßnahmen liegt auf dem Umgang mit nationalen Minderheiten. Die integrationspolitischen Rahmenbedingungen in den türkischen Städten sind darüber hinaus durch lokale Spezifika geprägt, die eine Übertragung der Resultate auf europäische Metropolen äußerst erschweren. Zahlreiche Phänomene im Zusammenhang mit Zuwanderung sind noch nicht vorhanden, bzw. es fehlen die politischen Antworten darauf.

² Von jeder teilnehmenden Stadt wurde erwartet: die Bereitstellung von Personal für Recherchen und die Zurverfügungstellung der empirischen Daten, Unterstützung der Research Group bei der Felderhebung, Finanzierung der kommunalen Teilnehmer an den CLIP-Konferenzen, wenn möglich Hosting einer CLIP-Jahreskonferenz u. a. Der seitens der Städte zu leistende personelle und finanzielle Input war in summa also erheblich.

³ Dazu nur einige knappe Beispiele: So ist etwa in den schwedischen Städten Malmö und Sundsvall für die Kategorie „mit Migrationshintergrund“ der Geburtsort einer Person bzw. jener der Eltern relevant. Wurden beide Elternteile im Ausland geboren, so wird auch die nächste Generation als „mit Migrationshintergrund“ klassifiziert. Im Gegensatz dazu setzt sich in Antwerpen die Bevölkerung mit Migrationshintergrund aus ausländischen Staatsbürgern plus den Eingebürgerten zusammen. In ost(mittel)europäischen Städten sind in erster Linie die Kategorien der ethnischen (Tallinn) oder nationalen Minderheiten (Zagreb, Prag) relevant.

Tabelle 1: CLIP-Städte nach Wohnbevölkerung und Zuwandereranteilen

Stadt	Gesamtbevölkerung	Ausländische Staatsbürger in %	Bevölkerung mit Migrationshintergrund (MH) oder ethnische Minderheiten (eM; jeweils der Definition der Stadt gemäß)
West- und Mitteleuropa			
Wien	1.651.437	19,4	30,9 % MH (Ausländer(in), selbst oder beide Elternteile im Ausland geboren)
Amsterdam	758.198	11,0	49 % MH (Ausländer(in), doppelte Staatsbürgerschaft, zweite Generation)
Frankfurt am Main	676.197	24,8	37,7 % MH (Ausländer(in), doppelte Staatsbürgerschaft, Eingebürgerte, im Ausland geborene)
Stuttgart	593.070	21,3	38,6 % MH (Ausländer(in), Spätaussiedler(in), Eingebürgerte und ihre Nachkommen)
Dublin	506.211	15,0	k. A.
Antwerpen	472.071	16,4	30 % MH (Ausländer(in) und Eingebürgerte)
Kirklees	388.567	k. A.	14,4 % eM (Indien, Pakistan, andere asiatische Staaten, Karibik u. a.)
Zürich	380.499	31,0	45–50 % MH
Malmö	286.440	k. A.	37 % MH (selbst oder beide Elternteile im Ausland geboren)
Newport	236.573	k. A.	4,8 % eM
Wolverhampton	236.573	k. A.	22,2 % eM
Breda	172.085	4,0	20 % MH (Ausländer(in), doppelte Staatsbürgerschaft, zweite Generation)
Luxemburg	86.977	62,6	k. A.
Arnsberg	80.341	6,6	15 % MH (Ausländer(in), Eingebürgerte; Spätaussiedler und ihre Nachkommen)
Nordeuropa			
Kopenhagen	503.752	13,0	20,4 % MH (Zuwanderer, Zuwanderinnen und ihre Nachkommen)
Turku	175.286	4,4	6,7 % MH (im Ausland geboren)
Sundsvall	94.955	3,4	5,3 % MH (selbst oder beide Elternteile im Ausland geboren)
Südeuropa			
Istanbul	12.569.041	0,3	47 % MH (interne Migrant(inn)en, viele kurdischer Herkunft)
Turin	908.902	11,4	k. A.
Valencia	807.396	14,4	k. A.
Athen	745.514	20,0	k. A.
Lissabon	565.000	3,3	k. A.
Bologna	372.000	9,0	k. A.
Zeytinburnu	288.058	k. A.	k. A.
Hospitalet	266.973	24,0	k. A.
Terrassa	207.663	14,0	k. A.
Osteuropa			
Budapest	1.777.921	4,2	k. A.
Prag	1.258.062	10,2	6,6 % eM
Zagreb	786.200	3,0	5,1 % eM (definiert als nationale Minderheiten)
Wroclaw	634.000	0,5	k. A.
Tallinn	399.096	28,9	45,1 % mit anderer „ethnischer Nationalität“ als der estnischen

Land-Stadt-Binnenmigration ist hier die dominierende Komponente der Zuwanderung sowie die Rückwanderung ethnischer Türken aus Bulgarien. Dies ist auch der Grund, weshalb die türkischen Städte im Kontext der paradigmatischen Abhandlung konkreter Integrationsaktivitäten in diesem Beitrag ausgeklammert wurden.

Der zweite Typus an Städten, klassifiziert anhand ihrer integrationspolitischen Maßnahmen, findet sich vornehmlich in Südeuropa. In Städten wie Athen, Lissabon, Terrassa, Valencia oder Brescia bestimmt Zuwanderung inzwischen bereits deutlich länger und in quantitativ größerem Ausmaß die urbane Realität des Zusammenlebens. Das Gros der Maßnahmen verharrt hier aber noch in einer Dominanz der Symbolpolitik in Form der Förderung kulturell-ethnischer Feste, Veranstaltungen und Dialoge. Städte wie Brescia oder Terrassa gehen mit ihren Maßnahmen bereits über eine reine Symbolpolitik hinaus und finden damit Anschluss an den dritten Typus.

Der dritte Typus findet sich in West- und Mittel- sowie in Nordeuropa. Die jeweiligen Städte kennen internationale Zuwanderung schon seit vielen Jahrzehnten, waren Zielorte postkolonialer oder der „Gastarbeiter“-Migration, und sie haben gelernt, damit umzugehen und eine entsprechende Integrationspolitik zu entwickeln. In Städten wie Amsterdam, Frankfurt am Main, Stuttgart, Wien, Wolverhampton und Kopenhagen (etwa City of Copenhagen 2006) verfügt die städtische Integrationspolitik über die facettenreichsten Maßnahmenkataloge. Maßnahmen, die sich bewährt haben (beispielsweise die bekannten „Mama lernt Deutsch“-Kurse), wurden von anderen Städten kopiert und in ihr jeweiliges Umfeld eingebettet. Je nach kommunalpolitischer Schwerpunktsetzung und auch in Abhängigkeit von den persönlichen Prioritäten der mit der Entwicklung und Umsetzung befassten „Ausländerbeauftragten“ findet sich in der einen Stadt eine Zentrierung auf wohnungspolitische Maßnahmen, in der anderen ein Schwergewicht auf Maßnahmen des interkulturellen Dialogs. Insgesamt verfügen die Städte dieser Gruppe jedenfalls über das breiteste Inventar an Maßnahmen und Erfahrungen.

Bemerkenswerterweise gelang es nicht – trotz intensiver Bemühungen – französische Städte in das Netzwerk zu integrieren. Marseille war im Modul 1, Wohn(integrations)politik, dabei, hat aber dann das Netzwerk auch wieder verlassen und dies nicht offiziell begründet. Ganz offensichtlich gehen französische Städte ihren spezifischen integrationspolitischen Weg und sind wenig an einem Austausch interessiert. Dies korrespondiert auch mit den Besonderheiten einer französischen Integrationspolitik insgesamt, die grundsätzlich auf dem „ius soli“ basiert und ein striktes Bekenntnis zu den Grundwerten der Republik, zur französischen Sprache und Kultur verlangt. Eine pluralistische Politik, die Mehrsprachigkeit und kulturelle Selbstbestimmung beinhaltet würde, ist nicht vorgesehen. Dies impliziert auch eine gewisse Blindheit gegenüber den spezifischen Problemlagen und Konfliktlinien zugewanderter ethnisch-kultureller Minderheiten (Beitrag Weber/Glasze in diesem Band).

2.2 Die Arbeitsweise

Die „Philosophie“ des CLIP-Netzwerkes war eine einfache. Sie ging davon aus, dass die Städte die Hauptakteure im Netzwerk sind, dass sie breite integrationspolitische Kompetenzen besitzen, diese aber selten austauschen, weitergeben und systematisch darstellen. Dafür besteht in der Regel auch kein politischer Auftrag. Die Städte sind primär ihren Bewohner(inne)n und somit Wähler(inne)n verantwortlich und nicht den anderen teilnehmenden Städten in einem Netzwerk. Dazu kommt, dass die zahlreich stattfindenden europäischen und nationalstaatlichen Konferenzen über Integrationsfragen in der Regel immer nur eine sehr begrenzte Reichweite besitzen. Man hört dem Anderen zu, disku-

tiert darüber und geht wieder auseinander, ohne einen systematischen Lernprozess in der eigenen Verwaltung aktiviert zu haben. Der auf Konferenzen, Seminaren und sonstigen Veranstaltungen stattfindende Erfahrungsaustausch ist inhaltlich oft zu flach, um im tiefgründigen Boden der kommunalpolitischen Praxis verankert zu werden.

CLIP unterschied sich intentional ganz grundlegend von dieser gängigen Praxis des flüchtigen Informationsaustausches. Wesentliches Element und zugleich auch übergeordnetes Ziel des Netzwerkes waren eine systematische Produktion vergleichbaren Wissens und ein daran anschließender strukturierter Erfahrungsaustausch. Die Arbeits- und Funktionsweise des Netzwerkes kann durch folgende Prinzipien charakterisiert werden:

- **Modularer Aufbau:** CLIP beanspruchte nicht, den gesamten Kanon integrationspolitisch relevanter Fragestellungen aufzubereiten. CLIP konzentrierte sich auf vier Module mit jeweils einer spezifischen Fragestellung (1: Wohnen und räumliche Integration, 2: Gleichstellung und Diversität in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen, 3: Interkulturelle Politik, 4: Förderung ethnischen Unternehmertums), die von den Städten als relevant identifiziert worden ist.
- **Konzeptpapiere als Fundament:** Als Grundlage der Wissensproduktion dienten jeweils themenspezifische Konzeptpapiere, die den State of the Art der wissenschaftlichen Forschung zusammenfassten. Ein daraus entwickelter Katalog von erkenntnisleitenden Fragen, die dann als Grundlage von Fallstudien Verwendung fanden, bildete die nächste Stufe.
- **Vergleichbare Fallstudien:** Die Fallstudien selbst wurden von der begleitenden Forschergruppe in Zusammenarbeit mit den Städten erstellt. Dabei fanden Field Visits, zahlreiche Gespräche mit lokalen Stakeholdern, Repräsentant(inn)en von NGOs und den Vertreter(inne)n der kommunalen Verwaltung statt. Die Ergebnisse dieser Gespräche, die auf die erkenntnisleitenden Fragen Bezug genommen hatten, wurden zu City Reports zusammengefasst, von den Städten approbiert und dann zur allgemeinen Diskussion freigegeben. Dabei wurde der stadtspezifisch deutlich divergierende Status quo der öffentlichen Debatten zu den behandelten Integrationsthemen systematisch erhoben und fand in die jeweiligen Fallstudien Eingang.
- **Politische Empfehlungen:** Die Reflexion der City Reports und der politischen Schlussfolgerungen fand im Rahmen strikt organisierter Treffen mit einem hohen Ausmaß an aktiver Mitarbeit seitens der städtischen Vertreter statt. Dabei nahm die kritische Reflexion über die Übertragbarkeit in die eigene kommunalpolitische Praxis einen wichtigen Stellenwert ein. Empfehlungen richteten sich auf die municipale, die nationale sowie die EU-Ebene.

