

Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten

Eine vergleichende Untersuchung in den Städten
Dornbirn, Konstanz, Kreuzlingen, Radolfzell, Schaff-
hausen und Singen

Schlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zuhanden der operativen Gruppe „Migra-
tion und Integration“ des Interreg IV-Projekts „Städte gestalten Zukunft“

Autoren: Christian Reutlinger und Alfred Schwendener

Rorschach im März 2011

Projektleitung

Prof. Dr. Christian Reutlinger

FHS St. Gallen, Institut für Soziale Arbeit, Kompetenzzentrum Soziale Räume
Industriestrasse 35
9400 Rorschach
Tel: 0041 71 844 48 25
Email: christian.reutlinger@fhsg.ch

Projektmitarbeit

lic. phil. Alfred Schwendener

FHS St. Gallen, Institut für Soziale Arbeit
Industriestrasse 35
9400 Rorschach
Tel: 0041 71 844 48 95
Email: alfred.schwendener@fhsg.ch

Auftraggeber

„OG Migration und Integration“ des Interreg IV-Projekts „Städte gestalten Zukunft“

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Forschungsdesign und Methode	6
Aufbau	9
1. Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den sechs untersuchten Städten	11
1.1 Dornbirn: Partizipation qua Autonomisierung	11
1.2 Konstanz: Individuelle Partizipation	17
1.3 Kreuzlingen: Zielgruppenspezifische Partizipation.....	21
1.4 Radolfzell: Prinzip des freiwilligen Engagements	25
1.5 Schaffhausen: Kohärenzprinzip.....	31
1.6 Singen: Partizipation vor Ort.....	36
2. Allgemeine Themenkomplexe zur Reflexion und Diskussion	40
Grundsätzliches Partizipationsverständnis und handlungsleitende Idealvorstellung gesellschaftlicher Partizipation.....	40
Relevanz der Kategorien „Migrantin/Migrant“ oder „Ausländerin/Ausländer“	41
Fokussierung der nicht-migrantischen Bevölkerung	42
„Fördern und Fordern“	42
Integrationsleitbilder als Instrumente der Praxis	44
Partizipation auf einer Steuerungsebene und Bedeutung von Ausländerbeiräten	46
Lokale Integration: Zielgruppen oder Quartier-/Stadtteilorientierung	49
Literatur	53

Einleitung

Im Rahmen des Interreg IV Projektes "Städte gestalten Zukunft" sollten in den sechs teilnehmenden Städten Dornbirn, Konstanz, Kreuzlingen, Radolfzell, Schaffhausen und Singen die Partizipationsmöglichkeiten „der Migrationsbevölkerungen“ an gesellschaftlichen Prozessen verbessert werden. Ausgangspunkt des Programms war die allgemeine Einschätzung in den beteiligten Städten, dass die Migrantinnen und Migranten mit den bisherigen Partizipationsangeboten nur schlecht erreicht werden beziehungsweise sie sich, „wenn es um die Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens geht“, nur wenig beteiligen.¹

Als einer von mehreren im Rahmen des Programms entwickelten und initiierten inhaltlichen Schwerpunkten wurde eine wissenschaftliche Begleitung durch die FHS St. Gallen vereinbart.² Der vorliegende Schlussbericht ist das zentrale Resultat dieses wissenschaftlichen Begleitprozesses und bringt die Befunde eines im Auftrag der OG „Migration und Integration“ durchgeführten Forschungsprojekts zur Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den sechs beteiligten Städten zur Darstellung. In einem längeren und intensiven Aushandlungsprozess zwischen der OG „Migration und Integration“ und der wissenschaftlichen Begleitung wurde für dieses Forschungsprojekt über mehrere Anpassungsschritte eine spezifische Fragestellung entwickelt. Im Zentrum der Forschungsarbeit stand, stets geleitet von der allgemeinen Frage nach Verbesserungs- und Entwicklungspotentialen der Praxis im Bereich der kommunalen Partizipation von Migrantinnen und Migranten, eine vergleichende Untersuchung der Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den sechs beteiligten Städten. Anhand einer spezifischen Gewichtung der ursprünglichen Offerte zum Forschungsprojekt wurde diese Fragestellung weiter geschärft. Nach eingehender Diskussion wurde insbesondere auf eine ursprünglich vorgesehene umfassende Bestandsaufnahme und ordnende Systematisierung von vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten, -projekten und -angeboten für Migrantinnen und Migranten in den beteiligten Städten verzichtet. Demgegenüber wurde die Zieldimension der „systematischen Unterstützung einer reflexiven Weiterentwicklung der Konzepte der Partizipation von MigrantInnen“³ stärker gewichtet. Die wissenschaftliche Begleitung zielte also auf die Erarbeitung von Wissensbeständen zu den Konzepten der Partizipation von

¹ Vgl. ausführlicher zu den Zielen und zur Ausgangslage des Projekts den Antrag der OG „Migration und Integration“ zuhanden der Projektleitung des Interreg IV-Projekts „Städte gestalten Zukunft“.

² Zu den weiteren Programminhalten gehörte unter anderem eine ganztägige Fachtagung mit dem Titel „Mehr Mit – Weniger Für“, die am 13. November 2010 in Kreuzlingen durchgeführt wurde (vgl. http://www.kreuzlingen.ch/admin/uploads/doku_mehrmit.pdf).

³ Vgl. Offerte vom 25. August 2009.

Migrantinnen und Migranten in den sechs untersuchten Städten, die als Reflexionsbasis einer konzeptionellen Weiterentwicklung der Praxis dienen sollten. Sie war also weder von der Absicht einer – oftmals als Wissenschaft missverstandenen – Implementierung einer Expertenmeinung in die Praxis geleitet, noch handelte es sich bei ihr um eine Form von Legitimation der Praxis durch Wissenschaft.⁴ Vielmehr intendierte sie mittels einer vergleichend-kritischen Aussenperspektive eine empirisch fundierte Analyse der Praxis, die eine Grundlage für fortlaufende Entwicklungsprozesse bereitstellen sollte.

Die Fokussierung von „Konzepten“ bedeutete indes nicht, dass nun quasi analog zur ursprünglich vorgesehenen Sammlung und Systematisierung von spezifischen Partizipationsmöglichkeiten und -angeboten ganz einfach konzeptionelle Überlegungen zur Partizipation von Migrantinnen und Migranten, etwa aus Rahmenkonzepten oder Leitbildern, gesammelt und wiedergegeben werden sollten. Der Konzept-Begriff wird hier in einem umfassenderen Sinne verwendet. Im Vordergrund stand die rekonstruktionslogische Erschliessung von handlungsleitenden Strukturen und Sinnebenen auf der Fallebene, die obgleich zentral wirkungsmächtig für die Praxis, keineswegs zwingend stets explizit ausformuliert und reflexiv zugänglich sein müssen.⁵ Es ging also darum, die zentralen, oftmals aber impliziten Grundmuster der kommunalen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den jeweiligen Städten zu erschliessen. Explizit ausformulierte konzeptionelle Überlegungen aus Leitbildern oder Rahmenkonzepten wurden hierfür zwar auch als Datenmaterial verwendet. Sie waren aber nicht die einzigen analysierten Quellen, auf die sich die Auswertung stützte, auch wenn sie sich, wenig überraschend, als besonders ergiebig für die Untersuchung erwiesen.

Forschungsdesign und Methode

Die angestrebte Rekonstruktion stadtspezifischer Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten kann methodisch auf unterschiedlichen Wegen und mittels verschiedener Forschungsdesigns erfolgen. Die fallrekonstruktive Fragestellung setzt allerdings zwingend eine qualitative Ausrichtung des Forschungsdesigns voraus und lässt sich mittels eines quanti-

⁴ Vgl. zum hier vorliegenden Verständnis „wissenschaftlicher Begleitung“ Bayer/Reutlinger 2007.

⁵ Klassisch zu Erkenntnisgewinnen dieser Art, die in einer spezifischen Forschungstradition fallrekonstruktiver qualitativer Sozialforschung stehen vgl. Weber 1988[1904]: „Sie (die Sozialwissenschaft) kann, indem sie sich diesen Zweck setzt, dem Wollenden verhelfen zur Selbstbesinnung auf diejenigen letzten Axiome, welche dem Inhalt seines Wollens zugrunde liegen, auf die letzten Wertmassstäbe, von denen er unbewusst ausgeht oder – um konsequent zu sein – ausgehen müsste.“ (Weber 1988[1904]: 151).

tativen Forschungsdesigns nicht beantworten. Die eingeschränkten Ressourcen des Forschungsprojekts erzwangen eine Konzentration auf zwei Typen von Datenmaterial, die jedoch für eine angestrebte Rekonstruktion der stadtspezifischen Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten als besonders ergiebig anzusehen sind:

- a) *Schriftliche Dokumente und Quellen*: Zentrales Datenmaterial für die wissenschaftliche Analyse bildeten einerseits schriftliche Dokumente und Quellen aus den sechs untersuchten Städten, die im weitesten Sinne die Partizipation von Migrantinnen und Migranten auf kommunaler Ebene thematisieren. Dieses Datenmaterial wurde der wissenschaftlichen Begleitung auf Anfrage von den Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Städte zur Verfügung gestellt, wobei die genaue Auswahl themenrelevanter Dokumente den Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Städte selbst überlassen wurde, die als Expertinnen und Experten zum Thema adressiert wurden. Zur groben Orientierung wurde vorgängig eine Liste mit – aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung – möglichen relevanten Dokumenten vorbereitet. Die in der Folge zu jeder Stadt bereitgestellten Dossiers enthielten, je nach Verfügbarkeit entsprechender Materialien in den einzelnen Städten, verschiedenste Dokumente und schriftliche Quellen wie Leitbilder, Rahmenkonzepte, Richtlinien etc. zur Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten, Forschungsberichte und Statistiken zum Themenbereich, Informationen zu einzelnen Dienstleistungen für Migrantinnen und Migranten, Jahresberichte, Statuten (beispielsweise des Ausländerbeirates), Stellenbeschreibungen von Integrationsbeauftragten, Zeitungsartikel zum Thema, Flugzettel zu einzelnen Veranstaltungen u.v.a.m.
- b) *Themenzentrierte Forschungsinterviews*: Als zweites zentrales Datenmaterial standen zudem die vollständigen Transkriptionen von sechs nicht-standardisierten, themenzentrierten Forschungsinterviews zur Verfügung, die anschliessend an eine erste Auseinandersetzung mit den verfügbaren schriftlichen Materialien mit den Vertreterinnen und Vertretern aller beteiligten Städte geführt wurden.⁶

⁶ Die Ausführungen zum verfügbaren Datenmaterial, insbesondere zu den geführten Forschungsinterviews, zeigen deutlich, dass sich das Forschungsprojekt in besondere Weise mit den Städten beziehungsweise den Stadtverwaltungen als einem von mehreren Akteuren in kommunalen Partizipationsprozessen befasste. Diese relativ starke Einschränkung der wissenschaftlichen Untersuchung auf den Akteur Stadt beziehungsweise die städtische Verwaltung ist einzig dem eingeschränkten Umfang des Projekts geschuldet. Zweifelsohne wäre ein Einbezug weiterer relevanter Akteure, insbesondere auch von Migrantinnen und Migranten, denkbar und möglicherweise auch hinsichtlich der Rekonstruktion der jeweils stadtspezifischen Konzepte der Partizipation zusätzlich aufschlussreich. Nichtsdestotrotz hat der vorliegende Schlussbericht den Anspruch, die stadtspezifischen Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten ganzheitlich zu rekonstruieren und so etwa auch die Aktivitäten von privaten Akteuren aller Art im Themenbereich einzubeziehen. Die Praxis der Städte, als einem zentralen Akteur, steht gleichwohl besonders im Fokus der Untersuchung.

Zur Rekonstruktion der fallspezifischen Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten wurden unter anderem folgende Fragen an das verfügbare Datenmaterial gerichtet:

- Welche Möglichkeiten der Partizipation für Migrantinnen und Migranten bestehen und was zeichnet diese charakteristisch aus? Wen adressieren die vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten zentral?
- Welches grundsätzliche Partizipationsverständnis und welche Vorstellung idealer gesellschaftlicher Partizipation werden aus dem Datenmaterial ersichtlich? Welche impliziten handlungsleitenden Theorien gesellschaftlicher Integration und sozialer Ordnung sind mit diesen intrinsisch verknüpft?
- Wie positioniert sich insbesondere die Stadt beziehungsweise die städtische Verwaltung als Akteurin in Partizipationsprozessen? Welches Mandatsverständnis liegt vor? Gibt es ein spezifisches dominant handlungsleitendes Selbstverständnis?
- Welche professionellen Selbstverständnisse liegen bei den Integrationsbeauftragten beziehungsweise den zuständigen Personen mit vergleichbarer Funktion vor? Wie ist das Stellenprofil definiert und wie wird die Stelle spezifisch ausgestaltet?

Die Datenauswertung erfolgte, den Modifikationen in der Fragestellung entsprechend, nicht wie zunächst in der Auftragsofferte vorgesehen einzig mittels inhaltsanalytischer Verfahren, sondern bediente sich hauptsächlich zweier etablierter Verfahren der qualitativ-hermeneutischen Datenanalyse. Diese kamen allerdings im Rahmen der zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten des Forschungsprojekts in eingeschränkter Form zur Anwendung, das heisst sie wurden nicht durchgehend auf das gesamte verfügbare Datenmaterial angewandt. Bestimmte Daten blieben somit einzig auf einer inhaltsanalytischen Ebene ausgewertet. Bei den auf ausgewählte zentrale Dokumente, Textstellen und Interviewauszüge angewandten qualitativ-hermeneutischen Auswertungsverfahren handelt es sich um das kodierende Verfahren der Grounded Theory⁷ sowie das sequenzanalytische Verfahren der Objektiven Hermeneutik⁸. Diese qualitativ-hermeneutischen Verfahren der Datenauswertung sind im Besonderen dafür geeignet, latente Sinngehalte und -strukturen des Datenmaterials sichtbar zu machen. Die Ergebnisse einer qualitativ-hermeneutischen Datenauswertung sind dementsprechend von sehr viel grösserer Reichweite als dies bei einem rein inhaltsanalytischen, deskriptiven Verfahren der Fall ist. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ermöglichten sie spe-

⁷ Zur Grounded Theory vgl. Strauss/Corbin 1996.

⁸ Zur Objektiven Hermeneutik vgl. Oevermann 2000; Wernet 2000.

zifisch die Erschließung auch von nicht zwingend bereits reflexiv zugängigen und explizit ausformulierten, jedoch handlungsleitenden und wirkungsmächtigen konzeptionellen Ebenen im Zusammenhang mit der Partizipation von Migrantinnen und Migranten. Gerade im Rahmen einer umfassenden (Selbst-)Reflexion der eigenen Praxis und hinsichtlich möglicher Entwicklungsprozesse kann eine qualitativ-hermeneutische Datenauswertung so besonders ergiebige Befunde generieren.

Aufbau

Die aus der Analyse des Datenmaterials generierten Befunde werden in zwei Teilen zur Darstellung gebracht. In einem ersten Teil werden die Ergebnisse auf der Einzelfallebene zu sechs Städteportraits verdichtet, die sich an der in der qualitativen Sozialforschung verbreiteten Methode und Darstellungsform der Typenbildung orientieren.⁹ Dabei geht es nicht primär um eine möglichst umfassende Darstellung der jeweiligen stadtspezifischen Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten. Vielmehr wird hierbei auf kontrastierende Art, das Typische, das Charakteristische und das Besondere, das sich im Einzelfall äussert, gewichtet zur Darstellung gebracht. Gerade für einen Vergleich verschiedener Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten kann diese Form der Darstellung insofern gewinnbringend sein, als sie es erlaubt, bestimmte Aspekte in den Vordergrund der Darstellung zu rücken, die bisweilen auch nur nuanciert oder in Tendenzen erkennbar sein können, die jedoch als typenspezifisch für den Einzelfall von Bedeutung sind. Es geht also darum, im Vergleich eher das Besondere und Eigentümliche als die Gemeinsamkeiten der unterschiedlichen Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten hervorzuheben. Jedes Städteportrait wird ergänzt mit fallspezifischen Fragen zur Reflexion, die auf Basis der empirischen Befunde der Untersuchung bisweilen auch in Aussagen mit empfehlendem Charakter münden können. Die Städteportraits sind einzeln lesbar und bilden je in sich geschlossene Einheiten. Unseres Erachtens ermöglichen sie aber vor allem als Ganzes gesehen eine vergleichende Perspektive auf die Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den beteiligten Städten und liefern als solches zahlreiche Eckpunkte für eine zukünftige Weiterentwicklung der Praxis. Ergänzt werden die Städteportraits zudem durch einen allgemeinen zweiten Teil des Schlussberichts, in dem ausgewählte Themenkomplexe, die sich in der ver-

⁹ Zur Typenbildung als wissenschaftlicher Methode vgl. Honegger/Bühler/Schallberger 2002: 61-65; Kelle/Kluge 1999; Weber 1988[1904].

gleichenden Untersuchung in verschiedener Hinsicht als relevant für die Weiterentwicklung der Praxis herauskristallisierten, gesondert aufgeführt werden, und ergänzt durch die Befunde einer vorgängig vereinbarten Aufarbeitung ausgewählter Fachliteratur zum Thema sowie einer Recherche zu Konzepten der Partizipation von Migrantinnen und Migranten in ausgewählten Kommunen¹⁰ diskutiert werden.

