

Günter Piening

Seismographen der Innovation

Der Beitrag der Metropolen zur Integrationspolitik

Metropolen sind Magneten der Migration. Und ohne Migration gäbe es wiederum keine Metropolen. Schätzungen der EU zufolge gibt es allein in Europa zehn Städte, in denen mehr als 250.000 Einwohner ausländischer Herkunft leben. Aus dieser Tatsache ergeben sich eine Reihe von Herausforderungen, aber auch viele Chancen.

Günter Piening

(* 1950) ist seit 2003 Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration.



Integrationsbeauftragter@intmig.berlin.de

Seit jeher haben Einwanderer eine Doppelrolle gespielt. Sie sind Verheißung und Sündenböcke gleichermaßen. Einerseits versprechen sie Innovation und neue Ideen, ökonomisches Wachstum und eine Verbindung zur großen weiten Welt, andererseits wurden sie in ökonomisch schlechteren Zeiten schnell zu ersten Krisenopfern und zum Zielpunkt chauvinistischer Resentiments.

Das gilt heute mehr denn je: Wer im globalisierten Markt mithalten will, ist zu Modernität und Aufbruch verdammt. Gerade weil europäische Gesellschaften altern und einen zunehmenden Fachkräftemangel aufweisen, verspricht man sich über Einwanderung die demografische Frage zu lösen und die gesellschaftliche Dynamik aufrecht zu erhalten.

Gleichzeitig verschärfen sich in den Städten die Debatten über die Folgen wachsender sozialer und kultureller Differenz. Die Jugendaufstände in den Pariser Banlieus, die Jugendgewalt in London und die Diskussion um »abgängige« Stadtviertel und »Parallelgesellschaften« in Deutschland haben viele Ursachen, aber einen gemeinsamen Nenner: Die Konflikte werden

zurückgeführt auf Einwanderungsprozesse. Die aktuelle Wirtschaftskrise verschärft diese Stimmung. Vor allem prekär beschäftigte Einwanderer sind die Ersten, die, mehr oder weniger offensiv, gebeten werden, das Land zu verlassen, wenn der Integrationsmotor Arbeitsmarkt stottert.

Migrantinnen und Migranten als Zukunftsressource und als Konfliktverstärker gleichermaßen – in kaum einer Stadt konzentrieren sich diese gegenläufigen Gemengelagen so wie in Berlin. Das verwundert vielleicht, weil Berlin mit 25 % einen geringeren Einwandereranteil aufweist als z.B. Frankfurt (rd. 37 %) oder Stuttgart (rd. 34 %).

Parallelgesellschaften und Bildungsaufsteiger

Aber seit dem Fall der Mauer hat die Stadt einen unvergleichlichen Umbruch erlebt. Der massive Wegfall industrieller Arbeitsplätze hat die Berliner Einwandererbevölkerung besonders hart getroffen. Zwischen 1993 und 2005 hat rund ein Drittel der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Berlin seinen Job verloren. Viele dieser nun arbeitslosen Arbeitsmigranten der ersten Stunde haben seitdem den Weg nicht mehr zurück in den ersten Arbeitsmarkt gefunden. Die damit einhergehenden sozialen Verwerfungen sind nicht gleichermaßen übers Stadtgebiet verteilt, sondern bündeln sich in den ehemaligen Einwandererbezirken Westberlins. Quar-

tiere wie Neukölln, Kreuzberg oder Wedding sind inzwischen bundesweit zu Synonymen für so genannte Parallelgesellschaften und marodierende ethnische Jugendgangs geworden.

Weniger im öffentlichen Fokus steht, dass Berlin auch die Stadt mit dem höchsten Akademikeranteil unter Migrantinnen und Migranten in Deutschland ist (39%). Zu ihnen gehört eine wachsende Gruppe an Bildungsaufsteigerinnen und -aufsteigern aus den Milieus der ehemaligen Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten. Einwanderer sind zudem mit rd. 23 % viel häufiger selbstständig als Deutsche (15,2 %) und tragen damit erheblich zum wirtschaftlichen Wachstum und zur ökonomischen Vielfalt Berlins bei.

Auch die internationale Attraktivität der Stadt hängt stark von der mit der Einwanderung einhergehenden kulturellen und gesellschaftlichen Dynamisierung ab. Einen neuen »Berlin Mythos« hat gar die im November 2008 vorgelegten Berlin Studie der Hertie Stiftung ausgemacht. Die

2000 befragten Berlinerinnen und Berliner loben an der Stadt Kreativität, Weltoffenheit und Vielfältigkeit. Dieses Berlin-Gefühl ist, so die Studie, ein Grund für den starken Zuzug Hochqualifizierter vor allem in wissensintensiven Dienstleistungen.