2.3 Ein Blick zurück

CLIP hat unzweifelhaft den strukturierten Erfahrungsaustausch befördert und zahlreiche wertvolle Lern- und Reflexionsprozesse bei den beteiligten Städten ausgelöst. Das Projekt wurde von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) finanziell maßgeblich unterstützt und von Hubert Krieger über mehr als viereinhalb Jahre ausgesprochen professionell geleitet. Die Intensität der Zusammenarbeit und das äußerst aufwendige Arbeitsverfahren waren Garanten des Erfolgs, zugleich aber auch Ursache für die Beendigung dieser intensiven Phase der Zusammenarbeit. Der Arbeitsaufwand ist manchen Städten zu viel geworden und die Zeit, um Lernprozesse zu initiieren, war zu knapp. Kaum war das eine Modul abgearbeitet, begann auch schon das nächste. CLIP existiert auf informeller Basis weiter, wertvolle Interaktionsbeziehungen konnten in Kooperationen im Rahmen des JPI-Programms „Urban Europe“ Eingang finden.

Zahlreiche Teilnehmer versuchen aber nun das zu erreichen, was an der üblichen Wissensweitergabe oftmals kritisiert worden ist, nämlich die flachen Lernprozesse innerhalb der kommunalpolitischen Praxis durch ein Tiefpflügen und einen intensiveren Austausch – ohne den zeitlichen Druck eines modularen Projektablaufschemas – zu ersetzen.

Dazu kamen aber auch praktische Probleme, die den Prozess des gegenseitigen Lernens behindert haben. Die Städte waren im Netzwerk durch städtische Mitarbeiter(innen) vertreten, die manchmal ihre Aufgabenbereiche innerhalb der Stadtverwaltung geändert haben oder in den Ruhestand übertraten und ihre Erfahrungen mitnahmen. Die Speicherung und die Weitergabe institutionellen Wissens erwiesen sich dabei als eine eminente Herausforderung, denn das Wissen wird in den städtischen Verwaltungen zwar in Schriftstücken, Dokumenten und Akten dauerhaft gespeichert, der eigentliche Wissensspeicher sind aber die Mitarbeiter(innen). Wenn diese die Stadtverwaltung verlassen oder innerhalb der Stadtverwaltung versetzt werden und es dabei keine Phasen der personellen Überlappung zwischen Vorgänger(in) und Nachfolger(in) gibt, dann gehen Wissensbestände zumindest kurzfristig verloren – ein häufig unterschätztes Problem.

Die Autoren dieses Beitrags, die das CLIP über alle Jahre begleiteten, haben aber auch die Erfahrung gemacht, dass manche Städte das Interesse an der Zusammenarbeit plötzlich verloren haben, weil sich beispielsweise das innenpolitische Klima in einer Stadt radikal verändert hat. Ein neuer mit den integrationspolitischen Agenden beauftragter Stadtrat verändert nicht selten auch die Leitlinien. Das Suchen nach offenen und neuen integrationspolitischen Maßnahmen, wie es im CLIP stattfand, wurde mitunter als überflüssig erachtet. Was richtig oder falsch ist, weiß von nun an die lokale Politik sehr viel besser, und die Vertreter(innen) dieser Stadt tauchten in den CLIP-Meetings einfach nicht mehr auf.

Schließlich mussten auch die Proponenten und wissenschaftlichen Begleiter(innen) des Netzwerkes erkennen, dass integrationspolitische Veränderungen in einer Stadtverwaltung nicht von heute auf morgen stattfinden. Komplex sind die Strukturen und die Interessen der beteiligten Personen und Einrichtungen innerhalb der Stadtverwaltung, und um dabei das politisch-administrative Alltagshandeln zu verändern, bedarf es mehr als nur eines Netzwerkes und der dabei gewonnenen Erkenntnisse. Dessen ungeachtet konnten jedoch durch CLIP international basierte Lernprozesse initiiert und die Maßnahmenübernahme gefördert werden.

3 Integrationspolitische Maßnahmen

Was als integrationspolitische Maßnahme zu definieren ist, war in CLIP nicht Aufgabe der Wissenschaft, sondern der Städte selbst. Sie bestimmten, welche Fragestellungen und welche Maßnahmen zu bearbeiten sind. Die Wissenschaft hatte dabei beratende Stimme, aber die Definitionsmacht lag durchweg bei den Städten und deren Repräsentant(inn)en. Oft meint nämlich die Wissenschaft, dass sie autonom die gesellschaftspolitischen Probleme und die dazugehörigen Maßnahmen definieren kann, ohne dabei zu reflektieren, dass jede Problemdefinition nur vor dem Hintergrund normativer und damit gesellschaftspolitischer Annahmen erfolgen kann. Die Wissenschaft ist aber dafür nicht zuständig und sollte sich, folgt man Max Weber, von den normativen Setzungen freihalten.

Ausschließlich die Städte haben also die für sie relevanten Schwerpunkte definiert und sich für vier Module entschieden, die gleichzeitig die relevanten Arbeitsabschnitte darstellten. Die Module und damit auch die Schwerpunkte integrationspolitischer Maßnahmen lauteten: Segregation und Wohnen, Diversitätspolitik, interkulturelle Beziehungen und ethnisches Unternehmertum (Beiträge Dangschat; Gestring zu „Integration“; West zu „Kulturellem Pluralismus“; Dangschat/Alisch; Hussein de Araújo/Weber in diesem

Band). Die Städte haben klarerweise Schwerpunkte benannt, in deren Rahmen sie die entscheidenden Akteure sind. Es hätte wenig Sinn gemacht, über Staatsbürgerschaftsfragen zu beratschlagen, da diese Aufgaben der nationalstaatlichen Ebene zufallen. Es war aber auch bemerkenswert zu beobachten, dass andere integrationspolitisch relevante Handlungsbereiche, bei denen die Städte zumindest Teilkompetenzen besitzen, nicht thematisiert wurden. Zum Beispiel blieb die vorschulische Betreuungssituation (Kindergärten und Kinderkrippen) ausgespart, obwohl die Kommunen in dem Bereich Maßnahmen setzen können. Ebenso hätte man ein Modul über ein kultursensibles Pflege- und Betreuungssystem älterer Menschen definieren können, was in Zukunft aufgrund der Alterung der Zuwanderer und Zuwanderinnen früherer Phasen relevant wird. Einige Städte hätten sich für arbeitsmarktrelevante Integrationsfragen interessiert. Dafür konnte aber ebenfalls keine Mehrheit mobilisiert werden. Seitens der Wissenschaft hatte man zur Kenntnis zu nehmen, dass die Thematisierung nicht immer von objektiven Gegebenheiten abhängig ist, sondern auch vom politischen Zeitgeist und nicht selten auch von den Interessen relevanter Entscheidungsträger.

3.1 Diversitätspolitik

Ein Modul befasste sich mit der Diversitätspolitik der Städte, wobei damit zwei wesentliche Dimensionen verbunden sind: In welchem Ausmaß verfolgt die Stadt eine Personalpolitik, die auf die ethnische Struktur ihrer Bevölkerung bewusst Rücksicht nimmt? Und in welchem Ausmaß geht die städtische Verwaltung auf die ethnische Vielfalt ihrer Klientel ein und bietet ihre Dienstleistungen kultursensibel und in mehreren Sprachen an? Diversitätspolitik könnte man auch anders verstehen und sehr viel breiter auffassen, die CLIP-Städte haben aber bewusst eine Einengung vorgenommen, weil sie sich einig darüber waren, in diesem Bereich sofort und weitgehend autonom etwas gestalten zu können (Beiträge Gestring zu „Ambivalenzen“; West zu „Integration“ in diesem Band).

Die CLIP-Arbeitsweise sah nach einer gemeinsamen Themenfindung und Problemdefinition die Erarbeitung eines Konzeptpapiers vor, welches von Sarah Spencer (*Centre on Migration, Policy and Society*, COMPAS, University of Oxford) erstellt worden ist. Aus dem Konzeptpapier wurde ein Fragebogen entwickelt, der Grundlage für die Felderhebungen in den Städten und in weiterer Folge die Städteberichte war. Spencer (2008: 7) offerierte in ihrem Report – in Anlehnung an die Europäische Kommission – eine breite Definition von Diversitätspolitik⁴ sowie einen Fragebogen – im CLIP-Jargon als *Grid* bezeichnet –, der von den Städten ausgefüllt und von den wissenschaftlichen Begleitinstitutionen ausgewertet wurde.

3.1.1 Institutionalisierung in den Städten

Es hat sich gezeigt, dass viele Städte das Ziel verfolgen, einen Mehrwert aus der bestehenden kulturellen Vielfalt zu generieren und Konflikte und Herausforderungen, die sich aus der Differenz ergeben können, konstruktiv zu bewältigen. Die große Mehrheit der CLIP-Städte hat sich, um Mehrwert zu erzielen oder Konflikte zu vermeiden, entweder für

⁴ „Diversity management, according to the European Commission, means ‘understanding how people’s differences and similarities can be mobilized for the benefit of the individual, organisations and society as a whole’.[...] to generate added value out of cultural difference and to overcome the challenges which diversity can pose. Added value may be for the good of the individual, such as improved career opportunities or health services, or for the wider public good, such as improved social cohesion, reduction in conflict and better functioning of municipal organisations.“ (European Commission 2003: Managing diversity: What’s in it for business? Factsheet.
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/factsheet_business_diversity_en.pdf (27.10.2014) zitiert in Spencer 2008:7).

die Einrichtung einer speziellen Verwaltungseinheit oder eines Referats für interkulturelle Angelegenheiten innerhalb der Stadtverwaltung entschieden. Beispiele hierfür sind das *Office for Integration* in Dublin, das *Centro de Apoyo a la Inmigración* in Valencia, das Amt *Samenleven in diversiteit* in Antwerpen oder die *Fachabteilung für Integration und Diversität (MA 17)* der Stadt Wien. Dennoch soll die Bedeutung der interkulturellen Politik nicht übertrieben dargestellt werden, denn die personelle Größe und die Mittelausstattung dieser Abteilungen zeigen, dass sehr oft auch nur Symbolpolitik betrieben wird (Lüken-Klaßen/Heckmann 2010: 52). Diversitätspolitik als Querschnittsmaterie ist in vielen Stadtverwaltungen ebenfalls noch nicht wirklich angekommen, das munizipale Personal mit Migrationshintergrund ist, von Ausnahmen wie Amsterdam abgesehen, ebenfalls noch häufig krass unterrepräsentiert. Dies leitet über zum Fokus des Moduls 2.