¹⁰ Zusätzliche Kommunen, die für diesen Teil der Untersuchung im Besonderen berücksichtigt wurden, sind Bludenz, Marly, Siegen, Stuttgart, Winterthur und Zürich.

1. Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den sechs untersuchten Städten

1.1 Dornbirn: Partizipation qua Autonomisierung

Im Dornbirner¹¹ Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten sind zwei sich ergänzende und eng miteinander verknüpfte Leitideen von zentraler Bedeutung: Der Abbau struktureller Benachteiligungen einerseits und die Förderung individueller Autonomie und Handlungsfähigkeit andererseits.¹² Auffällig im Vergleich mit den anderen untersuchten Städten ist der „strukturorientierte Ansatz“¹³ Dornbirns. Die Partizipation von Migrantinnen und Migranten wird im Rahmen einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive betrachtet und fokussiert in besonderer Art und Weise strukturell bedingte Hürden und Zugangsbeschränkungen, die die Partizipation von Migrantinnen und Migranten erschweren oder bisweilen gänzlich verunmöglichen. Diese strukturorientierte Perspektive auf das Thema zeigt sich exemplarisch in der Anfangspassage des Interviews mit der Integrationsbeauftragten der Stadt Dornbirn¹⁴:

Interviewer: „Ja, ich würde eigentlich gerne mit den Hintergründen beginnen, die jetzt so aus der Sicht der Stadt Dornbirn dazu geführt haben, sich jetzt auch am Interreg-Projekt zu beteiligen. Wenn ich das richtig verstanden habe, gab es ja so eine Art Diagnose, dass irgendwie eine zu geringe Beteiligung der migrantischen Bevölkerung am Gemeinschaftsleben stattfindet.“

Integrationsbeauftragte: „Mhm, ja also diese Diagnose gab es so im Detail nicht wirklich. Das war mehr so ein Erfahrungswert oder ein, Bauchgefühl ist vielleicht zu wenig, eher so Erfahrungswert aus der vorangegangenen Arbeit, die einfach schon seit einigen Jahren besteht und bei der wir immer wieder feststellen, dass einzelne sich sehr engagieren und andere überhaupt keinen Zugang haben oder auch keinen Zugang bekommen, ohne da jetzt irgendwelche Zuschreibungen machen zu wollen.“¹⁵

Ganz selbstverständlich wird hier von der Integrationsbeauftragten explizit ein Problem des „Zugangs“ als Ursache einer „zu geringen Beteiligung der migrantischen Bevölkerung“ aufgeführt und damit eine ganzheitliche Perspektive auf die Thematik impliziert. In den Fokus

¹¹ Sofern aus den verfügbaren Dokumenten oder weiteren Quellen ersichtlich, werden den Städteportraits zur Groborientierung jeweils ergänzend einige Angaben aus der Einwohnerstatistik beigelegt. Sie ermöglichen auch einen rudimentären Vergleich der sechs Städte bezüglich Gesamteinwohnerzahl und Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund oder ausländischer Staatszugehörigkeit. Wo dies das verfügbare Datenmaterial zulässt, werden ausserdem vereinzelt historische Entwicklungen in der Einwohnerstatistik der jeweiligen Städte nachgezeichnet.

Einwohnerstatistik: Einwohner Dornbirn (1.6.2010): 45'439 (Vgl. <http://www.dornbirn.at/Daten-und-Fakten.223.0.html?&type=0>) (Seite aufgerufen am 29.11.2010); Ausländische Staatszugehörigkeit (April 2005): 5'692 (12,64%) (Vgl. <http://www.dornbirn.at/Integration-Zuwanderung.264.0.html?&type=98>) (Seite aufgerufen am 29.11.2010); Grösste Gemeinschaften nach Nationen: Türkei 4,5%, Ehemaliges Jugoslawien 4,2%.

Historische Entwicklung: Ausländische Staatszugehörigkeit (2000): 6'072 (14,4%) (Vgl. <http://www.dornbirn.at/Integration-Zuwanderung.264.0.html?&type=98>) (Seite aufgerufen am 29.11.2010).

¹² Es sei an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass es sich hierbei nicht um charakteristische Merkmale handelt, die ausschliesslich im Partizipationskonzept Dornbirns anzutreffen sind, jedoch für dieses im Besonderen bedeutsam und typisch sind. Ebenso verhält es sich mit den Portraits der anderen Städte und den darin beschriebenen typischen Merkmalen und Charakteristiken der jeweiligen Konzepte der Partizipation von Migrantinnen und Migranten.

¹³ Exemplarisch zur theoretischen und konzeptionellen Verankerung des „strukturorientierten Ansatzes“ vgl. Integrationsleitbild der Stadt Dornbirn mit integriertem Massnahmenplan.

¹⁴ Insbesondere bei einem sequenzanalytischen Auswertungsverfahren wie der Objektiven Hermeneutik kommt der Anfangspassage eines Interviews stets besondere Bedeutung zu (vgl. Oevermann 2000; Wernet 2000).

¹⁵ Interview Dornbirn.

der „Problemdiagnose“ rücken dabei nicht nur die Zugangsbeschränkungen für Migrantinnen und Migranten an sich, sondern indem darauf verwiesen wird, dass Teile der migrantischen Bevölkerung nicht nur keinen Zugang „haben“, sondern bisweilen auch keinen „bekommen“, auch die gesellschaftlichen Akteure, die diese Zugänge verwalten, also spricht generell einmal die nicht-migrantische Bevölkerung. Diese für das Dornbirner Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten so typische Sichtweise tritt in dieser kurzen Interviewpassage mit der Integrationsbeauftragten umso deutlicher hervor, weil gleichzeitig mögliche divergente Sichtweisen auf die Thematik dezidiert zurückgewiesen werden. Insbesondere eine Problematisierung einer „zu geringen Beteiligung der migrantischen Bevölkerung“ qua Individualisierung, zu welcher die Frage des Interviewers durchaus Gelegenheit böte, wird deutlich verworfen. Es gibt gemäss der Integrationsbeauftragten in Dornbirn nicht „einzelne, die sich sehr engagieren“ und andere, die sich überhaupt nicht engagieren, sondern eben „einzelne, die sich sehr engagieren und andere, die überhaupt keinen Zugang haben...“. Explizit wird zusätzlich darauf hingewiesen, dass „Zuschreibungen“ jeglicher Art in diesem Zusammenhang als inadäquat anzusehen sind.

Der ganzheitliche oder, wie es im Integrationsleitbild der Stadt durchaus passend heisst, „gesamtgesellschaftliche“ Blick, der für das Dornbirner Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten so typisch ist, wird im Integrationsleitbild nicht nur theoretisch ausformuliert, sondern auch mittels empirischer Befunde untermauert. So zeigen die Resultate einer eigens in Dornbirn durchgeführten repräsentativen Umfrage unter „MigrantInnen“ und „ÖsterreicherInnen“ deutliche soziodemographische Ungleichheiten zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen. Diese empirischen Befunde liefern folglich als konkrete Bezugspunkte auch ein überzeugendes Argumentarium für die spezifisch „strukturorientierte“ Perspektive.¹⁶

Eine ganzheitliche Sichtweise auf die Thematik zeigt sich aber nicht nur auf der Ebene des Integrationsleitbildes, sondern auch in der konkreten Praxis. Auffällig ist beispielsweise wie die Themen Migration, Integration und Partizipation gezielt als Querschnittmaterien innerhalb der Stadtverwaltung zu verankern versucht werden. Die Migrationsthematik wird also nicht einfach isoliert betrachtet und bearbeitet, sondern auch im Rahmen anderer Zusammenhänge mit eigentlich ganz anderen Themenschwerpunkten mitgedacht. So findet sie beispielsweise auch im Familienkonzept oder im Kulturleitbild der Stadt Eingang.¹⁷ In einer Sensibilisierung

¹⁶ Vgl. Integrationsleitbild der Stadt Dornbirn mit integriertem Massnahmenplan.

¹⁷ Vgl. Familienkonzept der Stadt Dornbirn 2003; Kulturleitbild Frühjahr 2005.

für die Thematik im Sinne einer ganzheitlichen Perspektive sieht die Integrationsbeauftragte denn auch einen zentralen Inhalt ihrer Tätigkeit:

„Grundsätzlich wäre meine Aufgabe eben diese Querschnittmaterie zu leben, die Kontakte im Haus und auch nach aussen zu pflegen, aber auch verschiedene Schwerpunktprojekte zu konzipieren und zu begleiten.“¹⁸

Die Integrationsbeauftragte der Stadt versteht sich also eher ergänzend als Organisatorin und Anbieterin einzelner Schwerpunktprojekte wie beispielsweise Sprachkurse. Im Vordergrund steht die Arbeit auf der Verwaltungsebene. Hier sollen ganz zentral Prozesse initiiert werden, die die gesellschaftliche Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten verbessern oder sogar erst ermöglichen.

Das heisst nun allerdings nicht, dass in Dornbirn die Migrantinnen und Migranten selbst – auf Kosten der strukturorientierten Perspektive – gänzlich aus dem Blickfeld geraten würden. Im Rahmen der Förderung von Partizipation existieren diverse Angebote für Migrantinnen und Migranten. Insbesondere das Angebot an Sprachkursen ist sehr vielfältig. Ganz offensichtlich werden vor allem Sprachbarrieren als entscheidende Hürden für eine verbesserte Partizipation betrachtet, weshalb eine spezifische Förderung hier schwerpunktmässig ansetzt. Dem Erlernen der deutschen Sprache wird also eine zentrale Bedeutung für die gesellschaftliche Teilhabe zudedacht. Zwar bedeutet der Spracherwerb allein selbstverständlich nicht zwingend eine vermehrte gesellschaftliche Partizipation, im Vordergrund steht aber der nachvollziehbare Gedanke der Ermöglichung einer erweiterten Handlungsfähigkeit und Autonomie über den Spracherwerb, was letztlich auch direkt, so die Vorstellung, zu vermehrter Partizipation führt; in vielen Fällen auch eine zentrale Voraussetzung für Partizipation überhaupt ist. Diese schrittweise Autonomieförderung als Mittel der Partizipationsförderung ist charakteristisch für das Dornbirner Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten. Dass in den Sprachkursen der Aspekt der Autonomieförderung äusserst zentral zu sein scheint, verdeutlicht das Beispiel eines sehr niederschweligen Kursangebots speziell für fremdsprachige Frauen. Hier scheint der Spracherwerb nicht als einziges Ziel im Vordergrund zu stehen, sondern es geht darum, zunächst einmal über die Ressource spezifischer Formen weiblicher Vergemeinschaftung schrittweise die persönliche Autonomie der Teilnehmerinnen zu erhöhen. Dies soll etwa durch eine Stärkung des Selbstwertgefühls und Selbstvertrauens gelingen, was wiederum in grössere Selbständigkeit und erweiterte Handlungsfähigkeit münden soll. Es gilt also unter Umständen zunächst einmal spezifische Unterstützungs- und Förderleistungen zu

¹⁸ Interview Dornbirn.

gewähren, um überhaupt die Voraussetzungen für den Besuch eines Sprachkurses zu erreichen. Die hierbei zum Ausdruck kommende individuelle Förderung von Migrantinnen und Migranten ist in Dornbirn also trotz des stark strukturorientierten Ansatzes deutlich erkennbar. Das Dornbirner Konzept lässt sich somit auch als ein Modell der „Förderung von unten“ und des „Abbaus von oben“ beschreiben. Freilich ist Letzteres, der Abbau struktureller Hürden als solches, ein ungleich komplexeres und abstrakteres Unterfangen als die Förderung der Migrantinnen und Migranten etwa durch Sprachkurse.

Dass sich in Dornbirn die spezifischen Projekte und Angebote für Migrantinnen und Migranten schwerpunktmässig auf den Spracherwerb konzentrieren ist allerdings auch wiederum Ausdruck des spezifischen gesamtgesellschaftlichen Ansatzes im Dornbirner Konzept der Partizipation. Die Sprache gilt letztlich als *die* zentrale migrationsspezifische Zugangsbeschränkung für eine gesellschaftliche Partizipation. Von anderen strukturellen Hürden müssen keineswegs nur Migrantinnen und Migranten betroffen sein. Im Integrationsleitbild wird etwa explizit darauf verwiesen, dass von Desintegrationsprozessen durchaus auch Nicht-Migrantinnen und Nicht-Migranten betroffen sein können, womit auch die im Integrationsdiskurs oftmals so dominante Dichotomie von Ausländerin/Ausländer - Inländerin/Inländer kritisch hinterfragt wird. Das Dornbirner Verständnis von Integration (und Partizipation) ist entsprechend ganzheitlich ausformuliert:

„Das Verständnis von Integration, das diesem Leitbild unterliegt, meint die bestmögliche Einbeziehung *aller*¹⁹ Mitbürgerinnen und Mitbürger einer Gesellschaft auf struktureller, sozialer und kultureller Ebene. Von gesellschaftlicher Benachteiligung und Desintegrationsprozessen muss nicht allein die ausländische Wohnbevölkerung betroffen sein. So können Zugewanderte sehr gut integriert, jedoch andere gesellschaftliche Gruppen in ihrem Zugang zu Ressourcen und Möglichkeiten der Beteiligung behindert sein. Um die bestmögliche Integration zu fördern, gilt es daher, vor allem den Blick für die *strukturellen*²⁰ Benachteiligungen und Barrieren zu schärfen, die zu sozialer Ungleichheit und Diskriminierung im Zusammenhang mit dem Gruppenstatus eines Menschen in einer Gesellschaft führen. Nicht die nationale Zugehörigkeit ist das massgebliche Kriterium, sondern die sozial-strukturelle Herleitung des Problems. Sonst finden die alten Paradigmen ihre Fortsetzung, und alt eingesessene Polarisierungen werden weitergeführt. Dieses Verständnis von Integration erfordert ein gesamtgesellschaftlich ansetzendes, querschnittsorientiertes Politikprogramm.“²¹

Im Rahmen dieses ganzheitlichen Ansatzes und der zentralen Zieldimension möglichst vollständiger gesellschaftlicher Partizipation *aller*, wird auch bewusst auf einen Ausländerbeirat oder eine ähnliche Sonder-Institution der politischen Partizipation für Migrantinnen und Migranten verzichtet. Projekte dieser Art sind mit verschiedenen Problemen verbunden, wie die Integrationsbeauftragte der Stadt ausführt:

„Einen Beirat, einen klassischen, wie Sie ihn jetzt so angesprochen haben, hat Dornbirn ganz bewusst nicht. Erstens arbeiten Beiräte meistens ehrenamtlich, da stimmt schon mal die Augenhöhe wieder nicht mit der Verwaltung. Beiräte können ganz

¹⁹ Hervorhebung im Original.

²⁰ Hervorhebung im Original.