Die ungestüme Entwicklung Berlins nach dem Mauerfall bringt somit ein Muster zur Kenntlichkeit, das für europäische Metropolen generell typisch ist: Einerseits gelten Einwanderer zunehmend als Bereicherung, deren Ressourcen, Potenziale und Kompetenzen für die Stadtgesellschaft nutzbar gemacht werden müssen. Andererseits sind sie Teil einer oftmals bildungsfernen und ökonomisch unterprivilegierten Schicht mit geringen beruflichen Perspektiven. Beides fordert staatliches und damit städtisches Handeln heraus. Wie können Städte den kulturellen Reichtum, der aus Einwanderungsprozessen resultiert, gewinnbringend einsetzen? Wie können sie gleichzeitig verhindern, dass ganze Stadtviertel sozial und ökonomisch abgehängt werden?

Integrationspolitik als städtische Zukunftspolitik

Umfassende Antworten suchen die Städte in der Aufwertung, bzw. Neudefinition von Integrationspolitik. »Pragmatisches Improvisieren« (so Rita Süßmuth, Vorsitzende der Zuwanderungskommission, zur Integrationspolitik der 90er Jahre) soll überwunden und Integrationspolitik als städtische Zukunftspolitik ressortübergreifend und strategisch ausgerichtet werden: »Eine Integrationspolitik, die unter diesen Bedingungen erfolgreich sein will, muss einen langen Atem haben. Sie muss angelegt sein als breites Feld von miteinander verzahnten Strategien, die auf die Verbesserung des Zugangs zu Bildung, Ausbildung und zum Arbeitsmarkt, auf die interkulturelle Öffnung der Regeldienste und auf eine bessere Partizipation von Migranten/innen zielen – eine Politik also, die Migranten/innen wie Mehrheitsgesellschaft in den Blick nimmt, Berlin als weltoffene Stadt weiterentwickelt und die sozialen und ökonomischen Disparitäten ausgleicht«, so beschreibt das Berliner Integrationskonzept von 2005 die Aufgabe.

Für die Entwicklung und Umsetzung eines solchen umfassenden Politikentwurfes bekommt auch die Frage der strategischen Steuerung eine größere Bedeutung. Vorbei die Zeiten, in denen sich Integrationspolitik in der (paternalistischen) Parteinahme für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe erschöpfte. Integrationspolitik wird in vielen europäischen Städten mittlerweile strategisch und konzeptionell untermauert. Sie ist Querschnittsaufgabe, die die unterschiedlichen Fachpolitiken – Arbeit, Bildung, Gesundheit, Soziales etc. – aus einem integrationspolitischen Fokus heraus angeht. »Berlin: Einwanderungsstadt ›under construction‹? Von der Beauftragtenpolitik zur strategischen Steuerung« ist der bezeichnende Titel einer neueren Untersuchung zur lokalen Integrationspolitik in Deutschland.

Fester Bestandteil dieser Konzeptionen und Strategien ist die Entwicklung eines umfassenden politischen Leitbildes, das die Bedeutung der kulturellen Vielfalt als Zukunftsressource und die Notwendigkeit der Festigung der (sozialen) Kohäsion gleichermaßen unterstreicht. »Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken« – dieses Leitmotiv des Berliner Integrationskonzeptes findet sich in ähnlichen Formulierungen in London, Paris, Amsterdam und anderswo wieder.

»Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken« beschreibt aber auch die Konfliktlinie, um die sich die Diskurse mit Blick auf die europäische Migrations- und Integrationspolitik derzeit drehen: Welche Seite der Medaille ist wichtiger?

In den vergangenen Jahren konnte man in den Niederlanden eine deutliche Entliberalisierung des Integrationsdiskurses und folglich auch der Integrationspolitik feststellen. Die Niederlande, die viele Jahrzehnte lang als das Musterland des aufklärten Multikulturalismus galten, haben spätestens mit dem Tod des Filmemachers Theo van Gogh eine Kehrtwende in der Integrationspolitik vollzogen. Es wurde Abschied von einer Politik der Anerkennung von Einwanderergruppen genommen, gleichzeitig wurde der Druck auf Einwanderer erhöht, ihre Integrationsbereitschaft unter Beweis zu stellen. Schrittmacher für diese Entwicklung war vor allem die Stadt Rotterdam.