3.1.2 Diversitätsorientierte Personalpolitik

Diversitätspolitik manifestiert sich zunächst in einer personalpolitischen Diversität der Städte selbst. Dies kann man zumindest annehmen. Tatsächlich ist der öffentliche Dienst in vielen Städten ein zumindest teilweise geschützter Sektor, dem es bisher nicht selten „erfolgreich“ gelungen ist, Personen mit Migrationshintergrund oder mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft herauszuhalten. Das hat teilweise etwas mit rechtlichen Bedingungen zu tun, wonach hoheitliche Aufgaben nur von Personen mit der Staatsbürgerschaft des Nationalstaates oder eines anderen EU-Mitgliedstaates ausgeführt werden dürfen, aber auch mit der personalpolitischen Praxis, wonach privilegierte Arbeitsmärkte vor „Outsidern“ geschützt werden. Wesentlich ist dabei, dass es die meisten Städte nicht einmal genau wussten, wie viele Personen mit Migrationshintergrund bei ihnen beschäftigt sind, weil sie diese Dimension der Diversitätspolitik bisher ausgeblendet hatten. Dies gilt für Tallinn, Prag, Zagreb und Budapest, aber auch für Wien. Hier waren zum Erhebungszeitpunkt keine Daten über die Präsenz und die Verteilung von Mitarbeiter(inne)n mit Migrationshintergrund verfügbar. Monitoring in diesem Bereich wird daher von einigen CLIP-Städten nunmehr als eine erste Maßnahme zur Wahrnehmung von Gleichstellung von Personen mit und ohne Migrationshintergrund angedacht. Im Unterschied dazu sind die west- und nordeuropäischen Städte weiter: In Wolverhampton, Malmö und Amsterdam ist der Prozentanteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund sogar für jede einzelne Abteilung der städtischen Organisationsstruktur bekannt, und diese Städte versuchen auch aktiv, Personen mit Migrationsgeschichte in den öffentlichen Dienst zu bringen (Van Heelsum 2008).

3.1.3 Organisation der Arbeit und Ausgestaltung des Arbeitsplatzes

Zur Diversitätspolitik von Städten zählt es aber auch, das Arbeitsumfeld innerhalb der städtischen Administration auf eine ethnisch und kulturell heterogene Mitarbeiterstruktur auszurichten. Das umfasst teilweise recht banale Dinge des täglichen Lebens, wie eine Erweiterung der angebotenen Menüs in den Kantinen, die auf religiös bestimmte Ernährungsweisen Rücksicht nimmt, aber auch einen flexiblen Umgang mit Urlaubsanträgen für religiöse Feiertage. In diesem Bereich haben die meisten Städte „Aufholbedarf“. In Wien wurden diesbezüglich bereits konkrete Schritte gesetzt, da in den städtischen Krankenanstalten das Tragen von Kopfbedeckungen aus religiösen Gründen gestattet wurde. Die Menüpläne der Krankenhäuser bieten schon seit langem fleischlose bzw. schweinefleischlose Alternativen an. Im Allgemeinen Krankenhaus, dem größten Krankenhaus Österreichs, wurden Gebetsräume für verschiedenste Konfessionen eingerichtet.

Auch Turin offeriert für Kinder in städtischen Betreuungseinrichtungen und Schulen Menüs, die auf religiös bedingte Speisegebote Rücksicht nehmen. Die Stadt Sefton steht Dienstfreistellungen von Mitarbeiter(inne)n an religiösen Feiertagen sehr entgegenkommend gegenüber und gestattet ihren Bediensteten auch das Tragen kulturell-religiös determinierter Kleidung (Torre/Cangiano 2009). In Wolverhampton bestehen eigene Vereinbarungen zur Abwesenheit im Falle regelmäßiger religiöser Verpflichtungen oder anlässlich konfessionell bedingter Pilgerreisen. Gebetsräumlichkeiten werden ebenfalls zur Verfügung gestellt und im Jahr 2004 wurde ein multikonfessioneller Gebetsraum eröffnet. Auch dienstliche Dresscodes werden laufend an die religiösen und kulturellen Bedürfnisse der diversen Gruppen von Migrant(inn)en adaptiert (Penninx 2008).

In Brescia beispielsweise nehmen Arbeitszeitregelungen auf die Gebetszeiten der Muslime Rücksicht. In spanischen Städten existieren noch keine formalen politischen Maßnahmen zum Schutz konfessioneller Bedürfnisse in der Arbeitswelt, jedoch werden je nach Bedarf informelle Vereinbarungen getroffen, z. B. mit muslimischen Arbeitnehmern während des Fastenmonats Ramadan. In Amsterdam haben die Gewerkschaften eine Abstimmung des Feiertagskalenders und der Bestimmungen für Arbeit an Feiertagen bislang allerdings verhindert. In Arnberg, Stuttgart und Kopenhagen, aber auch in Tallinn, Prag, Budapest und Zagreb waren zum Zeitpunkt der Befragungen noch keine konkreten Maßnahmen zu diesen Aspekten der Diversitätspolitik gesetzt worden (Spencer 2008: 87 f.).

3.1.4 Diversitätsorientierte Serviceleistungen

Schließlich bestand im Netzwerk Konsens darüber, dass Städte heute mehr denn je gefordert sind, ihre Dienste so anzubieten, dass diese die Konsumenten ihrer Dienste auch wirklich erreichen. Dazu ist es notwendig, Informationen über angebotene Leistungen in die entsprechenden Sprachen der wichtigsten Zuwanderergruppen zu übersetzen (Lüken-Klaßen 2008). In Malmö etwa werden Instruktionen zur Bedienung bestimmter Maschinen und Anlagen, feuerpolizeiliche Anordnungen sowie Hygienevorschriften im Krankenhausbereich in diversen Migrantensprachen zur Verfügung gestellt. In Arnberg existieren muttersprachliche Beschreibungen zu Schutzausrüstungen in fünf Sprachen. Bei konkreten Sprachproblemen werden auch Übersetzer involviert. Die spanischen Städte Terrassa and Mataró verfügen bei analogen Problemen über einen Übersetzungsservice in den Sprachen Arabisch, Katalanisch, Chinesisch, Spanisch und Wolof, einem westafrikanischen Idiom. Wolverhampton stellt dem stadteigenen Reinigungspersonal Informationsmaterial in einigen wichtigen Sprachen zur Verfügung. Interessanterweise dominiert aber gerade in den integrationspolitisch besonders aktiven Niederlanden das Prinzip, dass das von den Städten verfasste Informationsmaterial nicht übersetzt wird, außer es wäre unmittelbare Gefahr in Verzug oder die Kommunikation mit Dienstnehmern wäre völlig unmöglich. Dem Erwerb der Landessprache wird also hoher Stellenwert beigemessen (Spencer 2008: 88 f.).

In manchen Städten werden bestehende Dienste an die spezifischen Erfordernisse von bestimmten Migrantengruppen angepasst, beispielsweise durch das Angebot von expliziten Frauentagen in öffentlichen Schwimmbädern, etwa in Sundsvall und im Wiener Jörgerbad, oder durch die Einrichtung von islamischen Friedhöfen, wie etwa in Wien oder Dublin. Was die Frauentage anbelangt, so sind diese Angebote in der generellen Integrationsdiskussion allerdings nicht unumstritten, da die strikte Geschlechterseklusion in einem offensichtlichen Gegensatz zu den Rollenbildern in modernen urbanen Gesellschaften steht.

3.2 Interkulturelle Beziehungen

Ein weiteres Modul, an dem 31 Städte partizipierten, hat sich mit interkulturellen Beziehungen befasst (Beitrag West zu „Kulturellem Pluralismus“ in diesem Band). Die Repräsentant(inn)en der Städte haben dieses Thema in CLIP eingebracht, weil viele eine gewisse Ratlosigkeit im Umgang mit den neuen Minderheiten in der Stadt artikulierten. Soll man die ethnische und kulturelle Vielfalt einfach ignorieren und alle als vollkommen gleiche Bürger behandeln? Oder soll man die ethnische und kulturelle Besonderheit zur Kenntnis nehmen und versuchen, Brücken zwischen den Minderheiten und der Mehrheitsgesellschaft, aber auch zu anderen Minderheiten in der Stadt zu schaffen? Wer sind hierbei die Ansprechpartner der städtischen Verwaltung? Existieren im Rahmen der Selbstorganisation gewählte Vertreter(innen) oder sind es selbsternannte Repräsentant(inn)en bestimmter Migrantengruppen, seien sie nun über ihre nationale oder ethnische Herkunft oder ihre konfessionelle Zugehörigkeit definiert, die sich den Institutionen der Städte als Partner anbieten? Eine gewisse Unsicherheit kennzeichnete den interkulturellen Umgang mit neuen Minderheiten, insbesondere mit den muslimischen Zuwanderergruppen. Die Stadt besitzt allerdings gerade in diesem Bereich weitgehende Handlungsautonomie und daher war auch das systematische Sammeln des – salopp formuliert – „Wie-es-die-anderen-Machen“ für das Netzwerk so wichtig.

Das Konzeptpapier, von Friedrich Heckmann und Mitarbeitern (efms, Bamberg) formuliert (Lüken-Klaßen/Heckmann 2010), sowie die Ergebnisse der empirischen Erhebungen (z. B. Fassmann/Kohlbacher/Perchinig 2010) zeigen eine große Spannweite an gesetzten Maßnahmen. Eurofound (2010) hat als ein wesentliches Resultat dazu einen *Good-Practice-Guide* herausgegeben, der sich europaweit an die Praktiker in den Städten richtet. Als Grundlage für die Detailanalysen wurde in diesem Konzeptpapier eine Typologie der institutionellen Einbettung der neuen Minderheiten in politische Entscheidungsprozesse vorgestellt, das von folgenden allgemeinen Formen politischer Partizipation ausgeht: einem integrationspolitischen Ansatz, einem *Diversity*-Ansatz und einem Ansatz auf der Grundlage von nationalen Minderheitenrechten (Lüken-Klaßen/ Heckmann 2010: 49 ff.).