²¹ Vgl. Integrationsleitbild der Stadt Dornbirn mit integriertem Massnahmenplan: 7.

tolle Dinge entwickeln und schlussendlich kann der politische Ausschuss sagen: Njet, wollen wir nicht! Und wir wollen die gute Zusammenarbeit mit den Migranten, Einzelpersonen und Vereinen, nicht auf dem Opfertisch eines Beirates opfern, sondern wir brauchen diese Leute und wir nützen unsere Kontakte lieber so in der direkten Arbeit, also als Informanten oder als Beiräte in speziellen Projekten, dass wir sie als Fachleute herholen, aber nicht eben in so einen Beirat, in dem möglicherweise dann einfach so viel Energie verpufft und Frustration entsteht, die dann uns ganz viele andere Chancen nimmt. Also das ist so der bewusste Verzicht der Stadt auf so einen Beirat.“²²

Fragen zur Reflexion & Empfehlungen

- Mit der Fokussierung von Zugangsbeschränkungen für Migrantinnen und Migranten einerseits sowie im Rahmen einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive andererseits wird in Dornbirn bei Fragen rund um gesellschaftliche Partizipation stets auch die Rolle der „einheimischen“ Bevölkerung reflektiert und berücksichtigt. In zweierlei Hinsicht lassen sich hier Anknüpfungspunkte und Reflexionsebenen für die Praxis ausformulieren: (1) Die gesamtgesellschaftliche Perspektive öffnet in besonderer Art und Weise auch den Blick dafür, dass es in Dornbirn auch Nicht-Migrantinnen und Nicht-Migranten gibt, die nur wenig am gesellschaftlichen Leben teilhaben, beziehungsweise über wenige entsprechende Ressourcen zur Teilnahme verfügen. Auch bei der nicht-migrantischen Bevölkerung kann es also bisweilen darum gehen, mittels spezifischer Förderangebote zunächst die individuelle Handlungsfähigkeit als eine Grundvoraussetzung vermehrter Partizipation zu erweitern. Anders als bei den Migrantinnen und Migranten liegt hier der Schwerpunkt der individuellen Förderung allerdings nicht auf der Ebene des Spracherwerbs. Entsprechende Förderangebote für Nicht-Migrantinnen und Nicht-Migranten könnten allenfalls aber auch wiederum für Migrantinnen und Migranten relevant sein. Autonomiefördernde und somit längerfristig partizipationsermöglichende Projekte für Migrantinnen und Migranten, die nicht primär auf der Ebene des Spracherwerbs situiert sind, wären in Dornbirn, parallel zum bereits bestehenden sehr breiten Angebot an Sprachkursen, möglicherweise generell noch ausbaufähig. Insbesondere auch Projekte, die auf Eigeninitiative zurückgehen und eher niederschwellig sind, wie zum Beispiel das türkische Frauencafé. (2) Die Thematisierung von Hürden und Zugangsbeschränkungen für eine vollständige Partizipation von Migrantinnen und Migranten fokussiert gezielt die „einheimische“ Bevölkerung. Innerhalb der städtischen Verwaltung sind hieraus ganz offensichtlich bedeutsame Entwicklungsprozesse entstanden. Es könnte möglicherweise interessant

²² Interview Dornbirn.

sein, die Frage, wie Hürden aller Art innerhalb der nicht-migrantischen Bevölkerung abgebaut werden können, noch gezielter ins Auge zu fassen und entsprechende Projekte zu entwickeln. Gibt es beispielsweise Möglichkeiten der Partizipationsförderung für Migrantinnen und Migranten, die bei Nicht-Migrantinnen und Nicht-Migranten ansetzen und hier beispielsweise Vorurteile gegenüber Fremden gezielt bekämpfen usw.?

- In Dornbirn wird aufgrund konzeptioneller Überlegungen bewusst auf einen Ausländerbeirat oder vergleichbare Sonderinstitutionen der Partizipation spezifisch für Migrantinnen und Migranten verzichtet. Angestrebt werden über die Förderung und Erweiterung der individuellen Handlungsfähigkeit gleichwertige, vollständige gesellschaftliche Partizipationschancen für *alle*, unabhängig ob Migrantin/Migrant oder Nicht-Migrantin/Nicht-Migrant. Besteht dennoch das Bedürfnis nach spezifischen Angeboten für Migrantinnen und Migranten zur Partizipation auf einer Steuerungsebene, wie sie von Ausländerbeiräten zumindest teilweise abgedeckt werden können?
- Aus den Materialien wird deutlich ersichtlich, dass zwischen den beiden grössten Migrationsgemeinschaften in Dornbirn, den Migrantinnen und Migranten aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens und den Migrantinnen und Migranten türkischer Herkunft bisweilen grosse Unterschiede hinsichtlich der Integration und Partizipation bestehen. Wissensbestände dieser Art können für eine gezielte Förderarbeit im Themenbereich von Integration und Partizipation äusserst nützlich sein. Wie können derartige Heterogenitäten innerhalb der migrantischen Bevölkerung erklärt werden? Sind die entsprechenden Förderangebote genügend differenziert und zielgruppenorientiert? Möglicherweise könnten hier zusätzliche empirische Studien für eine noch gezieltere Planung hilfreich sein, die nebst den bereits erarbeiteten, ausführlichen statistischen Daten ein qualitativ hochwertiges Datenmaterial verfügbar machen.
- Insbesondere im Integrationsleitbild ist die Formel des „Fördern und Forderns“ verschiedentlich relativ zentral platziert. Dies wirkt insofern etwas überraschend, als die Platzierung einer spezifischen Forderung, die nur Migrantinnen und Migranten adressiert, mit dem ansonsten ausserordentlich stark von Gleichheit (Stichworte: Chancengleichheit & dezidiert pluralistisches Gesellschaftsbild) geprägten Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten, das gerade auch im Integrationsleitbild

Dornbirns sehr deutlich hervortritt, in einem Widerspruch steht. Die grundsätzliche Problematik, die der Begriff des „Forderns“ im Zusammenhang von Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten aufwirft, wird ausführlich im zweiten Teil des Schlussberichts diskutiert. Hervorzuheben ist im Fall Dornbirns, dass der Aspekt des „Forderns“ hier offensichtlich in keiner Art und Weise für die konkrete Praxis handlungsleitend zu sein scheint, was auch faktisch nur schwer umsetzbar wäre. Vielmehr scheinen hier eher pragmatische, allenfalls auch politisch-strategische Überlegungen für die Platzierung der prägnanten Formel relevant gewesen zu sein. Allenfalls wäre diese widersprüchliche Positionierung für zukünftige Entwicklungsschritte zu überdenken. Im Rahmen des für Dornbirn typischen strukturorientierten Ansatzes scheint der Aspekt des Forderns zudem am ehesten in der Thematisierung von Zugangsbeschränkungen und der damit verbundenen Adressierung der nicht-migrantischen Bevölkerung angebracht.

1.2 Konstanz: Individuelle Partizipation

Dass für das Konstanzer²³ Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten das Stichwort der Individualität zentral ist, lässt sich anhand verschiedener Beispiele ausführen. Deutlich sichtbar ist beispielsweise eine sehr differenzierte, auf individuelle Verschiedenheiten sensibilisierte Wahrnehmung der migrantischen Bevölkerung, die beispielsweise im Rahmenkonzept zur Integrationsarbeit in Konstanz zum Ausdruck kommt. So heisst etwa das erste von insgesamt fünf Stichworten, die das Konstanzer Verständnis „Gelingender Partizipati-

²³ Einwohnerstatistik: Einwohner Konstanz (2007): 76'548 (Vgl. Integrationsarbeit in Konstanz. Rahmenkonzept. Anhang: 4.); Ausländische Staatsangehörige: 9'667 (12,9%) (ebd.); Personen mit Migrationshintergrund: 22'597 (29,5%) (ebd.: 5.) Die Kategorie „Personen mit Migrationshintergrund“ umfasst Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit (2007: 9'667), Deutsche mit Einbürgerung (2007: 8'432) und Deutsche Aussiedler (2007: 4'498). (ebd.)

Historische Entwicklung: Die statistischen Angaben von 1962-1992 beziehen sich auf Personen mit Haupt- und Nebenwohnsitz in Konstanz (Vgl. für alle Zahlen aus diesem Zeitraum: Stadt Konstanz 1993: Statistische Informationen (Heft 7). Ausländer in Konstanz: 5.). Die Angaben für die Jahre 2000, 2007 und 2009 beziehen sich nur auf Personen mit Hauptwohnsitz.

	Einwohner insgesamt	Ausländeranteil
1962 (31.12.)	53'967	2'589 (4,8%)
1970 (31.12.)	62'120	4'902 (7,9%)
1980 (31.12.)	68'305	7'117 (10,4%)
1990 (31.12.)	75'089	7'924 (10,6%)
1992 (30.6.)	76'084	9'063 (11,9%)
1992 (31.12.)		9'699

Verteilung nach Nationen 1992 (31.12) (Zur Aufteilung nach Nationen vgl. Stadt Konstanz 1993: Statistische Informationen (Heft 7). Ausländer in Konstanz: 11.): Türkei: 1'713 (17,7,% der ausl. Bevölkerung); Italien: 1'683 (17,6%); Jugoslawien: 1'324 (13,7%); Österreich: 502 (5,2%); Frankreich: 367 (3,8%); Spanien: 297 (3,1%); Kroatien: 290 (3%)

2000 73'804 (Vgl. <http://www.konstanz.de/rathaus/00749/01594/01595/index.html>) (Seite aufgerufen am 1.7.2010).

2007 76'548 (Vgl. Integrationsarbeit in Konstanz. Rahmenkonzept. Anhang:4.)

2009 78'414 (Vgl. <http://www.konstanz.de/rathaus/00749/01594/01595/index.html>) (Seite aufgerufen am 1.7.2010).

on“ verdeutlichen sollen: „Individuelle Ressourcen der Menschen in den Blick nehmen“. In der dazugehörigen kurzen Erläuterung wird festgehalten:

„Konstanz versteht sich als weltoffene, tolerante Stadt, die sich um Chancengleichheit für alle Menschen bemüht, die in ihr leben. Unabhängig von nationaler, kultureller und ethnischer Zugehörigkeit aber auch unabhängig des Alters, Geschlechts, Weltanschauung und Lebensstil sollen Menschen in Konstanz gleiche Chancen in der Gesellschaft haben. (...)“²⁴

Bemerkenswert an dieser Textstelle ist, dass die Heterogenität der Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Konstanz nicht nur hinsichtlich unterschiedlicher „nationaler“, „kultureller“ oder „ethnischer“ Zugehörigkeit konstatiert wird, sondern auch weitere individuelle Verschiedenheiten benannt werden, insbesondere auch nicht nur rein soziodemographisch zuschreibbare Merkmale wie Alter oder Geschlecht, sondern etwa auch Weltanschauung und Lebensstil. Diese Wahrnehmung von Diversität impliziert ein fundamental pluralistisches Gesellschaftsverständnis. Ein solches konkretisiert sich auch in einem explizit ausformulierten Partizipationsideal, das ebenfalls als Teil „Gelingender Integration“ verstanden wird:

„Jeder Bürger soll am Gemeinwesen der Stadt Konstanz gleichberechtigt teilhaben und sich mit seiner eigenen Identität einbringen können.“²⁵

Die Bürger sollen also ihre „eigene Identität“, ihre Individualität in das Gemeinwesen einbringen, die als Ressource und Chance verstanden wird. Diese für Konstanz typische Berücksichtigung von Individualität unter der migrantischen Bevölkerung wird aber nicht nur auf einer konzeptionellen Ebene sichtbar, sondern schlägt sich auch in der grossen Bandbreite von sehr unterschiedlichen Partizipationsmöglichkeiten beziehungsweise -projekten für Migrantinnen und Migranten nieder. Das Angebot reicht vom Forum für Integration als klassischem Ausländerbeirat, über Sprachkurse, niederschwellige Quartierprojekte, bis hin zu ausgebauten Freiwilligenprojekten.

Deutlich wird die Berücksichtigung und Betonung von Individualität, die für das Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Konstanz charakteristisch ist, weiter auch anhand des Selbstverständnisses und Stellenprofils der Integrationsbeauftragten der Stadt. Im Vordergrund steht hier eine dezidiert klienten- beziehungsweise individuumszentrierte Praxis. Bereits aus dem Aufgabenprofil der Stelle der Integrationsbeauftragten ist eine diesbezügliche Gewichtung erkennbar, wenn als erste von insgesamt fünf Aufgaben die „Beratung und Unterstützung von ausländischen und interkulturellen Vereinen, Vereinigungen und Initiativen“²⁶

²⁴ Integrationsarbeit in Konstanz. Rahmenkonzept: 8.

²⁵ Integrationsarbeit in Konstanz. Rahmenkonzept: 9.

²⁶ Vgl. Überblick Integrationsarbeit in Konstanz: 1. Diese Aufgabensetzung ist etwa auch im Vergleich mit dem Stellenprofil der Integrationsbeauftragten in Dornbirn sehr aussagekräftig und aufschlussreich, aus dem deutlich eine andere Schwerpunktsetzung hervorgeht (vgl. Kapitel 1.1 zu Dornbirn).

angegeben wird. Es geht hier also offensichtlich ganz zentral darum, die Migrantinnen und Migranten und ihre Bedürfnisse in den Mittelpunkt der Arbeit zu stellen. Die Integrationsbeauftragte verfügt über ein entsprechend klares Mandat. Dieses klientenzentrierte Paradigma ermöglicht es der Integrationsbeauftragten, in Kombination mit ihrem eigenen damit korrespondierenden Selbst- und Rollenverständnis, ihre Tätigkeit in besonderer Art und Weise an einem geradezu idealtypischen Modell professionellen Handelns in Beraterischen und unterstützenden Kontexten auszurichten. Charakteristisches Merkmal dieses Idealtyps von Professionalität ist unter anderem eine dezidiert einzelfallorientierte Sichtweise, die stets aus einer rekonstruktionslogischen Grundhaltung heraus um fallangemessene, individuelle und pragmatische Lösungen bemüht ist.²⁷ Für eine so verstandene professionelle Praxis sind intensive face-to-face-Kontakte unerlässlich, insbesondere auch die Pflege eines dichten persönlichen Netzwerks zu bestimmten Kontaktpersonen oder „Gatekeepern“ in spezifischen Gemeinschaften, die wiederum via persönliche Kontakte bestimmte Partizipationsprozesse innerhalb ihrer Gemeinschaft fördern können. Die integrationsbeauftragte der Stadt hebt die bedeutende Rolle solch persönlicher Kontakte in verschiedenen Zusammenhängen wiederholt hervor:

„Jeder einzelne Mensch, mit jedem einzelnen Menschen muss man da eigentlich in Kontakt sein.“²⁸

Über ein dichtes persönlicher Kontaktnetz, das aus professionstheoretischer Perspektive höchst zielführend, wenn nicht gar unerlässlich erscheint, verfügt die Integrationsbeauftragte in Konstanz ganz offenbar.

Schliesslich ist eine persönliche Kontaktebene auch bei der „Beratung und Zusammenarbeit mit städtischen und öffentlichen Einrichtungen bei Integrationsfragen“, dem fünften Aufgabenbereich, der durch das Stellenprofil der Integrationsbeauftragten definiert wird²⁹, zentral. Hier geht es oftmals darum, auf einer persönlichen Ebene eine „Haltungs-“ oder „Bewusstseinsänderung“³⁰ etwa hinsichtlich der Wahrnehmung der migrantischen Bevölkerung zu initiieren und eine kritische Reflexion eigener, oftmals unhinterfragter Sichtweisen und Standpunkte zu evozieren. Die stark klientenzentrierte Perspektive des Konstanzer Modells schliesst also Bemühungen der Partizipationsförderung von Migrantinnen und Migranten über die Fokussierung der „einheimischen“ Bevölkerung, beispielsweise bestimmter oftmals verdeckter Hürden und Zugangsbarrieren aller Art für Migrantinnen und Migranten, die gerade auch verwaltungsintern existieren, keineswegs aus. Die Ansätze auf dieser Ebene scheinen

²⁷ Zum hier zum Ausdruck gebrachten Verständnis von professionellem Handeln vgl. Oevermann 1996; Oevermann 2002.

²⁸ Interview Konstanz.

²⁹ Vgl. Überblick Integrationsarbeit in Konstanz: 1.

³⁰ Die Begriffe stammen aus dem Interview Konstanz.

allerdings von vergleichsweise eher geringem Stellenwert innerhalb des Gesamtkonzepts der Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Konstanz zu sein und scheinen in erster Linie auf der engagierten Eigeninitiative der Integrationsbeauftragten zu gründen.

Fragen zur Reflexionen & Empfehlungen

- Eine grosse Stärke des Konstanzer Konzepts liegt, wie erwähnt, in seiner dezidiert klientenzentrierten Ausrichtung. Mögliches Entwicklungspotential wäre demgegenüber insbesondere hinsichtlich einer strukturorientierten Perspektive auf die Thematik der Partizipation von Migrantinnen und Migranten gegeben, insbesondere auch hinsichtlich des Einbezugs der nicht-migrantischen Bevölkerung und insbesondere auch der Stadtverwaltung. Entsprechende Ansätze in diese Richtung scheinen noch vergleichsweise schwach ausgebildet. Hier wäre möglicherweise eine stärkere Berücksichtigung des Themas als Querschnittsthema innerhalb der Verwaltung ins Auge zu fassen. Sehr konkreter Handlungsbedarf könnte etwa darin bestehen, dem Rahmenkonzept verwaltungsintern mehr Geltung zu verschaffen, was beispielsweise heisst, die Thematik offensiver als Querschnittmaterie zu integrieren sowie auf einer „Haltungs-,“ oder „Bewusstseins-“ noch gezielter Entwicklungsprozesse zu initiieren, wie sie im Rahmenkonzept auch bereits vorgezeichnet sind. Die Thematik scheint noch weitestgehend isoliert bei der Integrationsbeauftragten angesiedelt, deren Handlungsspielraum in dieser Richtung momentan noch eher gering zu sein scheint und sich stark auf vereinzelte persönliche Kontakte zu beschränken scheint, über die bisher einzig sehr zeit- und kostenintensiv auf einer persönlichen „Haltungs- und Bewusstseins-“ Veränderungsprozesse initiiert werden können. Eine entsprechende Erweiterung der Praxis im Themenbereich Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten innerhalb der Verwaltung sollte allerdings idealerweise nicht auf Kosten der professionellen klientenzentrierten Praxis gehen, sondern als Ergänzung dazu verstanden und dementsprechend konzeptionell verankert werden. Wird eine strukturelle und gesamtgesellschaftliche Ebene des Themas komplett ausgeblendet, besteht auch die Gefahr, dass die Partizipations- und Integrationsthematik in einer Art individualisiert wird, die wahrgenommene Defizite einzig den Migrantinnen und Migranten zuschreibt.