Dieser Rollback findet vor dem Hintergrund großstädtischer Konflikterfahrung auch in Deutschland ein gewisses Echo. So haben die restriktiven Maßnahmen in Rotterdam in Berlin von verschiedenen Seiten öffentlich Unterstützung erhalten und wurden zur Nachahmung empfohlen. Wenig erfolgreiche oder »undisziplinierte« Kinder aus Einwandererfamilien sollten, so die Fürsprecher einer restriktiven Politik, drastischer sanktioniert und ihre Eltern stärker unter Druck gesetzt werden. »Integrationsunwilligen«

Hartz IV-Empfängern sollte die Unterstützung gestrichen werden, und im Jugendstrafrecht die Priorität der pädagogischen Unterstützung fallen.

Anerkennung statt Desintegration

Die Forderung nach Übertragung städtischer Politikmodelle à la Rotterdam auf die deutsche Situation blendet aus, dass auf der nationalen Ebene grundlegende rechtliche Unterschiede bestehen. Z.B. fällt unter den Tisch, dass sich die Appelle zu stärkerer Integration in den Niederlanden (ebenso wie in Frankreich und Großbritannien) an die eigenen Staatsbürger richten. Die mehr als große Mehrheit der niederländischen Einwanderer verfügt damit über volle politische Mitbestimmungsrechte. Sie sind Bürger im besten Sinne und bestimmen über den Wahlzettel die Ausrichtung der Integrationspolitik mit.

In Deutschland hingegen besitzen viele derjenigen, die Zielpunkt der öffentlichen Debatte sind, keine deutsche Staatsangehörigkeit auch wenn sie oder ihre Eltern bereits seit vielen Jahren hier leben. Das Signal der Nichtanerkennung, das die deutsche Gesellschaft und die deutsche Politik hier senden, ist immer noch fatal. Wer eine Nachahmung niederländischer Politik fordert, kann die rechtlichen Bedingungen, die Einwanderer in beiden Ländern vorfinden, nicht unberücksichtigt lassen und muss Veränderungen im deutschen Recht einfordern.

Die Erfahrung, dass die – häufig restriktive – nationalstaatliche Migrations- und Integrationspolitik nicht den Interessen der auf Einwanderung besonders angewiesenen europäischen Metropolen entspricht, hat in den letzten Jahren zu einer verstärkten Zusammenarbeit der großen Städte geführt. So forderten bereits 2003 die Bürgermeister von London, Berlin u.a. Großstädte in einem gemeinsamen

»City-Statement«, dass Flüchtlinge und Asylbewerber frühzeitig eine Integrationsperspektive bekommen sollten, um Desintegration zu verhindern. Das war damals ein Tabubruch angesichts einer deutschen Politik, die die Integration von nicht anerkannten Asylbewerbern qua Gesetz verhindert – heute ist mit der Altfallregelung und den erleichterten Zugängen zum Arbeitsmarkt ein erster Schritt in diese Richtung getan.

Auch das City-Statement zeigt: Metropolen als Knotenpunkte der Migration sind Seismographen für notwendige Veränderungen, weil sich in ihnen der Reformbedarf am frühesten und deutlichsten zeigt. Sie sind daher auch Innovationsmotoren der Integrationspolitik.

Neue Migrationspolitik

Vor dem Hintergrund wachsender städtischer Segregation wird die Weiterentwicklung von großstädtischer Integrationspolitik auch künftig stark Kohäsionsaspekte thematisieren. Aber angesichts ungenügender rechtlicher Rahmenbedingungen muss sich die integrationspolitische Debatte gerade in der Bundesrepublik wieder mehr verbinden mit einer rechtlichen Gleichstellungsoffensive. Aktive Gleichstellungspolitik und erleichterte Einbürgerung etwa durch die Hinnahme von Mehrstaatlichkeit sind in einer globalisierten Welt der Normalfall geworden, es wird Zeit, dass sich Deutschland diesem Trend anpasst. In der Migrationspolitik müssen neue Rahmen gesetzt werden, die die europäischen Metropolen in die Lage versetzen, im globalisierten Markt und im Kampf um die Köpfe mitzuhalten.

Dieses auch zum Kern der integrationspolitischen Debatte zu machen, ist angesichts der Konflikte und Probleme in den großstädtischen Einwanderungsbezirken kein leichtes Unterfangen. Aber es führt kein Weg daran vorbei.