3.2.1 Formen der politischen Partizipation

Die meisten Städte wenden im Rahmen der politischen Partizipation einen integrationspolitischen Ansatz an. Dieser sieht vor, die zugewanderte Bevölkerung in die bestehenden Institutionen zu inkludieren, direkt über gewählte Mandatare mit entsprechendem Migrationshintergrund oder indirekt über die Etablierung von Integrationsbeiräten und anderen Beratungsorganen der Migrant(inn)en. Die Städte haben darüber offizielle Dokumente verfasst, die diesen Ansatz widerspiegeln („Stuttgarter Bündnis für Integration“ oder „*Towards Integration: A City Framework*“ der Stadt Dublin). Innerhalb des integrationspolitischen Ansatzes lassen sich auch Varianten feststellen: Während alle Städte die Integration fördern und die Intergruppenbeziehungen verbessern wollen, kommt der interkulturellen Politik in den CLIP-Städten unterschiedlich starke Bedeutung zu. Sundsvall und Kopenhagen beispielsweise verfolgen eine individuenbasierte Strategie, während andere ihren Fokus mehr auf die Förderung von Gruppen setzen. Turin etwa betont den sozialen Zusammenhalt auf Basis der Zusammenarbeit von formellen und informellen Gruppen, die in einem Stadtgebiet ansässig sind: z. B. Kirchengemeinden, ethnische Vereinigungen, lokale Bürgergremien, Unternehmensorganisationen etc.

Die Städte Amsterdam, Breda, L’Hospitalet und Terrassa verfolgen einen *Diversity*-Ansatz, welcher explizit die kulturelle Vielfalt der Stadteinwohner schätzt und hervorhebt. Der Schwerpunkt liegt nicht auf individueller Integration, sondern auf den Bedürfnissen

von Gruppen; die Beziehungen zwischen den Gruppen werden für die soziale Kohäsion als zentral erachtet. Ein Kernaspekt der Politik Amsterdams ist daher das *Verbinding* von Gruppen. Dabei ist soziale Kohäsion das Ergebnis von gemeinsamen Anknüpfungspunkten zwischen den Gruppen. Dieses Ziel wird etwa vom Programm „*Platform Amsterdam Samen (PAS)*“ angestrebt. Im Rahmen des *Diversity*-Ansatzes werden die unterschiedlichen kulturellen und religiösen Vorstellungen vollständig akzeptiert und die sich daraus ergebende Vielfalt wird als ein Gewinn für das städtische Leben angesehen. In den katalanischen Städten L'Hospitalet und Terrassa wird besonderes Augenmerk auf die Gleichberechtigung von Migrant(inn)en und deren Einbürgerung gelegt.

Budapest, Prag, Tallinn und Zagreb sind CLIP-Städte, bei denen der allgemeine Rechtsrahmen, der die Rechte nationaler Minderheiten definiert, für die Intergruppenbeziehungen von großer Bedeutung ist. In Zagreb beispielsweise verleiht das Gesetz den Minderheiten das Recht auf politische Repräsentation und kulturelle Autonomie. Zusätzlich zu diesem nationalen Rechtsrahmen wurde in Zagreb ein Gremium für nationale Minderheiten eingerichtet, welches Themen bearbeitet, die für die Umsetzung der Rechte der nationalen Minderheiten in der Stadt relevant sind.

3.2.2 Konstruktion interkultureller Leitbilder

Unabhängig von der Frage der politischen Partizipation und gleichsam eine Ebene darüber haben manche Städte ein gemeinsames Leitbild, eine Vision, die auf einer neu konstruierten Identität basiert, geschaffen. In Antwerpen sagt man die „*t stad is van iedereen*“ („Die Stadt gehört jedem“)⁵, in Amsterdam betont man das „*Wij Amsterdammers*“ (Visser 2007) und in Stuttgart „Wir sind Stuttgart“ (Lüken-Klaßen/Heckmann 2010). Neue kollektive Identitäten auf der städtischen Ebene sollen geschaffen werden, die traditionelle ethnische und religiöse Identitäten (z. B. als „Moslem“ oder als „Türke“) überlagern und ein gemeinsames „Wir-Gefühl“ verschaffen. Diese Tendenz ist bemerkenswert und markiert generell eine Hinwendung zu einer städtisch verordneten Identitätskonstruktion, ganz im Unterschied zu den Erfahrungen der 1990er Jahre, als städtische Verwaltungen diese Frage nicht einmal thematisiert haben. Dabei geht es aber nicht um ein Auslöschen mitgebrachter kultureller, ethnischer oder nationaler Identitäten, sondern um den Aufbau einer neuen und übergeordneten städtischen Identität.

3.2.3 Institutionalisierung des interreligiösen Dialogs

Ebenfalls unabhängig von der politischen Repräsentanz haben Städte einen institutionalisierten interreligiösen Dialog organisiert. Ein Beispiel dafür ist der „Rat der Religionen“ in Frankfurt am Main, der sich mit aktuellen Themen, die das friedliche Zusammenleben der Religionen in der Stadt betreffen, beschäftigt. Dieser Rat wurde im April 2009 in einem Bottom-up-Prozess gegründet. Ohne formales Mitglied zu sein, hat die Stadt Frankfurt am Main – und insbesondere das Dezernat XI Integration und das damit verbundene Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) – die Bildung des Rates unterstützt. Der Rat besteht heute aus 23 Mitgliedern aus neun verschiedenen Religionsgemeinschaften und wird von der Stadt sehr geschätzt. In Wrocław hat das Islamische Kulturzentrum die „*Wrocław Convention for Inter-religious Dialogue*“ initiiert, an der Vertreter des Christentums, des Islam und des Judentums teilnahmen und eine Erklärung über gegenseitigen Respekt und gemeinsame Aktivitäten unterzeichneten (Matusz-Protasiewicz 2010).

⁵ Diese Aussage reflektiert wie keine andere das Grundprinzip der Antwerpener Integrationspolitik des Zusammenlebens in Diversität („*Samenleven in diversiteit*“).

3.2.4 Festivalisierung interkultureller Beziehungen

Kulturelle Aktivitäten sind schließlich nach wie vor wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen interkulturellen Politik. In 23 Städten des CLIP-Netzwerkes werden interkulturelle Feste explizit als Mittel zur Förderung der Intergruppenbeziehungen und des sozialen Zusammenhalts genannt, nämlich in Amsterdam, Antwerpen, Arnsberg, Bologna, Kopenhagen, Dublin, Frankfurt am Main, L'Hospitalet, Kirklees, Lissabon, Luxemburg, Malmö, Newport, Prag, Stuttgart, Sundsvall, Turin, Valencia, Wien, Wolverhampton, Wrocław, Zagreb und Zürich (Lüken-Klaßen/Heckmann 2010: 73 ff.).

Nach ihren Zielvorstellungen können diese (inter)kulturellen Veranstaltungen folgendermaßen klassifiziert werden: Veranstaltungen und Feste, die das ethnische und religiöse Erbe feiern, interkulturelle Veranstaltungen und Feste, die sich auf Vielfalt und Internationalität beziehen, und traditionelle lokale Feste, welche die Beteiligung von Migrantengruppen fördern und dadurch „interkulturell“ werden. Viele CLIP-Städte sehen die Wertschätzung der ethnischen Identität und des kulturellen Erbes der Migrant(inn)en als Bestandteil ihrer Anerkennungspolitik. Dabei unterstützen sie ethnische und religiöse Kulturveranstaltungen, indem sie Fördermittel und personelle Ressourcen bereitstellen. Valencia beispielsweise unterstützt unter anderem den ukrainischen Unabhängigkeitstag und den kolumbianischen Nationalfeiertag. Wolverhampton fördert sowohl den „Black History Month“ als auch religiöse Veranstaltungen wie *Diwali*- und *Vaisakhi*-Feste der Hindu- und Sikh-Gemeinden. Zudem unterstützen viele Städte den irischen „*St. Patrick's Day*“ (z. B. Luxemburg), das Chinesische Neujahr (z. B. Antwerpen, Dublin, Turin) und eine Vielzahl anderer Feiertage. Der Fokus der Feste in Wien und Luxemburg liegt auf dem Thema Zuwanderung („ImmigrantInnentag“ in Wien und das „*Festival des migrations*“ in Luxemburg), während andere Städte Feste unterstützen, die den Schwerpunkt eher auf Internationalität im Allgemeinen legen, wie das „Malmö-Festival“ in Malmö, das „*Maindee-Festival*“ in Newport, das „*Bazaar-Fest*“ in Antwerpen, das „*Global Village*“ in Dublin, der „Internationale Tag“ in Kopenhagen, der „Internationale Tag der Muttersprache“ in Sundsvall und das interkulturelle Festival „*ImigrArte*“ in Lissabon, das Projekt „*Interfaith Kirklees*“, das türkische Kinderfest „*23 Nisan*“ (mit bis zu 20.000 Teilnehmern in Stuttgart) oder das Ende des *Ramadan* mit einem für alle Interessierten offenen „*Eid ul-Fitr*“ in Newport sowie gemeinsamen Festessen in den Rathäusern von Wien und Zürich.

Die Städte unterstützen eine breite Palette solcher Veranstaltungen und Aktivitäten, denn das Erleben von Vielfalt durch Kunst und Kultur kann dazu beitragen, dass Menschen ihre Klischeevorstellungen bezüglich bestimmter ethnischer und aussehensmäßig „sichtbarer“ Gruppen ablegen. Zudem begünstigt die sichtbare Darstellung des ethnischen und religiösen Erbes die Vielfalt und Internationalität in einer Stadt. Interkulturelle Feste sind oft sehr beliebte Ereignisse und werden sowohl von städtischen Repräsentant(inn)en als auch den Vertreter(inne)n der Migrant(inn)en für die Intergruppenbeziehungen als erfolgreich angesehen.