- Das bemerkenswerte Professionsverständnis der Integrationsbeauftragten könnte noch deutlicher explizit gemacht werden, gerade auch in Abgrenzung von rein verwaltungsmäßigem, bürokratischem und standardisiertem Handeln, das gerade auch in Kontexten unterstützender und beratender Tätigkeit vermehrt als „professionell“ missverstanden wird.
- Fragen, die sich allgemein rund um das Instrument eines Ausländerbeirats stellen, treffen auch auf das Forum für Integration zu (vgl. dazu auch die Ausführungen im zweiten Teil des Schlussberichts). Was beim Forum für Integration in Konstanz speziell auffällt, ist die personelle Zusammensetzung, die zumindest was die Vertretung der Migrantinnen und Migranten betrifft, einer strikt repräsentativen Logik folgt. Ihrem prozentualen Anteil in der Gesamtbevölkerung entsprechend, stehen bestimmten Gruppen von Migrantinnen und Migranten, die zentral entlang der Kategorie nationaler Staatszugehörigkeit eingeteilt werden, eine bestimmte Sitzzahl an „Ländervertretungen“ zu. Diese repräsentative Logik im Forum für Integration ist insofern eher überraschend, weil hier nicht das ansonsten dominante Prinzip der Individualität zum Tragen kommt. Hier wäre allenfalls zu überdenken, ob eine andere Basis der Zusammensetzung sinnvoller sein könnte und inwiefern und in welcher Form Zugangsbeschränkungen für einen Ausländerbeirat überhaupt zu definieren sind.

1.3 Kreuzlingen: Zielgruppenspezifische Partizipation

Für das Kreuzlinger³¹ Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten ist eine subtile Wahrnehmung von Differenzen unter der migrantischen Bevölkerung von besonderer Bedeutung. Exemplarisch äussert sich diese etwa in der Anfangspassage eines jahresberichtsähnlichen Dokuments der „Regionalen Fachstelle Integration“, in der ein Bewusstsein für die „Heterogenität der ausländischen Bevölkerung“ mehrfach sichtbar wird:

„Lokale Ausgangssituation: Die Stadt Kreuzlingen hat traditionell einen sehr hohen Ausländeranteil. Rund 49% der 19.000 Einwohner sind Pass-Ausländer und 30% der Bevölkerung in der Stadt Kreuzlingen stammen aus den deutschsprachigen Ländern Deutschland und Österreich. Etwa 30% der ausländischen Bevölkerung stammt aus südosteuropäischen Ländern. Insgesamt leben Menschen aus 90 verschiedenen Herkunftsländern in Kreuzlingen. (...) Die Situation in der Stadt Kreuzlingen zeichnet sich weniger durch eine besondere Belastung als Folge des Anteils ausländischer Mitbewohnerinnen und Mit-

³¹ Einwohnerstatistik (vgl. zu allen hier aufgeführten Zahlen: <http://www.kreuzlingen.ch/praesidium/facts.php?q=einwohner>) (Seite aufgerufen am 30.11.2010): Einwohner Kreuzlingen (am 30.10.2010): 19'323; Ausländische Staatszugehörigkeit: 9'593 (49,65%); Verteilung nach Nationen: Deutschland (Ende Juli 2010): 4'406.

bewohner aus, als vielmehr durch eine grosse Heterogenität der ausländischen Wohnbevölkerung. Diese Ressourcen, unterschiedliche Erfahrungen und Zuwanderungsgründe sind in einem dynamischen Prozess als Chance zu nutzen.³²

Bemerkenswert an dieser einleitenden Textpassage ist nicht nur der Verweis auf die grosse Bandbreite verschiedener Herkunftsländer der „ausländischen“ Bevölkerung. Differenziert wird zusätzlich auch hinsichtlich sprachlicher Ressourcen sowie in Bezug auf „Erfahrungen und Zuwanderungsgründe“. Zudem hinterfragt die Formulierung „Pass-Ausländer“ die gängige Kategorie „Ausländer“ – beziehungsweise das Gegensatzpaar „Ausländer“-„Inländer“ – kritisch und verweist auf ihren konstruktivistischen Charakter. Indirekt wird so auch eine stets in der Dichotomie „Ausländer“-„Inländer“ implizit angelegte grundsätzliche Andersartigkeit zwischen den beiden Gruppen relativiert. Es zeigt sich hier also eine differenzierte Wahrnehmung, die in anderen Städten oftmals etwa anhand der Formulierung „Personen mit Migrationshintergrund“ zum Ausdruck kommt, mit der ebenfalls eine kritische Infragestellung der fixen Kategorie „Ausländer“ einhergeht. Anhand dieser kurzen Textpassage wird also bereits deutlich, dass in Kreuzlingen ein grosses Bewusstsein für die ganz unterschiedlichen Hintergründe und spezifischen Lebenssituationen von Migrantinnen und Migranten vorliegt und bisweilen etwa die Differenzen unter Migrantinnen und Migranten durchaus auch grösser sein können als etwa zwischen Migrantinnen/Migranten und Nicht-Migrantinnen/Nicht-Migranten.

Dieser differenzierten Wahrnehmung der migrantischen Bevölkerung entsprechen nun auch die Partizipationsmöglichkeiten, die eine sehr grosse Bandbreite abdecken. Indem sie insbesondere die bisweilen sehr unterschiedlichen Ressourcen zur gesellschaftlichen Partizipation berücksichtigen, unterscheiden sie sich je nach spezifisch angesprochener Zielgruppe und reichen beispielsweise von niederschweligen Quartierprojekten über symbolische Aktionen bis hin zu einem Ausländerbeirat. Hier kommt somit auch ein sehr offenes und pluralistisches Verständnis von gesellschaftlicher Partizipation beziehungsweise sozialer Integration zum Ausdruck. Ein solches zeigt sich auch darin, dass ein Engagement von Migrantinnen und Migranten in Sportvereinen oder Ausländervereinen explizit als Form der Integration und Partizipation anerkannt wird.³³ Private Akteure wie beispielsweise Vereine werden dementsprechend auch als sehr bedeutsam für die Integration und Partizipation von Migrantinnen und Migranten geschätzt.

³² Vgl. Regionale Fachstelle Integration: Regionales Kompetenzzentrum Integration Kreuzlingen. Würdigung der Leistungsbereiche für den Bereichszeitraum 2009: 4.

³³ Vgl. Fachkommission Integration Stadt Kreuzlingen 2003: Integrationsbericht: 14,18.

Ein ausgesprochen pluralistisches Gesellschaftsverständnis zeigt sich weiter auch im spezifischen Integrationsverständnis der Stadt. Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern wird grundsätzlich definiert als „ein Prozess, der zum Ziel hat, das Zusammenleben aller Menschen ohne wirtschaftliche, soziale oder gesundheitliche Ausgrenzung zu ermöglichen.“³⁴ „Alle Menschen“ sollen also die Möglichkeit erhalten, umfassend gesellschaftlich zu partizipieren. Dieser Zielerreichung geht ein spezifischer „Prozess“ voraus, der erst zu dieser umfassenden Partizipation befähigt und in dem also diese umfassende Partizipationsfähigkeit beziehungsweise umfassende Autonomie erworben wird.

In Anbetracht der Heterogenität der ausländischen Bevölkerung, die in Kreuzlingen sehr bewusst wahrgenommen wird, verläuft nun auch dieser Integrationsprozess zur (Rück)Erlangung vollständiger Autonomie und Partizipationsfähigkeit je nach den spezifischen individuellen Ressourcen sehr unterschiedlich und eben stets individuell. Das Typische des Kreuzlinger Konzepts der Partizipation liegt nun gerade darin, diese Heterogenität zu berücksichtigen. Im Zuge dessen wird auch eingeräumt, dass mitunter bei Einzelnen, zumindest vorübergehend, etwa zu Beginn eines Integrationsprozesses oder bei entsprechend wenigen Ressourcen, auch überhaupt keine gesellschaftliche Partizipation möglich ist, was als Realität zu anerkennen ist. Entwicklungsprozesse müssen dann mittels einer dezidiert zielgruppenspezifischen, fördernden Praxis initiiert werden. Die Integrationsbeauftragte der Stadt verdeutlicht diesen Sachverhalt einer bisweilen vorübergehenden fast gänzlich eingeschränkten Handlungs- und Partizipationsfähigkeit exemplarisch anhand ihrer eigenen Migrationserfahrung und drückt damit gleichwohl auch eine für Kreuzlingen typische Perspektive aus. Unterschiedliche Ressourcen eröffnen unterschiedliche Möglichkeiten der gesellschaftlichen Partizipation und diesem Umstand gilt es, auch für die Praxis der Förderung der Partizipation von Migrantinnen und Migranten, Rechnung zu tragen:

„Also Migration funktioniert in gewissen Schritten und da gibt es sensible Phasen, und es gibt Fenster, da kann man was machen, und in manchen eben nicht. Und am Anfang habe ich auch einen Schock gehabt, ich musste mich erst mit dem Milchkästlein und dem blauen Punkt für den Müllsack beschäftigen, und als ich das überwunden hatte, konnte ich weiter. (...) Es ist so, also zuerst mal das, was überlebenswichtig ist.“³⁵

Zudem gilt es aus Sicht des Kreuzlinger Konzepts der Partizipation von Migrantinnen und Migranten auch zu berücksichtigen, dass nicht nur die individuellen Hintergründe und Ressourcen von Migrantinnen und Migranten und somit auch deren Partizipationsmöglichkeiten grundsätzlich verschieden sein können, infolgedessen unterschiedliche Partizipationsformen

³⁴ Vgl. Fachkommission Integration Stadt Kreuzlingen 2003: Integrationsbericht: 6.

³⁵ Interview Kreuzlingen.

zu konzipieren sind. Hinzu kommt gerade im Fall Kreuzlingens, dass auch die „Aufnahmegesellschaft“ keineswegs einfach als eine fixe Einheit vorgestellt wird. Diese differenzierte Wahrnehmung auch der „Aufnahmegesellschaft“ ist in Kreuzlingen womöglich auch deshalb besonders ausgeprägt, weil die Fachstelle Integration als „Regionale Fachstelle“ konzipiert ist und somit Integrations- und Partizipationsprozesse nicht nur in einem städtischen sondern auch in einem ländlichen Umfeld gefördert werden, was wiederum eine differenzierte zielgruppen- wenn nicht gar einzelfallspezifische Perspektive, etwa hinsichtlich möglicher Formen der Partizipation, verlangt.

Fragen zur Reflexion & Empfehlungen

- An die dominante Zielgruppenorientierung des Kreuzlinger Konzepts der Partizipation von Migrantinnen und Migranten schliesst eine Reihe von Fragen naheliegenderweise an: Gibt es Teile der migrantischen Bevölkerung, die bisher schwächer als andere erreicht wurden und deshalb als spezifische Zielgruppen gezielter zu fokussieren wären? Gibt es mögliche Zielgruppen, deren Existenz man sich bisher nicht bewusst ist? Auffällig im Vergleich mit den anderen untersuchten Städten ist beispielsweise, dass Jugendliche als Zielgruppe eher wenig präsent zu sein scheinen. Welche Partizipationsprojekte wären allenfalls für diese oder weitere neue Zielgruppen zu initiieren? Im Besonderen stellt sich auch stets die Frage nach der Angemessenheit beziehungsweise idealen Passung eines Partizipationsangebots auf eine spezifische Zielgruppe: Inwiefern entsprechen die spezifischen Partizipationsangebote den spezifischen Ressourcen und Hintergründen der Migrantinnen und Migranten in Kreuzlingen beziehungsweise der unterschiedlichen Zielgruppen? Sind möglicherweise Anpassungen vorzunehmen? Inwiefern sind die eigenen Vorstellungen der Heterogenität der Bevölkerung überhaupt angemessen? Nach welchen Kriterien werden bestimmte Zielgruppen definiert und sind diese adäquat? Sind die spezifischen Ressourcen und Hintergründe der verschiedenen Zielgruppen (inkl. deren eigenen (Wunsch-)Vorstellungen hinsichtlich kommunaler Partizipation) ausreichend bekannt? Wie lassen sich hier allenfalls zusätzliche Informationen beschaffen? Möglicherweise wäre es hilfreich, hier weitere empirische Daten zu den Migrantinnen und Migranten in Kreuzlingen zu generieren, insbesondere qualitativ hochwertige Daten, die gezielt fundierte Einblicke über die

konkreten Lebensumstände, und dabei insbesondere auch über die konkreten Vorstellungen und Interessen bezüglich gesellschaftlicher Partizipation ermöglichen.

- Inwiefern lässt sich auch die nicht-migrantische Bevölkerung in Integrations- und Partizipationsprozessen und -projekten in Kreuzlingen einbinden? Auch hier besteht möglicherweise ein Entwicklungspotential hinsichtlich gesellschaftlicher Integration (Stichworte: Stärkung der Handlungs- und Partizipationsfähigkeit auch der nicht-migrantischen Bevölkerung). Weiter zu fragen wäre, ob und wie auf Seiten der „Aufnahmegesellschaft“ auch Hürden verschiedenster Art, die den Migrantinnen und Migranten die Integration und Partizipation erschweren können, abzubauen sind.
- Die Teilnahme am Ausländerbeirat erscheint relativ voraussetzungsvoll. Auffällig ist beispielsweise die Zugangsvoraussetzung einer Mindestaufenthaltsdauer in Kreuzlingen. Sind alle explizit ausformulierten Zugangsvoraussetzungen sinnvoll oder wäre hier allenfalls eine Öffnung zu überdenken?
- Das pluralistische Verständnis integrativer und partizipativer Prozesse ist äusserst bemerkenswert. Wäre es allenfalls sinnvoll diese auch aus fachlicher Hinsicht höchst adäquate Positionierung noch expliziter festzuhalten, zum Beispiel in der Form eines Integrationsleitbildes? Diese Frage stellt sich auch aufgrund gegenwärtiger Entwicklungen, gerade auch in Verwaltungen, in Richtung zunehmender Standardisierung und Technokratisierung, infolge derer bisweilen aus fachlicher Perspektive auch von einer zunehmenden De-Professionalisierung gesprochen werden muss.

1.4 Radolfzell: Prinzip des freiwilligen Engagements

Die Stadt Radolfzell³⁶ hat als vergleichsweise kleine Gemeinde bis anhin bewusst darauf verzichtet, ein schriftliches Konzept zur Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten, beispielsweise in der Form eines Integrationsleitbildes, zu erstellen. Ein vergleichbares Dokument, das den Themenbereich Integration und Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Radolfzell umschreibt, liegt jedoch in der Dokumentation einer so ge-

³⁶Einwohnerstatistik: Einwohner Radolfzell (30.9.2008): 30'364 (vgl. <http://www.radolfzell.de/13063/Unsere-Stadt/Radolfzell-im-Ueberblick/Statistische-Angaben/index.aspx>) (Seite aufgerufen am 1.7.2010); Ausländische Staatszugehörigkeit: ca. 3300 (vgl. Integrationsforum Radolfzell 2009: Integration in Radolfzell. In: Hallo Radolfzell, Ausgabe vom 16.7.2009: 4).

nannten „Zukunftswerkstatt“ vom 29.9.2008 vor.³⁷ Bei der Zukunftswerkstatt zum Thema „Integration - eine Herausforderung für unsere Stadt Radolfzell“ handelte es sich um einen eintägigen Workshop, in dem über mehrere Teilschritte insgesamt fünf „Projektumrisse“ im Themenbereich Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten erarbeitet wurden, deren Umsetzung im Rahmen des in der Folge neu gegründeten „Forum Integration“ erfolgte.³⁸ Sowohl die Zukunftswerkstatt wie auch das Forum Integration sind zentrale Partizipationsprojekte für Migrantinnen und Migranten in Radolfzell und verweisen in verschiedener Hinsicht exemplarisch auf typische Elemente des städtespezifischen Konzepts der Partizipation. Sie bilden deshalb den Ausgangspunkt nachfolgender Ausführungen.