Gleichzeitig muss jedoch aus wissenschaftlicher Perspektive erwähnt werden, dass ein interkulturelles Fest an sich nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung der alltäglichen interkulturellen Beziehungen führt. Festivalisierung ist per se keine, zumindest nur kurzfristig wirkende Strategie zum Abbau von Vorurteilen oder Konflikten. Positiv erlebte Kooperationen bei der Vorbereitung und Organisation solcher Feste können allerdings eine Verbesserung der Intergruppenbeziehungen erzielen. Dabei treten oft praktische Probleme auf. In 17 CLIP-Städten (Amsterdam, Arnsberg, Bologna, Dublin, L'Hospitalet, Istanbul, Kirklees, Malmö, Newport, Stuttgart, Sundsvall, Terrassa, Turin, Turku, Zagreb,

Zeytinburnu und Zürich) wird versucht, den Mangel an verfügbaren Begegnungsstätten zu lösen (Lüken-Klaßen/Heckmann 2010: 58 ff.). Die Stadt Turin hat eine Datenbank eingerichtet, in der verfügbare Veranstaltungsorte und Treffpunkte für spezielle Events in der Stadt eingetragen sind. In Amsterdam gibt es das „*Wereldpand*“, das „*Weltenhaus*“, das 25 Migrantenorganisationen unter einem Dach vereint, die überwiegend im Bereich Flüchtlingshilfe aktiv sind. Die großen Räumlichkeiten dieses Gebäudes können auch von externen Organisationen gemietet werden (Van Heelsum 2010). Ein anderes Beispiel der Bereitstellung von Räumlichkeiten für Migrantenorganisationen ist das interkulturelle Zentrum „*Zonarelli*“ in Bologna. Hier werden kulturelle, sportliche und künstlerische Veranstaltungen angeboten, um die verschiedenen Kulturen von Migrant(inn)en zu zeigen und zu leben sowie die Beziehungen zwischen ihnen und der einheimischen Bevölkerung zu verbessern. Eine ähnliche Einrichtung gibt es in Prag mit dem „Haus der nationalen Minderheiten“. Das von der Stadt geförderte Haus dient als Begegnungsstätte für nationale Minderheiten Tschechiens, die hier Büros für ihre Bürgervereinigungen sowie Räume für ihre Aktivitäten und Redaktionsbüros für ihre Publikationen besitzen. Das Haus ist ein Ort, an dem soziale und Bildungsveranstaltungen durchgeführt werden.

3.3 Ethnisches Unternehmertum

Ethnic, in vielen Städten *Migrant Entrepreneurship*⁶ war ein weiteres Modul, welches in CLIP bearbeitet worden ist und in welchem 28 Metropolen aktiv partizipiert haben (Beitrag Husseini de Araújo/Weber in diesem Band). Das Thema kam der das Netzwerk unterstützenden Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen entgegen, weil damit erstmals ein arbeitsmarktrelevantes Thema diskutiert wurde. In der Europäischen Stiftung sind Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen vertreten und der eigentliche Auftrag der Stiftung zielt auf die Erforschung der Arbeitssituation und der Arbeitsbelastung in den europäischen Staaten ab. Die Städte waren auch der Ansicht, dass das Thema wichtig ist, weil sich über die Selbstständigkeit den Zuwanderern und Zuwanderinnen eine Chance bietet, strukturelle Integration zu erreichen (Beitrag Gestring zu „Integration“ in diesem Band) und weil in den kontinentaleuropäischen Städten die Anteile der selbstständigen Unternehmer mit Migrationshintergrund deutlich hinter jenen in liberal-kapitalistischen Städten Nordamerikas oder Großbritanniens liegen. *Ethnic Entrepreneurship* schafft nicht nur Arbeitsplätze für den Selbstständigen selbst, sondern auch für andere; sie tragen verschiedene Kategorien von sozialem Kapital in ihre *ethnic communities* hinein und ermöglichen für sich und ihre Mitarbeiter so etwas wie einen sozioökonomischen Aufstieg. Die Städte artikulierten aber auch, dass es sich dabei um einen Politikbereich handelt, bei dem sie nur einen eingeschränkten autonomen Handlungsspielraum besitzen. Nicht die Städte strukturieren die Zugangsbedingungen zum Gewerbe, sondern in den meisten Staaten die nationalen Regierungen oder die berufsständischen Interessensvertretungen.

Das Konzeptpapier wurde von Jan Rath formuliert (Rath 2010). Eine der wichtigsten Aufgaben dieses Papiers bestand in der Erarbeitung einer schlüssigen Definition⁷ und in der Analyse von Handlungsfeldern innerhalb dieses Bereiches. Worauf muss die öffentliche Hand achten, wenn sie ethnische Ökonomie fördern möchte? So lautete eine der zentralen Fragen des Konzeptpapiers. Rath (2010) betont dabei die Schwierigkeit der Kapital-

⁶ Es wurde von einer möglichst breiten Definition ausgegangen und diese bezeichnete „an entrepreneur as a person in effective control of a commercial undertaking for more than one client over a significant period of time“ (Rath 2010: 6).

⁷ „[...] the term ‘ethnic entrepreneurship’ just refers to the immigrants or ethnic background of these first- or second-generation entrepreneurs“ (Rath 2010: 9).

beschaffung und die Erstellung realistischer Finanzierungspläne, die Notwendigkeit eines professionellen Businessplanes, die Probleme der Orientierung auf dem lokalen Markt, das Auffinden langfristig erfolgversprechender Marktnischen, die Überwindung administrativer und sprachlicher Barrieren, die Beachtung der in der Regel komplexen legislativen Rahmenbedingungen zur Unternehmensgründung und -führung, um hier nur die wichtigsten Punkte anzuführen.

3.3.1 Fehlende integrationspolitische Kohärenz

Die Beantwortung zahlreicher Fragen zur ethnischen Ökonomie, die im *Grid* enthalten waren und auf dem Grundsatzpapier von Jan Rath basierten, erwies sich als schwieriger als in den wissenschaftlichen Analysen im Vorfeld erwartet. Die mit Integrationsaufgaben befassten städtischen Institutionen sagten, sie seien dafür nicht kompetent und verwiesen auf jene Stellen, die für die Wirtschaftsförderung zuständig sind. Diese Einrichtungen wiederum vertraten nicht selten den Standpunkt, sie seien nicht für integrationspolitische Aufgaben geschaffen worden, sondern für die Förderung der Wirtschaft und die Entwicklung und Vermarktung von Standorten. Unternehmer mit Migrationshintergrund seien primär Unternehmer und es stünden ihnen ohnehin vielfältige Formen der Unternehmensförderung offen. Vorbehalte gegen die Behandlung der *Migrant Economy* als *Special Case* wurden allenthalben verbalisiert (Beitrag Hussein de Araújo/Weber in diesem Band). Im Rahmen der vielfältigen allgemeinen Wirtschafts- und Standortförderung fanden sich dann in den meisten Städten doch auch spezifische Programme zur Etablierung und Forcierung des ethnischen Unternehmertums.

3.3.2 Professionalisierung des ethnischen Unternehmertums

So hat beispielsweise die Stadt Wien durch ihre Wirtschaftsagentur Wien im Jahr 2008 die Beratungsstelle Mingo („*Move in and grow*“) Migrant Enterprises gegründet, welche Ein-Personen-Unternehmen (EPU) auf ihrem Weg in die Selbstständigkeit unterstützt und sich dabei auch auf Personen mit Migrationshintergrund konzentriert. Neben einem umfassenden Beratungsangebot wie *Start-off-Coaching* und *Innovation Management* werden auch preiswerte Mingo-Büros sowie eine Reihe von kostenlosen Serviceleistungen für Unternehmen angeboten. Deren Palette reicht von kostenlosen Workshops zu Themen des unternehmerischen Alltags bis hin zu individuellen Unterstützungsangeboten (z. B. Gründungs- und Finanzierungscoaching, Kurse in Buchhaltung, Lohnverrechnung und Marketing etc.). Mingo-Groups offerieren regelmäßige Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch, die Mingo-Akademie organisiert Workshops zu businessrelevanten Themen, wie Public Relations, E- und Online-Marketing, Finanzierung etc., und der alljährliche Mingo-Award honoriert sechs besonders innovative unternehmerische Projekte von kleinen und mittleren Unternehmen mit jeweils € 5.000 (Kohlbacher/Fassmann 2011: 38, 50 ff.).

Die Wirtschaftskammer Österreich in Kooperation mit der Weiterbildungsinstitution WIFI bietet den Lehrgang „WIP komplett“ („Wirtschaftssprache Deutsch, interkulturelles Lernen und praktische Anwendung“) an und fördert dabei die Wirtschaftssprache Deutsch. Das Programm richtet sich besonders an Zugewanderte mit den Muttersprachen Türkisch, Bosnisch, Serbisch oder Kroatisch sowie an Unternehmensgründer, die ihr Deutsch im wirtschaftlichen Kontext erweitern und damit ihre zukünftige Marktposition stärken wollen.

3.3.3 Mikrokredite

Neben den Bemühungen zur Professionalisierung sind auch noch vereinzelt Maßnahmen zur erleichterten Kapitalbeschaffung von den Städten genannt worden. Die Kapitalbeschaffung und die Erstellung realistischer Geschäftspläne wurden im Rahmen des Konzeptpapiers als eine der wesentlichen Hürden bei der Gründung eines Unternehmens hervorgehoben.

Turin bietet im Rahmen des „*Dieci Talenti*“-Programms günstige Mikrokredite in Höhe von 7.000 € für Kleinunternehmer an. Diese müssen sich einer eingehenden Prüfung durch die Abteilung für Wirtschaftsentwicklung der Stadt unterziehen, wobei im Rahmen von mindestens drei persönlichen Treffen der Geschäftsplan sowie die Kreditwürdigkeit des Unternehmens untersucht werden. Die Stadt arbeitet hier eng mit der Wirtschaftskammer zusammen. In Amsterdam mit einem besonders diversifizierten Maßnahmenkatalog stehen auch sogenannte „*HandsOn Microkrediet*“ in einer Höhe von maximal 5.000 € Unternehmensgründern zur Verfügung, denen auch ein professioneller Coach für die Startphase ihres Unternehmens zur Seite gestellt wird (Van Heelsum 2011). Das Programm „*First-Step Microfinance*“ in Dublin wird zu 60 Prozent von Unternehmern mit Migrationshintergrund in Anspruch genommen.

3.4 Wohnen und Segregation

Wohnungs- und stadtteilbezogene Maßnahmen stellen einen festen Bestandteil aller lokalen Integrationspolitiken der CLIP-Städte dar. In diesem Bereich besitzen Städte traditionellerweise ein hohes Ausmaß an politischer Autonomie. Wohnungsmärkte sind zwar eingebunden in übergeordnete gesetzliche Maßnahmen, aber Städte können in der Regel selbst Flächen widmen, Wohnungen errichten, Gebäude kaufen sowie Stadtteile sanieren und müssen dafür keine übergeordneten Instanzen fragen. Dies insbesondere dann nicht, wenn die Städte im föderalen System gleichzeitig Länder sind (Beiträge Hanhörster; Kocks; Münch in diesem Band). Der Wohnintegrationspolitik wird seitens nahezu aller Städte besonderes Augenmerk entgegengebracht.

Daher widmete sich auch das erste Modul von CLIP dieser wichtigen Frage in einem breiten Problemaufgriff. Ein umfangreiches Konzeptpapier wurde vom ISR/Wien (Fassmann/Kohlbacher 2009) in Kooperation mit dem efms/Bamberg (Bosswick/Lüken-Klaßen/Heckmann 2007a) verfasst und als selbstständige Publikation veröffentlicht (Bosswick/Fassmann/Kohlbacher et al. 2007b). Darin wurde der State-of-the-Art der wissenschaftlichen Diskussion zur Wohnintegration sowie zur umstrittenen Segregationsthematik analysiert und ein konzeptionelles Schema entwickelt, um wohnungspolitisch relevante Strukturen miteinander vergleichen zu können. Die Autoren des Konzeptpapiers schlagen im Wesentlichen vier Dimensionen vor, anhand derer vergleichende Analysen vorzunehmen sind: Leistbarkeit des Wohnens in monetären Größen, die Zugänglichkeit der Wohnungsmärkte, die Qualität der Wohnungen (inklusive Belegungsdichte) und die Verteilung der Wohnungen im städtischen Raum (Segregation).

3.4.1 Sozial- und Gemeindewohnungen als Gestaltungspotenzial

Ein wesentliches Instrument zur Unterbringung der Migrant(inn)en stellen Sozialwohnungen dar, insbesondere in jenen Städten, die über einen nennenswerten Anteil davon verfügen (z. B. Amsterdam, Antwerpen, Wien und Kopenhagen). Sozialwohnungen sind dazu geeignet, sozial schwächere Gruppen, die auf einem liberalen Wohnungsmarkt wenig Chancen hätten, „menschenwürdig“ – was immer das im Detail heißen mag – zu versor-

gen. Sozialwohnungen sichern die Leistbarkeit des Wohnraums für einkommensschwache Gruppen – und der Großteil der Migrant(inn)en zählt zweifellos dazu. CLIP empfiehlt, das Potenzial der Sozialwohnungen möglichst zu erhalten. Privatisierungen sollten mit Vorsicht durchgeführt werden, denn damit gibt die Stadt integrationspolitische Gestaltungsmöglichkeiten aus der Hand.

Bis noch in die 1980er Jahre wurden Sozialwohnungen auch kostengünstig errichtet, mit einer beschränkten Zahl an Wohnungsgrundrissen, aber dafür konzentriert in großen Einheiten und oft auch dort, wo die Bodenpreise niedrig waren. Hier hat ein Umdenken eingesetzt. Sozialwohnungen sollen zu einem Instrument werden, um sozialen Mix zu erzeugen und Konzentrationen bestimmter Gruppen zu verringern (Beitrag Münch in diesem Band). „*Bring the middle class back to the city*“, lautet die Formel, die aus Antwerpen immer wieder zu hören war (Gsir 2009). Damit dies eintreten kann, werden Sozialwohnungen so errichtet oder saniert, dass unterschiedliche Grundrisse entstehen, unterschiedliche Rechtsformen durch partielles Privatisieren eingeführt werden und es zu einer qualitativen Anhebung des Wohnstandards kommt. Amsterdam investiert in Bijlmermeer, und Wien baut Dachgeschoßwohnungen auf den Bestand an alten Gemeindewohnungen, um eine sozioökonomische Mischung der Mieterstruktur zu erreichen.

Sozialwohnungen stellen ein sehr wichtiges Potenzial für die Stadtverwaltungen dar, um Migrant(inn)en zu versorgen und auch Segregation zu verhindern. Viele Städte haben bei der Vergabe von Sozialwohnungen zusätzliche Quoten eingeführt. Die Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft vergibt 80 Prozent der Wohnungen an EU-Bürger und 20 Prozent an Drittstaatsangehörige. Der „Frankfurter Vertrag“ zwischen der Stadt und Wohnbauträgern sieht vor, dass nicht mehr als 30 Prozent der Sozialwohnungen in einer Anlage an Drittstaatsangehörige vergeben werden, nicht mehr als 15 Prozent an Sozialhilfeempfänger(innen) und nicht mehr als 10 Prozent an Spätaussiedler(innen). Wien errichtet multikulturelle Wohnbauprojekte, die formell zwar nicht quotiert sind, wo aber dennoch bei der Vergabe der Wohnungen auf eine gemischte Klientel geachtet wird (Beitrag Münch in diesem Band). Die Städte sind selbst nicht sicher, ob Quotierungen ein probates Instrument zur Erzielung von Mischung darstellen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass Quotierungen teuer und nur mäßig effizient sind. Eine indirekte Quotierung über die wohnungsbezogenen Merkmale (Grundrisse, Rechtsform, Kleinteiligkeit) erscheint vielen Städten opportuner.

3.4.2 Gesellschaftliche Eingliederung durch Eigentumsbildung

In manchen Städten dominiert das Eigentum an Wohnungen und Häusern. In den spanischen Städten, z. B. in Terrassa, oder in Lissabon sind 60 bis 70 Prozent des Wohnungsbestandes im Eigentum erworben. Aber auch in den Städten, in denen die Eigentumsquote geringer ist, stellt die Eigentumsbildung – so die Sichtweise der Städte – einen wichtigen Impuls der Eingliederung dar (Beitrag Hanhörster in diesem Band). Eigentum kann ein Instrument sein, um Zuwanderern wie Zuwanderinnen klar zu signalisieren, dass sie Teil der aufnehmenden Gesellschaft sind, dass sie hier einen Platz haben, der ihnen nicht mehr streitig gemacht wird. Und Eigentum führt auch zu einer klaren Ausrichtung der Zuwandererhaushalte selbst auf das neue Zielland, damit diese ein Leben zwischen den Gesellschaften – jener im Herkunfts- und derjenigen im Zielland – leichter beenden. Das immer wieder zu beobachtende Investitionssplitting kann damit vermieden werden.

Die deutschen Städte Stuttgart und Frankfurt am Main sowie auch Wien unterstützen den Erwerb von Eigentum durch die Subventionierung der Kapitalmarktzinss, solange eine gewisse soziale Bedürftigkeit vorliegt. Zusätzlich kann das zu versteuernde Einkom-

men vermindert werden, wenn neuer Wohnraum geschaffen wurde. Die Stadt Marseille⁸ gewährt einen *first housing cheque* in Höhe von 3.000 € an jene Haushalte, die Eigentum erstmals erwerben möchten. Zusätzlich gewähren einige Banken einen zusätzlichen Bonus von 4.500 €. Die katalonische Stadt Terrassa verlangt von den Investoren, die Wohnbauten errichten, dass nur 70 Prozent der Wohnungen zu einem Marktpreis verkauft werden dürfen, jedoch 30 Prozent der Wohneinheiten darunter liegen müssen, um somit auch für einkommensschwächere Käufergruppen erschwinglich zu sein (Bosswick/Fassmann/Kohlbacher et al. 2007b). In den USA wird diese Form der Verhandlung über die Flächenwidmung, um bestimmte Zielvorgaben zu erreichen, als *Incentive Zoning* bezeichnet. Terrassa beabsichtigt, rund 20 Prozent aller Eigentumswohnbauten unter den üblichen Marktpreisen zu verkaufen, wobei sich diese und auch die anderen angeführten Maßnahmen nicht speziell an zugewanderte Drittstaatsangehörige richten, sondern allen Bürgern offeriert werden. Es wäre nicht nur rechtlich problematisch, sondern auch politisch ausgesprochen ungeschickt, wenn die Eigentumsbildung nur aufseiten der Zuwanderer wie Zuwanderinnen gefördert würde.

3.4.3 Hilfestellungen zur Nutzung des Mietwohnungsmarktes

In den meisten CLIP-Städten besitzt der Mietwohnungsmarkt die größte Bedeutung für die Unterbringung der Zuwanderer wie Zuwanderinnen. Dies hängt mit der sozioökonomischen Struktur der Migrant(inn)en zusammen, die in der Regel nicht zu den bestverdienenden Bevölkerungsgruppen zählen. Immigrant(inn)en sind daher auf einen preiswerten Wohnungsmarkt angewiesen und können auch keine hohen „Eintrittsgebühren“ in Form von Baukostenzuschüssen oder Kaufpreisen aufbringen. Dazu kommt, dass es vielen Zuwanderern wie Zuwanderinnen vor allem in der Anfangsphase ihres Aufenthaltes selbst noch nicht klar ist, wie lange sie im Zielland bleiben werden. Die Majorität der Migrant(inn)en, besonders jene der ersten Generation, glaubt meistens sehr lange an eine Rückkehr. Eine langjährige Wohnbindung an die neuen Standorte ist damit inkompatibel mit der eigenen Lebensperspektive, und das Mieten einer Wohnung erscheint somit als die flexibelste und vorteilhafteste Lösung.

Zuwanderer wie Zuwanderinnen stehen bei der Anmietung von Wohnungen vor einigen Problemen. Sie kennen sich im rechtlichen Bereich nicht aus, sie haben keinen fundierten Überblick über Mietpreise, und sie sehen sich in vielen Fällen auch mit Schwierigkeiten konfrontiert, als Mieter akzeptiert zu werden. Viele Städte haben daher Beratungszentren eingerichtet, die im Bereich der Informationsvermittlung behilflich sind. In Terrassa gibt es die *Sociedad Municipal d’Habitage de Terrassa*, die Teil der städtischen Verwaltung ist und als Berater und Mediator auf dem Mietwohnungsmarkt auftritt, Zuwanderer wie Zuwanderinnen berät und den Abschluss des Vertrags zwischen Mieter(inne)n und Vermieter(inne)n überwacht. Die Stadt Arnsberg in Nordrhein-Westfalen ist stolz auf ihr Büro für Zuwanderung und Integration, ein echter *One-Stop-Shop*, der auch Beratung in mietrechtlichen Fragen übernimmt. Ähnliches macht auch das Frankfurter Amt für multikulturelle Angelegenheiten.

Um die zögerliche Haltung der Hauseigentümer bei der Vermietung von Wohnungen an zugewanderte Haushalte zu verändern, treten Stadtverwaltungen manchmal als intermediäre Instanzen auf. Antwerpen garantiert den Hauseigentümern die regelmäßige Bezahlung der Miete und die Einhaltung sonstiger mietrechtlicher Bestimmungen, wenn diese sich verpflichten, ihre Wohnungen zu günstigeren Preisen zu vermieten. Oder die Stadt mietet selbst Wohnungen an und gibt diese an bestimmte Untermieter zu etwas günstigeren Preisen weiter.