Charakteristisch für die Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Radolfzell ist eine stark ehrenamtliche Struktur, die sich in der durchgeführten Zukunftswerkstatt exemplarisch abbildet. Es handelte sich hierbei um eine Veranstaltung, die zwar von der Stadtverwaltung in Zusammenarbeit mit Diakonie, AWO und Landkreis initiiert, jedoch wie der Titel bereits verrät, als dezidiert inhalts-, entwicklungs- und ergebnisoffenes Arrangement konzipiert wurde. Die Stadt formulierte hier also zunächst einmal nur einen offenen Rahmen, der die Partizipation von Migrantinnen und Migranten ermöglichen sollte. Die inhaltliche Besetzung blieb vollumfänglich den Teilnehmenden, ihren Ideen, Interessen und Motivationen vorenthalten. Die Teilnahme an der Veranstaltung stand dabei grundsätzlich allen offen, wie ein Blick auf die schriftliche Einladung zeigt:

„Sehr geehrte Damen und Herren,
wir wollen die Integration von Migrantinnen und Migranten in Radolfzell verbessern und mit Ihnen gemeinsam die Integrationsarbeit in unserer Stadt entwickeln.
Hierzu möchten wir alle engagierten und interessierten Bürgerinnen und Bürger, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Kindergärten, Schulen, Vereinen, Kirchen und sonstigen Verbänden, die bereits Integrationsarbeit leisten oder leisten möchten, ganz herzlich zur Teilnahme an einer Zukunftswerkstatt mit dem Thema
Integration – eine Herausforderung für unsere Stadt Radolfzell³⁹
einladen.“⁴⁰

Die Zukunftswerkstatt war also als eine allen Interessierten offen stehende Veranstaltung konzipiert⁴¹ und die so angesprochenen Interessierten sind es denn schliesslich auch, die mit ihren spezifischen Interessen und spezifischen Hintergründen die Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Radolfzell massgeblich gestalten. Die aus der Zukunftswerkstatt entwickelten fünf „Projektumrisse“ gründen ausschliesslich auf Interessen, die sich im Rahmen des eintägigen Workshops artikulierten. Dies gilt weiter auch für ihre Umsetzung. Als

³⁷ Vgl. Dokumentation. Zukunftswerkstatt: „Integration eine Herausforderung für unsere Stadt Radolfzell“.

³⁸ Vgl. Schreiben 21.1.2010.

³⁹ Hervorhebung im Original.

⁴⁰ Vgl. Dokumentation. Zukunftswerkstatt: „Integration eine Herausforderung für unsere Stadt Radolfzell“.

⁴¹ Ebenso steht das Forum Integration grundsätzlich allen Interessierten offen.

eigentlich reine Freiwilligenprojekte hängen sie direkt vom Engagement, dem Interesse und der Motivation der Initiatoren ab. Aufgrund der offenen Zusammensetzung und den offenen Gestaltungsmöglichkeiten der Zukunftswerkstatt wenig überraschend haben die fünf initiierten Projekte stark unterschiedliche inhaltliche Ausrichtungen, formale Rahmen und Adressanten. Typischerweise handelt es sich um kleinere, in gewisser Weise auch isolierte Einzelprojekte, die eher kurzfristig, zum Beispiel in der Form eines einmaligen Vortrags, angelegt sind. Typisch für das Radolfzeller Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten ist auch eine Politik der „kleinen Schritte“, wie sie auch im Interview mit dem für den Themenbereich zuständigen Leiter des Bürgerbüros explizit wird:

„Wir haben gesagt, lieber machen wir kleine Schritte (...) und gehen diese kleinen Schritte vorwärts.“⁴²

Die Erfahrungen mit dieser offenen und gänzlich auf freiwilligem Engagement basierenden Form der Partizipation und Initiierung von Partizipationsprojekten scheinen durchwegs positiv. Sie eröffnet grosse Spielräume etwa hinsichtlich der Bearbeitung individueller Interessen, was grundsätzlich sehr motivierend ist und als ein zentraler Erfolgsfaktor von Freiwilligenprojekten gilt. In einem Fall haben sich allerdings auch Schwierigkeiten dieser Konzeption offenbart. Projekte nämlich, bei denen etwa Umsetzungsschwierigkeiten vorliegen, scheinen schneller Gefahr zu laufen, nicht weitergeführt zu werden, weil Misserfolge das Engagement, das Interesse und die Motivation der Freiwilligen sehr schnell reduzieren oder auf andere, erfolversprechendere und deshalb auch persönlich befriedigendere Projekte lenken können.

Ein weiteres Charakteristikum des Radolfzeller Konzepts der Partizipation von Migrantinnen und Migranten ist in der obigen Formulierung der Einladung zur Zukunftswerkstatt ebenfalls ersichtlich. Die Stadt arbeitet in ausgeprägtem Masse mit im weitesten Sinn organisierten Partnern zusammen und findet hier bislang fast ausschliesslich ihre themenspezifischen Ansprechpartner. Das Konzept der Partizipation basiert also ausgesprochen stark auf der Partizipation bereits organisierter Personen. Die Einladung zur Zukunftswerkstatt richtete sich bemerkenswerterweise nicht nur allgemein an „engagierte und interessierte Bürgerinnen und Bürger“, wobei auch diese Formulierung auf der Ebene der angesprochenen Privatpersonen möglicherweise bereits bestimmte Voraussetzungen der Teilnahme impliziert, sondern explizit auch an „Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ aus organisierten oder institutionalisierten Zusammenhängen. Diese organisierten Interessierten waren denn auch unter den Teilnehmenden

⁴² Interview Radolfzell.

der Zukunftswerkstatt besonders gut vertreten. Bei den 34 Teilnehmenden handelte es sich offenbar nur bei einer Person um eine Privatperson, die nicht in irgendeiner Form über eine Organisation oder eine Institution mit dem Themenbereich verankert ist. Alle anderen lassen sich beispielsweise als Vertreterinnen und Vertreter der Stadt (Gemeinderat, Verwaltung), von öffentlichen Einrichtungen (Schule, Kindergarten, Jugendzentrum), von MigrantInnen-selbstorganisationen (Alevitischer Kulturverein, Muslimgemeinde) oder weiteren organisierten gesellschaftlichen Akteuren (Pfarrgemeinde, Diakonie, Arbeiterwohlfahrt, private Hausaufgabenhilfe, Frauen- und Kinderschutzhaus) bezeichnen.⁴³ Gerade auch die Einbindung der „direktbetroffenen“ Migrantinnen und Migranten erfolgte somit in erster Linie über MigrantInnenvereine.

Die Stadt sieht in den organisierten Akteuren also die primären Ansprech- und Praxispartner für spezifische Initiativen im Themenbereich. Es liegt gleichzeitig auch eine hohe Sensibilität dafür vor, dass in diversen Zusammenhängen dieser Art (Vereine, private Verbände, öffentliche Institutionen) ganz selbstverständlich Integrationsarbeit geleistet wird und hier Partizipation erfolgt, ohne dass dies aber immer offiziell so benannt würde. Insbesondere die überaus wertschätzende Wahrnehmung von Integrationsarbeit in Schule, Kindergarten, Jugendarbeit oder auch in Freizeitvereinen, zum Beispiel im Fussballverein, ist auffällig. Hier werden Ressourcen gesehen, die wann immer möglich gefördert und unterstützt werden. Es zeigt sich somit auch ein sehr pluralistisches Verständnis von Integration und Partizipation.

Die offensichtlich starke Partnerschaft mit organisierten Partnern erklärt sich einerseits aus dem grossen Bewusstsein für deren Leistungen im Bereich Integration und Partizipation, lässt sich aber gleichzeitig auch als eigentliche Notwendigkeit interpretieren. Nicht zuletzt auch aufgrund fehlender personeller und finanzieller Ressourcen besitzt die Stadt selbst keine Möglichkeiten die Leistungen zu erbringen, die durch das freiwillige Engagement und die organisierten, teilweise privaten Partner erbracht werden. Innerhalb der städtischen Verwaltung ist der Bereich Integration und Partizipation von Migrantinnen und Migranten beim Leiter des Bürgerbüros angesiedelt, wobei dies typischerweise auch in erster Linie aufgrund eines grossen Interesses und Engagements des Büroleiters zum Themenbereich so gehandhabt wird. Es stehen allerdings keine zusätzlichen Personalentschädigungen für diese Aufgaben zur Verfügung, vielmehr handelt es sich hierbei um eine ebenfalls gewissermassen fast schon freiwilli-

⁴³ Vgl. Dokumentation. Zukunftswerkstatt: „Integration eine Herausforderung für unsere Stadt Radolfzell“.

ge Tätigkeit des Bürgerbüroleiters zusätzlich zu seiner beruflichen Hauptarbeit. Für eine im Vergleich mit den anderen untersuchten Städten kleinere Gemeinde wie Radolfzell zeigt sich hier schliesslich auch deutlich die Bedeutung nicht-kommunaler privater, sozialer und oftmals auch supra-lokaler Akteure wie Diakonie, AWO, Migrationsberatung, aber auch Bund, Land, Landkreis etc., die Dienstleistungen im Themenbereich erbringen, welche die Kommune selbst nicht finanzieren könnte.

Fragen zur Reflexion & Empfehlungen

- Eine grosse Stärke des Radolfzeller Konzepts der Partizipation, wie es exemplarisch in der Zukunftswerkstatt und im Forum Integration zum Ausdruck kommt, liegt in der Offenheit für Projektideen von interessierten und engagierten Bürgerinnen und Bürgern. Hierbei handelt es sich um einen kaum zu unterschätzenden Motivationsgaranten für ein Engagement in ehrenamtlichen oder freiwilligen Kontexten und somit auch für ein erfolgreiches Gelingen von Freiwilligenprojekten. Es zeigt sich allerdings, dass die Teilnahme an einer Zukunftswerkstatt oder am Forum Integration, obgleich grundsätzlich sehr offen konzipiert, an sich doch relativ voraussetzungsreich zu sein scheint beziehungsweise mit diesem spezifischen Partizipationsgefäss offenbar nur bestimmte Segmente der Bevölkerung erreicht werden; und dies sowohl bei der nicht-migrantischen wie migrantischen Bevölkerung. Bei den Migrantinnen und Migranten ist zum Beispiel der Alevitische Kulturverein sehr stark in der Zukunftswerkstatt und im Forum Integration vertreten. Migrantinnen und Migranten mit weniger Ressourcen und sozialem Kapital werden mit dieser Form von Partizipationsangeboten aber offenbar eher weniger erreicht. Es könnte allenfalls interessant sein, sich Überlegungen dahingehend zu machen, wie gerade mit einer offenen Partizipationsform, die sich an einem stark von individuellen Interessen getragenen Modell des freiwilligen Engagements orientiert, auch andere Bevölkerungskreise gezielter angesprochen werden könnten. Wären zum Beispiel noch niederschwelligere Formen als beispielsweise eine Zukunftswerkstatt denkbar, die auch die bisher wenig vertretenen Gruppen zur Partizipation und Einbringung ihrer Ideen ermutigen könnten. Es wäre insbesondere auch zu bedenken, wie Migrantinnen und Migranten angesprochen werden können, die nicht bereits in Vereinen organisiert sind. Interessant könnte es in dieser Hinsicht auch

sein, die Vorstellung idealer Partizipation zu erweitern und neben dem Forum auch andere Formen von Partizipation explizit zu benennen und als solche „offiziell“ anzuerkennen. Es würde möglicherweise unter anderem dem stark niederschwellig ausgerichteten Konzept der Partizipation in Radolfzell noch schärfere Konturen verpassen.

- Im Hinblick auf die, ebenfalls durch die freiwillige Konzeption erklärable Kleinheit und Kurzfristigkeit der Projekte wäre allenfalls zu überdenken, ob nicht eine Art von offiziellem Leitbild, verbunden mit einem signalartigen offiziellen Bekenntnis zu Integration und Partizipation zumindest zu mehr Kontinuität beitragen könnte und das Thema auch dann öffentlich platzieren könnte, wenn gerade keine Projekte laufen oder alle abgeschlossen sind. Dabei wäre allerdings die sehr eigentümliche, aber offenbar sehr angemessene und erfolgreiche Konzeption der Integrations- und Partizipationsarbeit in Radolfzell zu berücksichtigen. Ein entsprechendes Leitbild sollte also ebenfalls sehr inhaltsoffen formuliert werden, um dem sehr offenen Charakter der Partizipations- und Integrationsbemühungen auch gerecht zu werden und damit die laufenden Prozesse gerade des freiwilligen Engagements auf keinen Fall einzuschränken, sondern zusätzlich zu fördern und zu unterstützen. Ein Leitbild und eine offizielle Fixierung des Themas könnten möglicherweise über verschiedene Wege auch zusätzliche Ressourcen generieren.
- Die Bedeutung und der integrative Nutzen auch der aller kleinsten Projekte sind unbestritten. Möglicherweise könnte es aber ergänzend dazu sinnvoll sein, falls dies überhaupt möglich ist, allgemeinere Bezüge zur Thematik noch deutlicher hervorzuheben. Sichtbar wird bisweilen auch eine Vorstellung, dass es sich bei der Integration und Partizipation von Migrantinnen und Migranten überspitzt formuliert um einen teleologischen, abwickelbaren Prozess handelt; dass also über die Abwicklung einzelner Projekte Integration oder Partizipation erreicht werde. Bisweilen gerät dabei möglicherweise das Prozesshafte von gesellschaftlicher Integration und Partizipation etwas aus dem Blickfeld.
- Bestehen Möglichkeiten der Unterstützung von Seiten der Stadt, wenn einzelne Projekte Schwierigkeiten bekunden? Bestehen Möglichkeiten die Gefahren schneller Frustration und des individuellen Rückzugs, die in Modellen freiwilliger Arbeit fast schon strukturlogisch angelegt sind, gezielt zu minimieren? Gibt es weitere nie-

derschwellige Angebote, die in Radolfzell ohne grössere finanzielle Aufwendungen umgesetzt werden könnten?

- Bei der Partizipation im Forum Integration handelt es sich ganz offensichtlich auch um ein bedeutsames Organ der Steuerung für Migrantinnen und Migranten in Radolfzell, bietet das Forum doch die Möglichkeit, Projekte zu initiieren und umzusetzen. Möglicherweise wäre es, vielleicht auch im Rahmen eines Leitbildes, sinnvoll diesen Aspekt hervorzuheben und zu betonen. Zu überdenken wäre allenfalls, ob das Forum auch beratende Funktion für den Gemeinderat haben könnte. Dabei sollten dem Forum aber weiterhin idealerweise keine Zugangsbeschränkungen auferlegt werden. Äusserst bemerkenswert am Forum ist gerade, dass es nicht nur Migrantinnen und Migranten selbst vorenthalten ist, sondern alle Interessierten, auch Nicht-Migrantinnen und Nicht-Migranten, sich einbringen können. Diese nicht-identitäts- und nicht nicht-repräsentationspolitische Logik kann als grosse Stärke betrachtet werden und Radolfzell unterscheidet sich hier auch von den Ausländerbeiräten in anderen Städten.
- Im Dossier findet sich kaum schriftliches Informationsmaterial für Migrantinnen und Migranten. Hier könnte möglicherweise Nachholbedarf, beispielsweise für Neuzugezogene, bestehen.

1.5 Schaffhausen: Kohärenzprinzip

Das Schaffhauser⁴⁴ Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten zeichnet sich in mehrfacher Hinsicht durch ein Grundmuster aus, in welchem verschiedene „Ebenen“ oder „Schienen“⁴⁵ zu einem kohärenten Ganzen vereint werden. Ein solches Muster zeigt sich zwar verschiedentlich auch in den anderen untersuchten Städten, ist in Schaffhausen aber besonders deutlich erkennbar und für das Konzept der Partizipation besonders charakteristisch. Es lässt sich sogar nicht nur in den theoretischen Ausführungen und Konzeptionalisierungen sowie auf

⁴⁴ Einwohnerstatistik: Einwohner Stadt Schaffhausen (2009): 34'563 (Für alle hier aufgeführten Zahlen zur Stadt Schaffhausen vgl. <http://www.statistik.sh.ch/index.php?id=10029&gem=315>) (Seite aufgerufen am 21.6.2009); Ausländische Staatszugehörigkeit: 26,5%; Verteilung nach Nationen: Deutschland 21,9%; Italien 13,2%; Serbien 10,8%; Türkei 9,0%; Kroatien 8,4%; Mazedonien 6,1%; Übrige 34,0%.

Einwohner Kanton Schaffhausen (2009): 75'677 (Für alle hier aufgeführten Zahlen zum Kanton Schaffhausen vgl. <http://www.statistik.sh.ch/index.php?id=10022>) (Seite aufgerufen am 21.6.2009); Ausländische Staatszugehörigkeit: 17'285. Historische Entwicklung: Einwohner Stadt Schaffhausen: 1981: 34'291; 1990: 34'446; 2000: 33'596; 2001: 33'942; Ausländische Staatszugehörigkeit (2001): 23,9%; Verteilung nach Nationen (2001): Deutschland 13,1%; Italien 17,1%; Serbien 15,4%; Türkei 10,4%; Kroatien 12,4%; Mazedonien 6,8%; Übrige 24,8%. Einwohner Kanton Schaffhausen: 1990: 72'046; 2000: 72'916; Ausländische Staatszugehörigkeit: 1990: 11'803; 2000: 14'251.

⁴⁵ Die Begriffe stammen aus dem Interview Schaffhausen.

der Ebene der konkreten Partizipationsangebote und –initiativen für Migrantinnen und Migranten erkennen, sondern selbst auf einer rein formal-organisatorischen Ebene, die in Schaffhausen im Vergleich mit den anderen Städten sehr eigentümlich ist.

Zentraler Akteur im Bereich der Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten in der Stadt und im Kanton Schaffhausen ist der Verein Integres (Integrationsfachstelle für die Region Schaffhausen), der - und hierin liegt die Besonderheit im Vergleich mit anderen Städten - weder eindeutig einer zivilgesellschaftlichen oder privaten, noch eindeutig einer öffentlichen oder staatlichen Sphäre zuzuordnen ist, sondern die beiden Teilbereiche in sich vereint. Es ist zwar mitnichten so, dass in den untersuchten Städten die städtischen Initiativen im Bereich der Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten etwa von einem dezidiert verwaltungslogischen oder „staatlichen“ Charakter geprägt wären. Gerade die Praxis und professionellen Selbstverständnisse der Integrationsbeauftragten beziehungsweise der Zuständigen in den Verwaltungen mit vergleichbarer Funktion verweisen eher auf eine typische Zwischen- oder VermittlerInnenposition zwischen „staatlicher“ und „zivilgesellschaftlicher“ Sphäre. Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Städten ist diese Positionierung in Schaffhausen aber auch explizit formell verankert. So handelt es sich bei Integres um einen eigentlich privaten Verein, in dem aber eine staatliche Ebene sehr stark involviert und engagiert ist und zu dessen zentralen Tätigkeiten, nebst anderen, die Erfüllung eines öffentlichen Auftrags im Bereich der Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten gehört. Der Geschäftsleiter von Integres erläutert dies:

„Also Integres ist ein Verein (...) nach Schweizer Vereinsrecht, hat eine Trägerschaft (...) die allerdings sehr breit abgestützt ist, wo auch der Kanton zwingend mehrfach vertreten ist, also jeweils durch eine Regierungsrätin schon seit Längerem und dann noch durch Fachpersonen aus bestimmten Bereichen. Und auf der anderen Seite die Stadt jetzt im Moment mit dem Stadtpräsidenten und vorher mit dem Sozialreferenten. Also der Einfluss ist gross (...) von der öffentlichen Hand, und durch das über den Leistungsauftrag auch die Definition von dem, wie die Arbeit gemacht werden muss. Wir haben aber einen Dritten noch, das ist der Bund. Wir haben drei Leistungsaufträge: Mit dem Bund, mit dem Kanton und der Stadt.“⁴⁶

Ein Blick in die Statuten von Integres verdeutlicht die grundsätzliche Bedeutung der staatlichen Beteiligung für den Verein. So setzt sich etwa der Vorstand gemäss den Statuten folgendermassen zusammen:

⁴⁶ Interview Schaffhausen.

„Der Vorstand setzt sich aus 13-16 Mitgliedern zusammen. Die interessierten Körperschaften und Institutionen sind wie folgt zu berücksichtigen:

	Anzahl
- Kanton Schaffhausen	
Sozial-, Gesundheitsbereich	1
Schule, Ausbildung, Arbeitsamt	1-2
- Stadt Schaffhausen und Neuhausen a. Rhf.	
Sozialbereich, Integrationsprojekte	1-2
- Ausländerorganisationen	3
- Hilfswerke und bestehende Institutionen für Ausländerfragen	2
- Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen	2
- Kirchen	2
Total max.	13 ⁴⁷

Und zur „Aufbringung der Mittel“ wird festgehalten:

„Die für die Finanzierung der Geschäftsstelle notwendigen Mittel werden wie folgt aufgebracht:

- a. durch eine jährliche Zuwendung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, namentlich des Kantons und der Stadt Schaffhausen⁴⁸

Diese formal-organisatorische Besonderheit des Vereins Integres als gleichzeitig sowohl staatlichem wie privatem Akteur eröffnet in der Praxis bemerkenswerte Spielräume, die der jeweiligen Sache mitunter äusserst dienlich sein können. Je nach Kontext kann es hilfreich sein, sich entweder in erster Linie als unabhängigen privaten Akteur oder gerade gegenteilig dezidiert als staatlichen Akteur positionieren zu können:

„Es hat aber grosse Vorteile im Umgang mit anderen zivilrechtlichen oder oder privatrechtlichen Institutionen, dass wir eben dann gleich(wohl) nicht Kanton sind. Also wir sind ein Verein (...) also die Zusammenarbeit durch das, dass ich nicht kantonale Verwaltung bin, kann auch wieder einfacher sein.“

Interviewer: „Mhm, also auch vielleicht mit Migrantinnen und Migranten selber?“

„Auch mit Migrantinnen und Migranten. Oder jetzt zum Beispiel bei dieser Frühförderung, das ist wie klar, da werden wir auch als Verein wahrgenommen, sind ja ganz viele selber Vereine und das ist für sie viel angenehmer weil dann sind wir auf Augenhöhe. (...) Und sobald wir Kanton sind, dann (...) dann wird es ganz heikel, dann wird auch die Anspruchshaltung anders. (...) Das würde ich sagen ist ein grosser Vorteil. (...) Und ich persönlich versuche das möglichst optimal zu nutzen, das heisst je nach Kontext trete ich eher kantonal auf, tue das auch so, also wie ich meine Mail unterschreibe, je nachdem schreibe ich kantonaler Integrationsdelegierter oder ich schreibe dann Verein, also das tue ich auch wirklich so nutzen. Ich überlege mir wirklich, was will jetzt der am liebsten oder was ist jetzt am nutzbringendsten.“⁴⁹

Gleichwohl erwachsen aus dieser besonderen Position als sowohl staatlicher Akteur wie auch privater Verein auch gewisse Nachteile:

„Es hat den kleinen Mangel dass man bei diesen Fragen (...) wo man in der kantonalen Verwaltung etwas verändern will, wir durch das, dass wir draussen sind, auch ein bisschen einen schlechteren Zugang haben, das ist natürlich ein bisschen ein Mangel.“⁵⁰

Anhand dieser Ausführungen wird nun auch bereits ersichtlich, dass die formal-organisatorische Polymorphie des Vereins Integres als sowohl staatlichem wie auch privatem

⁴⁷ Integres: Statuten: 2.

⁴⁸ Integres: Statuten: 4.

⁴⁹ Interview Schaffhausen.

⁵⁰ Interview Schaffhausen.

Akteur auch mit unterschiedlichen, parallel laufenden und sich ergänzenden „Schienen“ in der inhaltlichen Arbeit korrespondiert. Die Projekte und Initiativen im Bereich der Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten sind auf verschiedenen Ebenen angesiedelt und reichen von Aktivitäten auf der Verwaltungsebene bis zu niederschweligen Quartierprojekten. Im Interview wird dies explizit ausformuliert:

„Das finde ich wirklich auch eine Stärke, die Schaffhausen hat. Das merken wir bei den anderen, die machen dann zum Beispiel so ein bisschen Quartierprojekte, aber sind dann bei dieser ganzen Strategiegeschichte viel schwächer drin, andere sind viel mehr an diesen Leitbildern und dafür nicht so in den Quartieren. Wir haben wie beide Schienen und durch die Abteilung Quartier und Jugend sind wir ja wirklich in diesen Quartieren ganz nahe bei den Leuten und können dann eben gewisse Themen auch raufbringen, eben wie jetzt die Frühförderung, wo wir einfach schon drin gewesen sind“⁵¹

Oder an anderer Stelle:

„Und als Rezept würde ich schon sagen, Nähe und gleich(wohl) der Vogelblick. Du musst wie beide Ebenen eben haben.

Das Prinzip der verschiedenen sich ergänzenden „Schienen“, das für das Schaffhauser Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten typisch ist, zeigt sich schliesslich, wie bereits angedeutet, auch auf einer theoretisch konzeptionellen Ebene. Das zentrale Konzeptpapier im Bereich Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten trägt in Schaffhausen den in dieser Hinsicht äusserst aussagekräftigen Titel „Leitlinien für eine kohärente Integrationspolitik“⁵². Der Begriff der Kohärenz an sich verweist bereits auf bestimmte Einzelteile, die zusammengeführt etwas Ganzheitliches definieren sollen. Die Vorstellung verschiedener parallel laufender und sich ergänzender Schienen bildet sich also nicht nur auf einer formal-organisatorischen sowie inhaltlich-praktischen Ebene ab, sondern auch in den theoretischen Überlegungen. Sichtbarer Ausdruck dieser Perspektive ist beispielsweise, nebst vielen anderen Formulierungen, die einleitend festgehaltene „Strategie der Schaffhauser Integrationsleitlinien“, die sowohl die Migrantinnen und Migranten als auch die Nicht-Migrantinnen und Nicht-Migranten und sowohl eine individuelle als auch eine strukturelle Ebene gleichermaßen fokussiert:

„Die Strategie der Schaffhauser Integrationsleitlinien ist: Zugänge erleichtern bzw. schaffen in den beruflichen, sozialen und gesellschaftlichen Bereich durch Kompetenzerwerb und Einbindung.“⁵³

⁵¹ Interview Schaffhausen.

⁵² Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und Stadtrat der Stadt Schaffhausen (Hg.) 2009: Leitlinien für eine kohärente Integrationspolitik.

⁵³ Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und Stadtrat der Stadt Schaffhausen (Hg.) 2009: Leitlinien für eine kohärente Integrationspolitik: 4.

Fragen zur Reflexion & Empfehlungen

- In keiner anderen Stadt war das Thema Steuerung im Interview ein derart stark gewichtetes Thema wie in Schaffhausen. Eine zentrale Frage, die sich die Zuständigen in Schaffhausen stellen, lautet: Welche Möglichkeiten gibt es, dass Migrantinnen und Migranten vermehrt auf einer Steuerungsebene partizipieren können? Grundsätzlich scheint der diesbezügliche Handlungsspielraum durch die bestehenden Rahmenbedingungen – zu erwähnen ist hierzu naheliegenderweise das eingeschränkte politische Partizipationsrecht von Ausländerinnen und Ausländern aufgrund des fehlenden Stimm- und Wahlrechts - relativ eng. Deutlich wird auf jeden Fall, dass gerade auch hinsichtlich der spezifischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten auf einer Steuerungsebene kaum eine Standardlösung denkbar ist. Der Vergleich mit anderen Städten kann einige Orientierungspunkte zur Beantwortung der Frage der Partizipation auf einer Steuerungsebene liefern. Partizipationsprozesse auf einer Steuerungsebene können zum Beispiel durch einen Ausländerbeirat oder ähnliche Gefässe zumindest teilweise ausgelöst werden. Für einzelne Migrantinnen und Migranten mag hierin eine hochgeschätzte Partizipationsmöglichkeit liegen. Ausserdem scheinen bei zahlreichen Projekten, insbesondere auch Quartierprojekten und niederschweligen Angeboten, Steuerungsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten in verschiedenster Hinsicht gegeben, die auch subjektiv als sehr bedeutsam wahrgenommen werden können. Wiederum eine andere Möglichkeit liegt in einer bewussten Einbindung von Migrantinnen und Migranten auf der Verwaltungsebene, wie sie mit entsprechenden Lehrstellenkonzepten verschiedentlich zumindest initiiert wurde. Zu fragen wäre allenfalls, ob sich das Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Schaffhausen noch radikaler als dies bereits jetzt der Fall ist individualisieren und pluralisieren liesse, um etwa im Einzelfall auch bei beispielsweise spezifischen Projektanliegen von Migrantinnen und Migranten, die auch eine Steuerungsebene tangieren, unterstützend handeln zu können; beziehungsweise ob hier allenfalls noch hindernde Rahmenbedingungen bestehen, die tatsächlich auch veränderbar wären. Allenfalls wäre auch weiter zu klären, welche diesbezüglichen Anliegen auf Seiten der Migrantinnen und Migranten überhaupt genau vorhanden sind.

1.6 Singen: Partizipation vor Ort

Die für das Singener⁵⁴ Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten typische „Partizipation vor Ort“ zieht sich als roter Faden durch eine Vielzahl von städtischen Partizipationsangeboten. Naheliegenderweise besonders deutlich tritt dieses Typische des Singener Konzepts im Rahmen der äusserst vielfältigen Quartierprojekte zutage, die insbesondere im Quartier Langenrain im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“ entstanden sind. Im Vergleich mit den anderen untersuchten Städten bemerkenswert sind vor allem die zahlreichen „Mikroprojekte“ wie Nähkurs, Fahrradwerkstatt, Integrationskurs oder Alphabetisierungskurs, die allesamt im Stadtteilzentrum „Lilje“ initiiert wurden. Dazu sind im Rahmen des Förderprogramms auch verschiedene Projekte in Schulen und Kindergärten des Quartiers entstanden. Viele dieser Quartierprojekte adressieren allerdings nicht gezielt nur Migrantinnen und Migranten. Die Zielgruppen für die Projekte werden breiter gefasst:

„Die Menschen in den Zielgruppen können als Personen mit den Merkmalen Arbeitslosigkeit, ausländische Staatsangehörigkeit (bzw. Migrationshintergrund), unzureichende gesellschaftliche Integration und Schwierigkeiten bei der Alltagsbewältigung beschrieben werden. Gemeinsam ist oft ein geringer formaler Bildungsgrad.“⁵⁵

Eine Zielgruppendefinition dieser Art scheint typisch für Quartierarbeit, kann aber auch als typisch für das Singener Konzept der Partizipation von Migrantinnen und Migranten betrachtet werden. Gesellschaftliche Partizipation und Integration werden in Singen ganz selbstverständlich als Themen verstanden, die nicht nur Migrantinnen und Migranten, sondern verschiedene Teile der Bevölkerung betreffen. Die Förderung der Partizipation von Migrantinnen und Migranten erfolgt also oftmals indirekt über nicht rein migrationspezifische Projekte und Partizipationsmöglichkeiten. Dabei finden unter den zahlreichen sehr niederschweligen Projekten auch unkonventionellere Projekte Platz, die als solche auf ein sehr pluralistisches Partizipations- und Gesellschaftsverständnis verweisen. Ein typisches Beispiel hierfür ist ein Basketball-Projekt, das zwar speziell für Jugendliche initiiert wurde, typischerweise aber insbesondere auch zu einem grossen Teil jugendliche Migrantinnen und Migranten ansprechen konnte:

⁵⁴ Einwohnerstatistik: Einwohner Singen (2009): 44'390 (vgl. http://www.in-singen.de/000111000.sys/div_common/division/article.php?rguid1=7B84D16AD8A138CF4F214CEBD2408FF0&did=19) (Seite aufgerufen am 24.11.2010); Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund (2008): 19'323 (43%) (vgl. Sozialstruktureller Datenkatalog Singen:19.); Ausländische Staatszugehörigkeit (2008): 7'504 (17%) (ebd.: 18.); Verteilung nach Nationen (2008): Italien: 1'966; Türkei: 1'213; Portugal: 943; Serbien und Montenegro: 435; Kroatien: 323. (ebd.: 36). Historische Entwicklung: Einwohner 1987: 41'831 (vgl. http://www.in-singen.de/000111000.sys/div_common/division/article.php?rguid1=7B84D16AD8A138CF4F214CEBD2408FF0&did=19) (Seite aufgerufen am 24.11.2010); 2000: 43'885 (ebd.).

⁵⁵ Vgl. Abschlussdokumentation Bundesmodellprogramm „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“: 34.

„ (...) (Für das) Basketballprojekt in der Südstadt haben wir für ganz viele Jugendliche, die hier unten immer rumgegangen haben, Unsinn gemacht haben, die Schule verunstaltet haben mit Graffiti und Flaschen hingeschmissen haben, haben wir zwei vandalsichere Basketballkörbe gesponsert bekommen von einem Projekt (...). Die haben wir dann aufgebaut und dann ging es da um das Thema Betreuung und dann haben wir wirklich ganz tolle Leute gefunden, unter anderem auch zwei basketballspielende Kids, deren Vater zumindest ursprünglich aus Kroatien kam, die selbst so ein bisschen auch Migrationstouch hatten und darum viel besser ankamen bei den Kids. Da hatten wir auch mal einen Schwarzafrikaner von der Uni Konstanz aus Angola, der hat ein Wahnsinnsbasketball gespielt (...). Die waren echt begeistert die Kids, war wirklich toll. Die Teestube hat nebenbei noch aufgeräumt und so, also das war wirklich ein tolles Beispiel für ein gelungenes Projekt. Aber wirklich da diese Partizipation, die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, mit Entscheidungswegen, mit sagen wir mal auch Thema Bildung oder Kultur oder so, ist halt noch sehr gering ausgeprägt.“⁵⁶

Das Basketballprojekt, aber auch der Schlusssatz des Zitats zeigen, dass die in Singen für die Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten zuständigen Vertreter der Stadt klar der Meinung sind, dass es, immer auch abhängig von individuellen Ressourcen, verschiedene Wege der Partizipation gibt. Auf einen Ausländerbeirat oder ein ähnliches Gremium, dass nun eben eine andere Form der gesellschaftlichen Partizipation als beispielsweise das Basketballprojekt für Jugendliche darstellen könnte, wird in Singen allerdings verzichtet, nachdem in den 1980er Jahren erste Versuche in diese Richtung nicht den gewünschten Erfolg brachten. Die Erfahrungen haben demgegenüber gezeigt, dass relativ konkrete, zeitlich auch begrenzte und eben insbesondere auch niederschwellige Projekte oftmals sehr erfolgreich verlaufen. Entsprechend stehen diese Mikroprojekte vor Ort im Vordergrund des Konzepts der Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Singen. Eine weitere handlungsleitende Maxime des Singener Konzepts, dass die Angebote auch den direkten und konkreten Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten entsprechen sollen, korrespondiert dabei mit dieser Schwerpunktsetzung.