⁸ Die Beteiligung der Stadt Marseille beschränkte sich auf das Modul 1.

3.4.4 Antisegregationspolitik

Neben den wohnungsbezogenen Maßnahmen sind schließlich die eher stadtteilorientierten Maßnahmen zu erwähnen. Fast alle Städte empfinden lange andauernde und ausgeprägte ethnische Segregation als nachteilig, und sehr viele Städte haben auch eine klare Antisegregationspolitik entwickelt, denn man sieht ethnische Segregation als hinderlich an, um Lernprozesse zwischen der zugewanderten und der schon länger anwesenden Bevölkerung zu initiieren. Ungeachtet der doch recht kontroversiellen wissenschaftlichen Diskussion (dazu Dangschat 2000, 2004; Beiträge von Dangschat/Alisch; Münch in diesem Band) um residentielle Segregation erwiesen sich die Bewertungen der städtischen Integrationsbeauftragten als sehr homogen. Die städtischen Repräsentanten sehen die Gefahr, dass sich in Wohnvierteln mit hoher Konzentration einer bestimmten Zuwanderergruppe so etwas wie eine „Parallelgesellschaft“ herausbildet (Beiträge Dangschat/Alisch; Farwick in diesem Band), die dann zur verstärkten gesellschaftlichen Segmentation führt. Die städtischen Entscheidungsträger verfolgen dabei eine aus wissenschaftlicher Sicht realistische Perspektive: Soziale (Wohn-)Segregation ist eine in allen CLIP-Städten vorhandene Realität und kann auch mittels diversifizierter sozialpolitischer Strategien nur abgemildert, jedoch nicht gänzlich verhindert werden. Tritt allerdings eine ausgeprägte ethnische Segregation hinzu, so sehen fast alle europäischen Städte Handlungsbedarf. Hohe Konzentrationen einer Herkunftsgruppe in den Klassenzimmern sind die weiteren problematischen Folgen. Interkulturelle Kompetenz können einheimische und zugewanderte Kinder auch nur dann lernen, wenn es Möglichkeiten der Begegnung auch im schulischen Bereich gibt. Ob diese Sichtweisen empirisch fundiert sind, ist dabei nicht die Frage, denn unabhängig von der schwierigen Beurteilung des Effektes der sogenannten Migranten- oder Ausländerquartiere in der Stadt auf die Integrationskarrieren (Farwick 2008a, 2008b; Schönwälder/Söhn/Schmid 2007; Schönwälder 2007) deklarieren die Städte sehr eindeutig in den Fragebögen diese Meinung und richten ihre Handlungen danach aus.

Die am CLIP-Projekt teilnehmenden Stadtverwaltungen verfolgen unterschiedliche Maßnahmen, um Segregationen abzubauen oder entgegenzuwirken. Eine Maßnahme betrifft den Standort, die Größe und die Vielfalt an Wohnungsgrundrissen im Sozialwohnungsbereich. Sozialwohnungen sind über die ganze Stadt zu verteilen (klassisches Beispiel Wien), kleinere Anlagen von Sozialwohnungen sind zu bauen (z. B. in Arnsberg) und die Qualität der Wohnungen ist so anzuheben, dass die einheimische Mittelschichtbevölkerung nicht abwandert (z. B. Amsterdam, Liège⁹, Brescia). Eine Quotierung der Sozialwohnungen nach ethnischen Kriterien (Frankfurter Kontrakt, Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft mit Quote von 20 Prozent an Wohnungen für Drittstaatszuwanderer) zieht klarerweise auch einen antisegregativen Effekt nach sich (Beitrag Münch in diesem Band).

Eine übermäßige Segregation kann aber auch dadurch verhindert werden, dass nicht der Zuzug von Immigrant(inn)en quotiert, sondern die Abwanderung der inländischen Mittelschicht Haushalte verhindert wird. Alle Maßnahmen der Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Raums (z. B. durch Verlagerung von Universitäten, Bibliotheken, Krankenhäusern etc., Beispiele in Liège und Brescia) können diesem Ziel dienen. Dass dabei Gentrifizierungsprozesse in Gang gesetzt werden, die ihrerseits wiederum die zugewanderte Bevölkerung verdrängen, ist möglich, aber auch eine Frage der Dosierung der öffentlichen Investitionen (Sanierung des Grund-Viertels in Luxemburg, EQUAL-Koinè-Projekt in Brescia, Magdolna-Viertel in Budapest; Bosswick/Fassmann/Kohlbacher et al. 2007b).

⁹ Liège partizipierte an den Modulen 1 und 2.

Eine andere indirekte Maßnahme, um Segregation abzubauen oder zu vermeiden, besteht in der gebietsbezogenen Stadterneuerung. Einige CLIP-Städte haben uns berichtet, dass sie so etwas wie eine sanfte Stadterneuerung betreiben. Amsterdam (mit seinem Bijlmermeer) und Wien sind hier explizit und in großem Rahmen tätig. Liège hat im Viertel Saint-Leonard seit 1998 entsprechende Maßnahmen gesetzt. Über die rein physischen Renovierungsmaßnahmen hinaus wird bei der „sanften Stadterneuerung“ sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Gesichtspunkten Rechnung getragen, und Planung und Durchführung werden von den Anwohnern mitgestaltet (z. B. auch Breda). Bei einem derartigen Prozess wird der bestehende Wohnungsbestand umgebaut und modernisiert, anstatt abgerissen zu werden.

Wenn Segregation nicht verhindert werden kann, dann schlagen die Städte Maßnahmen vor, die segregierten Wohnviertel sicherer und lebenswerter zu gestalten. Antwerpen hat einen *Neighbourhood Action Service* eingerichtet, der auch die Beschäftigung von so genannten *Neighbourhood supervisors* vorsieht, die täglich patrouillieren, sichtbar sind und für eine gewisse Ordnung sorgen. Amsterdam hat das *Neighbourhood Fathers Project*. Marokkanische Väter kontrollieren in der Nachbarschaft und suchen jene Plätze auf, die von marokkanischen Jugendlichen frequentiert werden. Sie sprechen dort mit den Jugendlichen, versuchen auf diese Weise erzieherisch auf deren Verhalten Einfluss zu nehmen und somit Kleinkriminalität im Ansatz zu verhindern.

4 Fazit

Der vorliegende Beitrag offeriert einen Überblick über die Struktur und die Ergebnisse des 2006 gegründeten Städtetzwerkes namens CLIP (*Cities for Local Integration Policies for Migrants*), welches sich zum Ziel gesetzt hat, die integrationspolitischen Maßnahmen europäischer Städte zu vergleichen, sich dazu auszutauschen und sie durch gemeinsame Lernprozesse weiter zu entwickeln. Das Netzwerk war gleichzeitig auch ein Projekt, maßgeblich finanziert von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound). Nach Auslaufen dieses Projekts und basierend auf einem umfangreichen empirischen Fundus erlauben sich die Autoren, die Aktivitätsmuster und die „Stimmungsbilder“ der mit den integrationspolitischen Agenden befassten Einrichtungen in den 31 CLIP-Städten wie folgt zu charakterisieren:

Die Notwendigkeit, integrationspolitische Maßnahmen wahrzunehmen, hat die europäische Stadt erreicht. Gleichgültig, ob diese groß oder klein ist, ob sie im Norden oder Süden des Kontinents liegt oder ob sie einen Anteil an Zugewanderten von 3 oder 30 Prozent aufweist, sie befasst sich mit der Fragestellung. Es hat in vielen europäischen Staaten lange gedauert, bis eine einigermaßen konzeptive und kohärente Integrationspolitik entwickelt wurde. Aktuell benötigen die Städte jedenfalls keine Bedenkzeit mehr, sie nehmen die integrationspolitische Herausforderung wahr.

Die integrationspolitische Schwerpunktsetzung ist dabei aber eine sehr spezifische. Das mag mit der Organisation der Module zusammenhängen, die klarerweise Schwerpunkte vorgegeben haben, ist aber zur Begründung nicht ausreichend, denn es waren die Städte selbst, die diese Module definierten. Wie auch immer: Die wissenschaftlichen Analysen ergaben, dass die CLIP-Städte im Bereich der kulturellen Beziehungen sehr aktiv sind. Die jeweiligen integrationspolitischen Einrichtungen der Städte organisieren interkulturelle Feste, Dialoge und Begegnungen, sie versuchen Verständnis für eine nun multikulturelle Stadtgesellschaft zu schaffen, sie beraten und sie leisten Aufklärungsarbeit.

Die Städte haben auch eine lang zurückreichende Tradition im Bereich des Wohnungsbaus, der Flächenwidmung und Flächennutzung sowie der Gestaltung des öffentlichen

Raums. Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum ist in den Staaten der untersuchten Städte in der Regel immer eine geteilte Kompetenz zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Die Städte sind dabei aber wichtige Akteure mit – zugegeben – unterschiedlichen Kompetenzen. Eine britische Stadt mit einem liberalen Wohnungsmarkt steht dabei einer kontinentaleuropäischen Stadt gegenüber, die selbst ein wichtiger Eigentümer und Bauherr ist. Viele Städte haben Maßnahmen gesetzt, um die Eigentumsbildung auch von zugewanderten Haushalten zu fördern. Sie haben Sozialwohnungen in ihrem Portefeuille, die der Versorgung von sozial schwächeren Haushalten dienlich sind. Sie haben Maßnahmen gesetzt, um den Mietwohnungsmarkt auch für neu zugewanderte Familien zu erschließen und sie haben schließlich Instrumente entwickelt, um die aus ihrer Perspektive nachteilige residentielle Segregation zu vermindern. Man kann sagen, dass das „Mantra der Mischung“ in allen nord-, west- und mitteleuropäischen Städten angenommen wurde und zumeist auch aktiv mittels politischer Maßnahmen umgesetzt wird (Beitrag Münch in diesem Band). Dass ausgeprägte Wohnsegregation in der Regel zu negativen Begleiterscheinungen im Schul- und Bildungswesen, zur Stigmatisierung von Stadtteilen sowie zur Verstärkung von Chancenungleichheit und zur Reduktion gesamtgesellschaftlicher Partizipation führt, diese Erfahrung haben so gut wie alle beteiligten Städten anhand von „Problemvierteln“ bereits gemacht. Innerhalb des CLIP-Netzwerkes herrschte daher Konsens darüber, dass ausgeprägter ethnischer Segregation wirkungsvolle Maßnahmen entgegenzuhalten seien, dies auch ungeachtet des wissenschaftlichen Diskurses mit seinen kontroversen Bewertungen. Lediglich in Südeuropa hinken die antisegregativen Strategien mitunter noch etwas hinter der urbanen Realität vorhandener Wohnkonzentrationen von Immigrant(inn)en hinterher, aber auch hier wird die Problematik gesehen, wenngleich die aktuelle Krise den *room for manoeuvre* merklich eingeengt hat. Für Osteuropa besitzt das Leitbild der Mischung noch die geringste Relevanz. Zumeist hat hier die internationale Zuwanderung in die Städte noch nicht ein Ausmaß erreicht, welches eine pointierte Diskussion um die Verteilung im Stadtraum in Gang setzen würde oder antisegregative Maßnahmen erfordert.