Die für Singen typische niederschwellige Ausrichtung zeigt sich auch in den Bemühungen, die Migrantinnen und Migranten möglichst unkompliziert durch Kontakte zu erreichen und einzubinden, die aus anderen Zusammenhängen eh bereits bestehen, seien dies zum Beispiel Freizeitvereine, insbesondere Sport- und MigrantInnenselbstorganisationen, oder auch dass man beispielsweise über den Kindergarten oder die Schule „anzudocken“⁵⁷ versucht. Deutlich wird, dass die Stadt selbst dabei als Akteur eher eine Rolle im Hintergrund einnimmt und auf zahlreiche „Partner“ angewiesen ist. Ein dominantes handlungsleitendes Selbstverständnis der Stadt ist dasjenige eines „Koordinators des Themas“:

„Wir verstehen uns eher so ein bisschen auch als Koordinatoren des Themas. Wir ermöglichen, wir fördern das Thema Integration, können das aber nicht alles selbst machen. Da wären wir einfach auch von den ganzen Personalkapazitäten total überfordert. Dafür brauchen wir unsere Partner. Und diese Partner sind sehr vielschichtig, also gerade diese Vereinslandschaft, die ist da wirklich schon enorm. Ich habe vor kurzem noch mal die ganzen EU-Vereine angeschrieben, aber auch die ausländischen Vereine, sind mindestens so 30, 40 Vereine. Dann haben wir eben auch die Wohlfahrtsverbände, die hier vor Ort traditionell sehr stark vertreten sind, mit der AWO, (...) die Caritas (...) und dann die Diakonie, die hat hier eine Beratungs-

⁵⁶ Interview Singen.

⁵⁷ Interview Singen.

stelle, wo auch was gemacht wird (...) und noch DRK, aber die sind jetzt hier nicht so stark vertreten wie die anderen Wohlfahrtsverbände, das sind so Partner. Und dann gibt es natürlich noch viele, viele andere kleine Beratungsstellen und kleinere Vereinigungen und Sozialinstitutionen, Volkshochschulen, die Kirchen darf man auch nicht ganz vergessen, die sind traditionell auch immer sehr stark, natürlich überwiegend auch in ihrem Bereich und ihrer Insel, also zum Beispiel in der grössten Kirche hier in Singen, der Herz-Jesu Kirche, da sind dann im Prinzip eben auch die Italiener, haben da ihren eigenen Gottesdienst, die Portugiesen, die Spanier, also alle traditionell katholischen Glaubensrichtungen, während zum Beispiel in der evangelischen Kirche auch die serbische, die griechisch Orthodoxen ihre Heimat gefunden haben (...). Die türkischen Mitbürger (...) die haben natürlich auch sehr viele Vereine, aber sie haben auch eine muslimische Gemeinde hier in Singen, die eine eigene Moschee hat. (...) Und die sind auch sehr interessiert am Thema Integration, investieren recht viel in die Bildung ihrer Kinder. Deswegen sind auch spezielle türkische Nachhilfeeinstitute, (...) auch zum Beispiel der türkische Elternbeirat entstanden, die sehr umfangreiche Angebote teilweise in Schulen - Stichwort Ganztagesangebot – aber auch ausserhalb der Schule (machen).⁵⁸

Mit der Rolle eines „Koordinators“ geht eine grundsätzlich eher planerische, organisatorische Selbstpositionierung einher, während die konkrete Ausführung anderen Akteuren überlassen bleibt. Diese koordinierende Funktion ist allerdings weder personell, etwa durch eine(n) Integrationsbeauftragte(n), noch durch ein Leitbild oder Ähnliches gestützt. Hingegen fällt auf, dass auf einen vergleichsweise breiten Fundus empirischer Daten zur Thematik, etwa in der Form von Statistiken und wissenschaftlichen Studien, zurückgegriffen werden kann.

Fragen zur Reflexion & Empfehlungen

- Das Angebot an niederschweligen Partizipationsmöglichkeiten ist in Singen besonders stark ausgebaut, womit auch bestimmte Zielgruppen stärker fokussiert werden als andere. Zu überlegen wäre allenfalls, ob ergänzend (allenfalls auch erneut) Partizipationsangebote zu initiieren wären, die beispielsweise vermehrt Personen mit akademischem Hintergrund ansprechen, beziehungsweise ob in Singen trotz des Hintergrundes einer klassischen Arbeiterstadt, nicht auch Partizipationsmöglichkeiten auf dieser Ebene zunehmend auf Interesse stossen könnten. Dies gerade auch in Anbetracht entsprechender gesamtgesellschaftlicher Tendenzen in der Bevölkerungsentwicklung (Stichwort: Bildungsexpansion). Zur Klärung dieser Fragen wären möglicherweise auch weiterführende empirische Erhebungen unter Migrantinnen und Migranten hilfreich.
- Das Stadt Singen spielt als Koordinatorin und oftmals auch Initiatorin zahlreicher Projekte eine bedeutende Rolle als Akteurin im Themenbereich Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten. Es wäre zu überdenken, ob diese Rolle, etwa durch die Ausarbeitung eines Leitbildes oder eine spezifische personelle Besetzung, wie sie in anderen Städten etwa durch Integrationsbeauftragte vorkommt, noch ge-

⁵⁸ Interview Singen.

stärkt werden könnte. Insofern es sich bei Leitbildern, Integrationskonzepten oder Ähnlichem, wie sie in vier der sechs untersuchten Städte vorhanden sind, üblicherweise um strategische Papiere handelt, die durchaus auch stark koordinierenden Charakter besitzen, wäre es im Fall Singens auch aufgrund des eigenen Selbstverständnisses sicherlich naheliegend, die Entwicklung eines entsprechenden Konzeptpapiers ins Auge zu fassen. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist auch, dass bereits zahlreiche wissenschaftliche Grundlagen vorwiegend statistischer Befunde vorliegen, die für die Entwicklung eines Leitbildes oder eines ähnlichen Dokumentes zweifelsohne direkt nutzbar gemacht werden könnten. Gerade diese empirischen Daten weisen im Übrigen auch von sich aus bereits deutlich auf die Relevanz des Themenbereichs hin. Ein Leitbild würde dem Thema sicherlich noch vermehrt Gewicht verschaffen. Anders als in Radolfzell unterscheidet sich die Situation in Singen auch nicht derart grundsätzlich von Städten wie Dornbirn oder Konstanz. Es ist deshalb nicht klar ersichtlich, weshalb hier bisher noch kein Leitbild vorliegt. Auch eine Stelle für eine(n) Integrationsbeauftragte(n) in Singen scheint unseres Erachtens ein adäquater zukünftiger Entwicklungsschritt sein zu können.

2. Allgemeine Themenkomplexe zur Reflexion und Diskussion

Im Folgenden werden einige Themenkomplexe gesondert aufgegriffen, die sich im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung als relevant hinsichtlich der Partizipation von Migrantinnen und Migranten herauskristallisierten und bei denen unserer Ansicht nach für zukünftige Entwicklungsprozesse verschiedentlich Reflexions-, Diskussions- und Klärungsbedarf bestehen könnte.

- ***Grundsätzliches Partizipationsverständnis und handlungsleitende Idealvorstellung gesellschaftlicher Partizipation:*** Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Begleitung war die allgemeine Feststellung der am Forschungsprojekt beteiligten Städte, dass die gesellschaftliche Partizipation von Migrantinnen und Migranten auf lokaler Ebene vergleichsweise gering ist. Relativ unklar bleibt in diesem Zusammenhang, welche Idealvorstellung(en) gesellschaftlicher Partizipation dieser Problemdiagnose zugrunde liegen beziehungsweise an welcher Zieldimension sich eine Erhöhung der Partizipation der Migrantinnen und Migranten auszurichten hat. In verschiedenen Leitbildern und vergleichbaren Dokumenten, aber auch in den Interviews, wird grundsätzlich ein Partizipationsideal sichtbar, das sich an einer dezidiert pluralistischen Gesellschaftskonzeption orientiert. Das heisst vereinfacht ausgedrückt: Es liegt ein deutliches Bewusstsein für die zunehmende Diversifizierung von Biographien vor und dafür, dass unterschiedliche Menschen sich unterschiedlich am Gesellschaftsleben beteiligen; und dies trifft im Übrigen nicht nur im Hinblick auf die migrantische Bevölkerung zu. Gleichzeitig scheinen sich die Vorstellungen darüber, was konkret unter gesellschaftlicher Partizipation zu verstehen ist, noch immer relativ stark an traditionellen Partizipationsformen, zum Beispiel im Vereinswesen, in der Politik oder in der Kirche, zu orientieren, die nicht nur unter Migrantinnen und Migranten, sondern ganz allgemein an gesellschaftlicher Bedeutung, gerade auch als Integrationsinstanzen, zu verlieren scheinen (Arzheimer 2002; Gensicke et al. 2006). Aus dem verfügbaren Datenmaterial und den Interviews wird ersichtlich, dass mitunter unterschiedliche Vorstellungen sozialer Integration und Gesellschaft koexistieren, die miteinander konfliktieren. Oftmals scheint dies insbesondere auch zwischen einer eher theoretisch-konzeptionellen Ebene, wie sie sich beispielsweise in Leitbildern abbildet, und der Ausgestaltung der Praxis, zum Beispiel im Rahmen konkreter Angebote für Migrantinnen und Migranten der Fall zu sein. Es könnte für die Praxis hilfreich sein, noch vermehrt Klärungspro-

zesse hinsichtlich dessen zu initiieren, *wer* bei *was* eigentlich partizipieren soll und welche Idealvorstellung sozialer Integration eigentlich als handlungsleitende Zieldimension für die gesellschaftliche Partizipation von Migrantinnen und Migranten angesehen wird. Eine radikal pluralistische Perspektive auf Gesellschaft und gesellschaftliche Partizipation könnte beispielsweise auch Formen sozialen Handelns, die in gängigen Denkmustern als desintegriert oder nicht-partizipierend wahrgenommen werden (zum Beispiel das Herumhängen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf öffentlichen Plätzen) als gruppenspezifische Formen gesellschaftlicher Partizipation erfassen beziehungsweise darin zumindest ein Potential gesellschaftlicher Partizipation entdecken, das allenfalls weiter und gezielt zu fördern wäre. Verschiedentlich sind in den untersuchten Städten innovative Ansätze in diese Richtung auch bereits verankert, die den veränderten Realitäten pluralistischer Gesellschaften in höchstem Masse Rechnung tragen.

- **Relevanz der Kategorien „Migrantin/Migrant“ oder „Ausländerin/Ausländer“:** Gerade vor dem Hintergrund einer pluralisierten Gesellschaft stellt sich die Frage, in welchen Zusammenhängen Kategorien wie „AusländerInnen“, „Einheimische“ oder „MigrantInnen“, die im Partizipationsdiskurs allgegenwärtig sind, überhaupt angemessen erscheinen und von Relevanz sind. Das Datenmaterial zeigt in den untersuchten Städten mehrfach eine hohe Sensibilität für Heterogenitäten in der migrantischen Bevölkerung, was sich beispielsweise auch in differenzierenden Begriffskonstruktionen wie „Personen mit Migrationshintergrund“, „Pass-Ausländer“ u.a.m. ausdrückt. Zudem wird auch explizit die Ansicht vertreten, dass von Desintegrationsprozessen oder geringer Partizipation bei weitem nicht nur Migrantinnen und Migranten betroffen sein müssen. Für spezifische Entwicklungsprozesse im Bereich der Partizipation von Migrantinnen und Migranten könnte eine grundsätzliche Klärung der Relevanz von Kategorien wie „MigrantIn“ bedeutsam sein.⁵⁹ In mehreren der untersuchten Städte ist bereits jetzt deutlich eine pluralistische und globale beziehungsweise umfassend gesamtgesellschaftliche Perspektive auf die Partizipationsthematik ersichtlich, die ihre Verwendung kritisch hinterfragt beziehungsweise ihre Bedeutung im Rahmen gesellschaftlicher Partizipation relativiert. Anregende Fragen, die sich hieraus ergeben, könnten etwa sein: Sind es tatsächlich generell Migrantinnen und Migranten, bei de-

⁵⁹ Kritisch zu gängigen Kategorienbildungen in einem migrations- und integrationspolitischen Diskurs vgl. auch Wimmer 2003.

nen eine zu geringe Partizipation feststellbar ist? Und inwiefern unterscheiden sich die Migrantinnen und Migranten untereinander hinsichtlich allfälliger Partizipationsdefizite?

- **Fokussierung der nicht-migrantischen Bevölkerung:** Aus dem Datenmaterial wird die Bedeutung, die der „Aufnahmegesellschaft“ bei Partizipationsprozessen von Migrantinnen und Migranten zukommt, wiederholt thematisiert und hervorgehoben. Auf der Projektebene scheint dieser Aspekt von Partizipationsprozessen allerdings vergleichsweise schwach bearbeitet.⁶⁰ Aus diesem Umstand lassen sich gezielte Fragen formulieren: Wie liessen sich, ergänzend zur dominanten Praxis einer Fokussierung der Migrantinnen und Migranten, vermehrt auch Projekte initiieren, die gezielt die nicht-migrantische Bevölkerung ansprechen oder zumindest einbeziehen würden? Wie gelingt es gezielter Hürden für eine möglichst umfassende Partizipation von Migrantinnen und Migranten auf Seiten der „Aufnahmegesellschaft“ abzubauen? Aber wie gelingt es gleichzeitig auch, diejenigen Segmente der nicht-migrantischen Bevölkerung unterstützend zu erreichen, die sich eher wenig gesellschaftlich beteiligen?⁶¹
- **„Fördern und Fordern“:** Die Formel „Fördern und Fordern“ hat in kürzester Zeit sehr zentral Eingang in ausländer- und integrationspolitische Diskurse gefunden (vgl. als ein Beispiel für viele Piñeiro et al. 2009). Es überrascht deshalb nicht, dass sie auch im Datenmaterial zu den sechs untersuchten Städten verschiedentlich mehr oder weniger explizit erscheint. Auffällig dabei ist, dass insbesondere der Aspekt des Forderns im Zusammenhang mit der Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten relativ diffus bleibt; bisweilen in den Interviews auch wieder stark relativiert wird. Mit dem Aspekt des Forderns im Zusammenhang mit der Integration und Partizipation von Migrantinnen und Migranten sind unserer Ansicht nach Schwierigkeiten verbunden, die verschiedentlich auch im Datenmaterial, insbesondere in den Interviews, thematisch wurden und womöglich die auffällige Unklarheit des Begriffs und seiner Relevanz erklären. Beispielsweise scheint der Aspekt des Forderns nur schwer mit einer Konzeption sozialer Ordnung und sozialer Integration vereinbar, die dezidiert pluralistisch angelegt ist. Im Zusammenhang mit gesellschaftlicher Integration oder Partizipation Forderungen zu formulieren, macht eigentlich nur dann Sinn, wenn bestimmte

⁶⁰ Piñeiro/Haller 2009 sprechen auch von einer einseitigen Identifizierung der zugewanderten Bevölkerung als Risikogruppe.

⁶¹ Zur Fokussierung neuer Zielgruppen in der Integrationspolitik innerhalb der nicht-migrantischen Bevölkerung vgl. Lopez 2009; Prodolliet 2009.