Neu entdeckt wurde von den Städten auch eine sehr pragmatisch ausgelegte Diversitätspolitik. Ihnen geht es dabei nicht um die Realisierung einer spezifischen gesellschaftspolitischen Konzeption, sondern um eine zentrale Frage: Wie kann eine moderne Verwaltung „fit“ gemacht werden, damit sie mit den Herausforderungen einer kulturell und ethnisch gemischten Bevölkerung adäquat und zufriedenstellend fertig wird? Die Antwort und die vielen Beispiele, die von den Städten genannt wurden, lauten dabei: Die personelle Struktur der Mitarbeiter der städtischen Verwaltung soll die neue Vielfalt abbilden, und die Serviceleistungen der Stadt sollen so offeriert werden, damit die vielfältige Klientel diese auch annehmen kann. Das kostet insgesamt nicht viel Geld und ist eher eine Frage des Bewusstseins und der grundsätzlichen Ausrichtung.

Von den vier Modulen, die gleichbedeutend mit grundsätzlichen Fragestellungen sind, erwies sich ethnische Ökonomie aus der Sicht der mit integrationspolitischen Agenden betrauten Einrichtungen als am wenigsten wichtig. Die im Rahmen des Projekts befragten Integrationsdepartments wussten mit der Thematik in der Regel wenig anzufangen. Sie haben Erfahrung in der Bewältigung von Konflikten, in der Organisation eines interkulturellen Dialogs, im Veranstalten von Festivals, aber das Aufstellen eines Businessplanes oder die Klärung der Finanzierungsfrage liegen nicht in deren traditionellen Kompetenzbereichen. Fragen der strukturellen Integration, der Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder des unternehmerisch Selbstständigwerdens werden, wenn überhaupt, an die städtischen Wirtschaftsressorts übertragen. In vielen, vor allem in West- und Nordeuropa, hat sich seit etwa einer Dekade die Ansicht durchgesetzt, dass die Ökonomie der Migrant(inn)en einen immer wichtigeren Beitrag zur gesamtstädtischen Wirtschaft zu leisten imstande

ist und als wichtiger Arbeitgeber fungiert. Dazu beigetragen hat das Faktum, dass Selbstständige mit Migrationshintergrund immer stärker aus ihren traditionellen ethnischen „Nischen“ heraustreten, zeitgemäße Managementstrategien anwenden und systematische Marktsondierung betreiben. Dennoch war auffallend, dass die faktische Förderung dieses Teils der Ökonomie als Querschnittsaufgabe in den meisten Städten noch nicht sehr stark entwickelt ist, dass sich allerdings in Zeiten der Krise ein steigendes Bewusstsein zur Förderung dieses Wirtschaftssegmentes herausbildet.

Die europäischen Städte erleben Migration in einem oft beträchtlichen Ausmaß. Sie sind gefordert, durch eine lokale Integrationspolitik Eingliederungsprozesse zu entwickeln und zu implementieren. Welche Schwerpunkte sie dabei verfolgen und welche konkreten Maßnahmen sie dabei entwickeln, hat CLIP mit seiner engen Vernetzung von städtischen Akteuren und Entscheidungsträgern sowie Wissenschaftlern systematisch erhoben und nach wissenschaftlichen Kriterien analysiert. Das Interesse der Städte galt primär dem Austausch von *Good Practice* sowie der Lösung ganz konkreter und mitunter dringlicher Problemkonstellationen, die von Metropole zu Metropole sehr unterschiedlich sein konnten. Für die *Research Group* war vor allem die systematische Gesamtanalyse eine Herausforderung. Dies einmal schon aufgrund der großen Zahl partizipierender Städte, dann aber auch aufgrund der Heterogenität der politischen Antworten auf die zuwanderungsbezogenen Fragen. Einige Städte hätten sich noch mehr an Praxisorientierung gewünscht, sozusagen simple „Kochrezepte“ der urbanen Integrationspolitik (Beitrag Kocks in diesem Band). Solche konnten auch von der Wissenschaft nicht geliefert werden, denn Migration ist eine viel zu komplexe Materie, die lokalen Herausforderungen zu unterschiedlich, um in allen Städten generell anwendbare Strategien herauszuarbeiten. Profitiert haben von der Partizipation an diesem Netzwerk Städte und Wissenschaftler gleichermaßen und CLIP hat auch modellhaft vorgeführt, wie eine solche Kooperation effizient und outputorientiert vonstattengehen kann und welche *dissemination strategies* sich auf einem hohen Professionalitätslevel bewährt haben.

Literatur

- Bosswick, W.; Lüken-Klaßen, D.; Heckmann, F. (2007a): Housing and integration of migrants in Europe. CLIP Concept Paper.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0794.htm> (31.01.2013).
- Bosswick, W.; Fassmann, H.; Kohlbacher, J.; Lüken-Klaßen, D. (2007b): Housing and residential segregation of migrants. A state-of-the-art report. Wien. = ISR-Forschungsbericht 34.
- City of Copenhagen (Hrsg.) (2006): The City of Copenhagen Integration Policy. Copenhagen: The Employment and Integration Committee.
<http://www.kk.dk/da/borger> (31.01.2013).
- CLIP Case Studies; diverse Autoren (2007–2011): (<http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clipabout.htm>) 24.02.2014.
- Dangschat, J. S. (2000): Sozialräumliche Differenzierung in Städten: Pro und Contra. In: Tessin, W.; Scheller, G.; Harth, A. (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit, 141-159.
- Dangschat, J. S. (2004): Segregation – ein Indikator für Desintegration? *Journal für Konflikt- und Gewaltforschung* 6, 2, 6-31.
- Eurofound (Hrsg.) (2010): Intercultural policies in European cities: Good practice guide – Résumé.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1033.htm> (31.01.2013).
- Farwick, A. (2008a): Segregation und Eingliederung. Zum Einfluss der räumlichen Konzentration von Zuwanderern auf den Eingliederungsprozess. *Wiesbaden = Stadt, Raum, Gesellschaft* 25.
- Farwick, A. (2008b): Behindern ethnische Wohnquartiere die Eingliederung von Migranten? In: Schnur, O. (Hrsg.): *Quartiersforschung – zwischen Theorie und Praxis*. Wiesbaden, 209-232.

- Fassmann, H.; Kohlbacher, J. (2009): Housing and segregation of migrants – case study: Vienna, Austria.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef09496.htm> (31.01.2013).
- Fassmann, H.; Kohlbacher, J.; Perchinig, B. (2010): Intercultural policies and intergroup relations – case study: Vienna, Austria.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef103813.htm> (31.01.2013).
- Gsir, S. (2009): Housing and segregation of migrants – case study: Antwerpen, Belgium.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef09491.htm> (31.03.2013).
- Kohlbacher, J.; Fassmann, H. (2011): Ethnic entrepreneurship – case study: Vienna, Austria.
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/212/en/1/EF11212EN.pdf> (31.01.2013).
- Lüken-Klaßen, D. (2008): Kommunale Diversitätspolitik in Stuttgart Beschäftigung und Dienstleistungen. Bericht im Rahmen des europäischen Städtenetzwerkes CLIP: Cities for Local Integration Policies.
<http://www.eurofound.europa.eu/docs/areas/populationandsociety/casestudystuttgartde.pdf> (31.01.2013).
- Lüken-Klaßen, D.; Heckmann, F. (2010): Intercultural policies in European cities, Report.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1032.htm> (31.01.2013).
- Matusz Protasiewicz, P. (2010): Intercultural policies and intergroup relations – case study: Wrocław, Poland.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef103814.htm> (31.01.2013).
- Penninx, R. (2008): Diversity policy in employment and service provision – case study: Copenhagen, Denmark.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef09176.htm> (31.01.2013).
- Rath, J. (2010): Ethnic entrepreneurship: Concept paper.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1039.htm> (31.01.2013).
- Schmidt, B.; Stan, I. (2010): European Network of Cities for Local Integration Policies for Migrants (CLIP): Evaluation report
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1021.htm>.
- Schönwälder, K. (Hrsg.) (2007): Residential segregation and the integration of immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden. Berlin. = WZB Discussion Paper SP IV 2007-602.
- Schönwälder, K.; Söhn, J.; unter Mitarbeit von Schmid, N. (2007): Siedlungsstrukturen von Migrantengruppen in Deutschland: Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentrationen. Berlin. = WZB Discussion Paper SP IV 2007-601.
- Spencer, S. (2008): Equality and diversity in jobs and services: City policies for migrants in Europe.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0871.htm> (31.01.2013).
- Torre, A. R.; Cangiano, A. (2009): Diversity policy in employment and service provision – case study: Turin, Italy.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef091711.htm> (31.01.2013).
- Van Heelsum, A. (2008): Case study on diversity policy in employment and service provision: Amsterdam, the Netherlands.
http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/itpr_1091_467957111.pdf (31.01.2013).
- Van Heelsum, A. (2010): Intercultural policies and intergroup relations – case study: Amsterdam, the Netherlands.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef103810.htm> (31.01.2013).
- Van Heelsum, A. (2011): Ethnic entrepreneurship in Amsterdam – case study: Amsterdam, the Netherlands.
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef11216.htm> (31.01.2013).
- Visser, S. (2007): Programma Diversiteit 2007-2010, Bestuursdienst Gemeente Amsterdam, Directie Concern Organisatie Personeel en Management Ontwikkeling. Amsterdam.

Autoren

Heinz Fassmann, (*1955), Studium der Geographie, Geschichte in Wien, postgraduales Studium (Soziologie) am Institut für Höhere Studien. Seit 2000 Professor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung an der Universität Wien und seit 2006 geschäftsführender Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Forschungsschwerpunkte: Stadtgeographie, Demographie (besonders Migration) und Raumordnung.

Josef Kohlbacher, (*1958), Studium der Soziologie, Ethnologie, Geschichte, Germanistik und Ägyptologie an der Universität Wien; seit 1988 Mitarbeiter, ab 2006 stellv. geschäftsführender Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften; Forschungsschwerpunkte: Wohnintegration von Migranten im urbanen Kontext, interethnisches Zusammenleben auf der lokalen Ebene, Xenophobie, Migrant Economy.