Normen der Lebensführung vorgegeben und durchgängig als gesamtgesellschaftlicher Konsens legitimiert sind. Dies ist in pluralistischen Gesellschaften *per definitionem* gerade nicht der Fall⁶², oder nur auf einer sehr fundamentalen Ebene, die grundsätzlich durch die Justiz geregelt ist. Dem Zwang zur gesellschaftlichen Integration im Rahmen allgemeingültiger gesetzlicher Vorschriften sind aber so oder so alle Mitglieder der Gesellschaft unterworfen. Richtet er sich als Forderung explizit nur an eine bestimmte Bevölkerungsgruppe, wie beispielsweise Migrantinnen und Migranten, liegt eine Verdoppelung vor, die einen stark stigmatisierenden und diffamierenden Charakter aufweist. Folglich scheinen spezifische Forderungen an Migrantinnen und Migranten betreffend ihrer gesellschaftlichen Partizipation und Integration nur dann sinnvoll, wenn sie Normen vorgeben, die über die gesellschaftliche Integration, wie sie durch juristische Bestimmungen bereits fundamental ausformuliert sind, hinausgehen; und - bei einer Orientierung am demokratischen Gleichheitsprinzip – auch an die nichtmigrantische Bevölkerung gerichtet werden. Hierfür finden sich jedoch im Datenmaterial zu den untersuchten Städten keine Hinweise. Am ehesten drückt sich eine solch normative Vorgabe vielleicht beim Thema des Spracherwerbs aus, weshalb hier wohl auch am ehesten der Aspekt des Forderns Eingang findet⁶³. Eine Frage, die sich aus diesem spezifischen Zusammenhang zur Reflexion stellt, wäre folglich: Bezieht sich eine pluralistische Gesellschaftsvorstellung auch auf einen Sprachenpluralismus oder liegt hier bewusst insofern eine eher normativistische Gesellschaftskonzeption vor, als dass der Erwerb der deutschen Sprache als generell zwingend betrachtet wird? Oder anders ausgedrückt: Sind von der Forderung des Spracherwerbs alle fremdsprachigen Migrantinnen und Migranten betroffen, und wenn nein, warum nicht? Der Aspekt des Forderns kann im Rahmen einer ansonsten pluralistisch verstandenen Gesellschaftsordnung also auch deshalb kritisch betrachtet werden, weil so eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe, die auch relativ willkürlich definiert scheint, zu einer Sonderleistung verpflichtet wird. Die Forderung von Integration oder Partizipation wäre unseres Erachtens weiter deshalb zu überdenken, weil damit möglicherweise gerade gegenteilige Effekte, als die eigentlich beabsichtigten, provoziert werden können. Die Forderung zur Partizipation oder Integration kann unter Umständen von den adressierten Migrantinnen und Migranten als grosse Kränkung erlebt werden, indem sie in der Art

⁶² Es sei in diesem Zusammenhang auch auf die genuin desintegrierenden Effekte moderner Gesellschaften verwiesen (vgl. Wicker 2009).

⁶³ Kritisch zur Metapher der „Sprache als Schlüssel zur Integration“ vgl. Mateos 2009.

verstanden wird, dass generalverdachtsmässig davon ausgegangen wird, dass sich Migrantinnen und Migranten gar nicht integrieren wollen und beispielsweise die Sprache ihres neuen Wohnortes gar nicht lernen wollen. Jegliche Eigeninitiative zur Integration und Partizipation wird so im schlimmsten Fall von Beginn weg dementiert, was unter Umständen eine kränkende und demotivierende Wirkung haben kann. Eine eher disziplinierende Massnahme kann zudem unter Umständen generell grosse Widerstände hervorrufen und somit letztlich dem Integrationsziel hinderlich sein.⁶⁴ Zu überdenken wäre unseres Erachtens, ob der Aspekt des Forderns nicht wenn schon, dann hinsichtlich des Abbaus struktureller Hürden und Benachteiligungen durch die nichtmigrantische Bevölkerungsmehrheit adäquater platziert wäre. Forderungen einer benachteiligten Minderheit gegenüber einer Mehrheit in einer spezifischen Machtposition scheinen für demokratische Gesellschaften jedenfalls typischer als dies umgekehrt der Fall ist.

- ***Integrationsleitbilder als Instrumente der Praxis:*** Eine Frage, die sich aus dem gesichteten Datenmaterial sehr direkt stellt, ist die Frage nach der Bedeutung und daran angedockt nach der Notwendigkeit eines Leitbilds oder Rahmenkonzepts für die Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten. Diese Frage mag insbesondere für diejenigen Städte relevant erscheinen, die bis anhin auf ein Leitbild verzichtet haben; vor dem Hintergrund deutlich erkennbarer Unterschiede hinsichtlich etwa Inhalt, zugeschriebener Bedeutung und praktischem Stellenwert aber auch für die übrigen Städte von Interesse sein. Leitbilder sind im Bereich von Integrationsmassnahmen ein relativ junges Phänomen⁶⁵, das sich allerdings sehr schnell etabliert hat.⁶⁶ Mittlerweile können sie als zentrale Instrumente kommunaler Konzepte der Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten betrachtet werden. Allerdings sind Leitbilder im Integrationsdiskurs nicht unumstritten und werden in verschiedener Hinsicht kritisch betrachtet. Es wird beispielsweise, um hier nur einige Kritikpunkte aufzuführen, darauf hingewiesen, dass es grundsätzlich erklärungsbedürftig sei, Integrations-

⁶⁴ Vergleichbare Dynamiken sind aus diversen Kontexten unterstützender oder „aktivierender“ Praktiken hinlänglich bekannt. Vgl. etwa exemplarisch zur Problematik einer dominant disziplinierenden oder fördernden Praxis im Rahmen der Unterstützung und Förderung von Erwerbslosen in Arbeitsintegrationsprogrammen Schallberger/Wyer 2010.

⁶⁵ In der Schweiz entstanden beispielsweise erste Leitbilder erst Ende der 1990er Jahre (vgl. D'Amato/Gerber 2005). Vgl. exemplarisch Sancar-Flückiger 1999; Tremp 2005 zum Leitbild von Zürich; vgl. Kessler 2005; Sancar-Flückiger 1999 zu Basel; vgl. Sancar-Flückiger 1999; Begert 2005; Olibet 2005 zu Bern; vgl. Hodel 2005 zu Winterthur und vgl. Kaya 2005 zu den Kantonen Neuenburg und Genf. Dornbirn war 2002 die erste Gemeinde in Österreich mit einem Integrationsleitbild.

⁶⁶ Vgl. zur allgemeinen Verbreitung von Leitbildern auch Passlack 2010, der davon ausgeht, dass heute kaum „eine Organisationsform“ mehr auskommt, „ohne sich selbst oder ihren Vorhaben ein schriftlich determiniertes Ziel voranzustellen, dessen Indikatoren zur Verwirklichung einer Art normativer Regelungen entsprechen“ (Passlack 2010: 3). Leitbilder sind auch in privatwirtschaftlichen Kontexten weit verbreitet.

leitbilder für Migrantinnen und Migranten zu konzipieren beziehungsweise „von einer eigenständigen bzw. abgrenzbaren Integrationsproblematik der Migranten auszugehen, die über den Erwerb der nationalen Verkehrssprache und ggf. die psychosoziale Bearbeitung belastender Erfahrungen im Kontext von Flucht und Migration hinausreicht“ (Scherr 2009: 77). Es wird unter anderem kritisiert, dass ein Integrationsbild „mehr über die diskursive Positionierung“ einer Stadt aussage, „als über die konkrete Integrationspolitik“ (Sancar-Flückiger 1999: 137). Und schliesslich, dass es sich bei Integrationsleitbildern erst mal nur um ein „Versprechen“ handle und sie „eine zunehmende gesellschaftliche Legitimations- und Bewusstseinsbildungsfunktion“ hätten (Güngör 2007). Nur wenn es von den Entscheidungsträgern und Multiplikatoren auch getragen würde, würde es gelebt beziehungsweise wirklich etwas bewirken. Der politischen Führung komme also eine entscheidende Schlüsselrolle für eine aktive Umsetzung eines Leitbilds zu und somit für dessen tatsächliche Wirkung (ebd.). Vergleichbare problematische Aspekte, die mit Leitbildern verbunden sein können, werden auch in den untersuchten Städten verschiedentlich thematisiert. Es gibt Leitbilder, die offenbar für die Praxis eine sehr grosse Bedeutung haben, es gibt aber auch andere, die auch in der Selbsteinschätzung, wie sie in den Interviews sichtbar wurde, eher repräsentativer, legitimatorischer oder gar „kosmetischer“ Art sein können und kaum eine darüber hinausgehende Rolle spielen. Bei knappen finanziellen, zeitlichen oder personellen Ressourcen lohnt es sich deshalb abzuwägen, inwiefern es sinnvoll ist, gerade für ein solches Leitbild Ressourcen aufzuwenden, besteht doch durchaus die Gefahr, dass diese dann an einem anderen Ort fehlen, an dem sie vielleicht sinnvoller hätten eingesetzt werden können. In einer Stadt wie Radolfzell, die bis anhin noch kein Leitbild hat, stellt sich zudem auch die spezifische Frage, ob ein Leitbild mit fixen Inhalten, klaren Zielformulierungen, einem detaillierten Massnahmenplan etc. nicht allenfalls auch eine bis anhin offenbar sehr spontane und unkonventionelle Form freiwilligen Engagements im Bereich der Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten, in der immer auch innovative Formen des Engagements Platz finden, gar behindern oder einschränken könnte. Hier wäre zumindest eine insofern offene Ausformulierung des Leitbildes in Betracht zu ziehen, dass entsprechende Ansätze nach wie vor unproblematisch platziert werden könnten. Die Untersuchung zeigt also, dass es sicher nicht haltbar wäre, davon auszugehen, dass ohne ein Leitbild oder Rahmenkonzept auf kommunaler Ebene keine wirkungsvolle Förderarbeit im Bereich Partizipation und In-

tegration von Migrantinnen und Migranten möglich wäre. Das Leitbild alleine entscheidet sicherlich nicht über den Erfolg der Praxis. Trotz dieser relativierenden Punkte, die sich in der Untersuchung gezeigt haben und bisweilen auch in der Fachliteratur thematisiert werden, spricht aber ganz offenbar auch dann einiges für ein Leitbild, wenn es auf den ersten Blick zumindest keinen absolut zentralen Stellenwert für die konkrete Praxis und deren Erfolg besitzt. Auf jeden Fall wird über ein Leitbild beispielsweise das Thema Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten kommunal verankert, was ihm mehr Gewicht verleiht. Es schafft weiter auch Kontinuität. Ein politischer Wechsel beispielsweise wird wohl die Arbeit in diesem Bereich nicht unbedingt zentral tangieren. Man erlangt eine gewisse Unabhängigkeit und es lässt sich wohl eher eine längerfristige Perspektive zeichnen. Was weiter auch wichtig scheint: Selbst wenn das Leitbild in der Selbstwahrnehmung vielleicht gar nicht unbedingt als bedeutsam hervorgehoben wird, was einmal explizit ausformuliert wurde, wird auch eher umgesetzt oder zumindest reflektiert und diskutiert oder ist auf jeden Fall mal irgendwo platziert. Und schliesslich lassen sich mit einem Leitbild wohl auch eher bestimmte Ressourcen generieren, zum Beispiel wenn man Projektgelder von Stadt, Land, Kanton oder Bund beantragen möchte. In dem Sinne scheint unseres Erachtens auch viel für ein Leitbild zu sprechen; wenn es denn den spezifischen lokalen Gegebenheiten angepasst ist und eine verbindlichen Charakter für die Umsetzung und gleichwohl eine Offenheit für innovative Ansätze und Projektideen besitzt.

- ***Partizipation auf einer Steuerungsebene und Bedeutung von Ausländerbeiräten:*** Eine spezifische Frage, der im Rahmen des Forschungsprojekts vertieft Beachtung geschenkt werden sollte, zielte auf mögliche Partizipationsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten auf einer Steuerungsebene. Als klassische Partizipationsgefässe auf dieser Ebene, zumindest hinsichtlich einer politischen Partizipation, haben sich in verschiedenen Kommunen Ausländerbeiräte und vergleichbare Gremien etabliert. Ihren Ursprung haben Ausländerbeiräte in den 1970er Jahren, als vermehrt die Idee aufkam, dass „Ausländerinnen und Ausländer, das eigene Leben am Wohnort mitgestalten“ können (Plackert 2007: 81). Während beispielsweise in Deutschland einige Städte wie Essen oder Nürnberg schon sehr früh auf die Einrichtung solcher Interessensvertretungen setzten (Krummacher/Kuhlbach 2009: 386; Roth 2009: 201) und zahlreiche Städte in den 1980er Jahren nachzogen (Aybek 2009: 344), ist das Instrument bei-

spielsweise in der Schweiz noch vergleichsweise wenig erprobt.⁶⁷ In einigen Bundesländern wie in Nordrhein-Westfalen ist die Einrichtung eines Ausländerbeirates verbindlich in der Gemeindeordnung geregelt (Bieker 2006: 150). Obwohl man keine genauen Zahlen kennt, geht man heute davon aus, dass es in Deutschland um die 450 Ausländerbeiräte gibt, die seit 1998 im „Bundesausländerbeirat“ zusammengeschlossen sind (Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen 2002: 188). Die Erfahrungen mit dieser Form der Partizipation auf einer Steuerungsebene sind allerdings nicht überall nur positiv und die Einrichtung von Ausländerbeiräten nicht unumstritten: „Während die eine Seite in den Ausländerbeiräten eine Chance erkannte, Kommunalpolitik durch ein demokratisch gewähltes Gremium aktiv mitgestalten zu können, sah die andere Seite die Ausländerbeiräte mehr in einer „Feigenblattfunktion“, die eine „echte“ politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern eher blockieren als befördern würde“ (Plackert 2007: 83). In diesem Zusammenhang wird auch von einer Alibifunktion von Ausländerbeiräten gesprochen. Bisweilen wird gar eine „Krise der Ausländerbeiräte“ (Hoffmann 2002) diagnostiziert, die von der Frage begleitet wird, ob diese Form der Interessenvertretung überhaupt noch zeitgemäss ist (Plackert 2007). Untersuchungen zeigen, dass die Wahlbeteiligung bei Ausländerbeiratswahlen (1999 und 2004) deutlich unter 15% lagen (ebd.: 83). Bei der Suche nach einem Grund für diese tiefe Zahl werden unter anderem folgende Argumente herangezogen: Fehlende Entscheidungskompetenz des Gremiums; fehlende eigenständige Finanzkompetenz; mangelnde Professionalität beziehungsweise mangelndes Engagement der Beiratsmitglieder; Dominanz der türkisch-stämmigen Mitglieder sowie mangelnde demokratische Tradition in den Herkunftsländern (ebd.). Auch in den untersuchten Städten des Forschungsprojekts sind die Meinungen zu Sinn, Zweck und Erfolgsaussichten von Ausländerbeiräten geteilt. Währenddem einige Gemeinden unter anderem aus obengenannten Gründen bewusst auf einen Ausländerbeirat verzichten⁶⁸ oder einen solchen bereits wieder abgeschafft haben, wird er in anderen Gemeinden durchaus positiv bewertet, wenn auch noch gewisses Verbesserungspotential gesehen wird. Unbestritten scheint, dass der relativ eingeschränkte, aber aufgrund politischer Gegebenheiten nur schwer erweiterbare Handlungsspielraum von Ausländerbeiräten für deren Erfolg eine grosse Hürde darstellen kann. Gleichzeitig ist ebenso un-

⁶⁷ In Zürich beispielsweise, der grössten Schweizer Stadt, existiert ein Ausländerbeirat erst seit 2005. Vgl. allgemein zur Entstehung und kritischen Einschätzung von Ausländerbeiräten in Deutschland auch Hunger/Candan 2009.

⁶⁸ Vgl. hierzu auch Kapitel 1.1 zu Dornbirn.

bestritten, dass die Mitarbeit in einem Ausländerbeirat oftmals eine von nur wenigen Möglichkeiten für Migrantinnen und Migranten darstellt, sich direkt politisch zu engagieren und deshalb für Migrantinnen und Migranten selbst auch einen sehr grossen Stellenwert haben kann. Offen bleibt die Frage, welches im Rahmen der bestehenden politischen und gesellschaftlichen Realitäten – die Einführung eines allgemeinen Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer scheint auf längere Zeit hinaus nicht absehbar - allfällige Alternativen zu Ausländerbeiräten sein könnten. Auf diese Frage hat die Praxis bislang keine stichhaltige Antwort parat. Vor dem Hintergrund des untersuchten Datenmaterials spricht unseres Erachtens wenig für eine generelle Einführung noch Abschaffung von Ausländerbeiräten. Sie scheinen uns aber im Rahmen eines pluralistischen Gesellschafts- und Partizipationsverständnisses eine von mehreren Partizipationsmöglichkeiten zu sein, die für eine spezifische Gruppe von Migrantinnen und Migranten sehr bedeutsam sein können. In der Diskussion für oder gegen die Einführung eines Ausländerbeirates sollten unseres Erachtens, eingedenk aller problematischen Aspekte von Ausländerbeiräten, die zweifelsohne sehr gut nachvollziehbar sind, die spezifischen diesbezüglichen Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten im Vordergrund stehen. Im Hinblick auf die Förderung von Partizipation ist kaum zu bestreiten, dass die Schaffung möglichst vieler Partizipationsmöglichkeiten auf möglichst unterschiedlichen Ebenen grundsätzlich zu mehr Partizipation führt. Einschränkende Argumente wären demnach eher auf der Ebene von verfügbaren Ressourcen aller Art und nicht unbedingt in der Sache an sich zu finden; dies gerade bei einem pluralistischen Gesellschafts- und Partizipationsverständnis, das der Autonomie der Migrantinnen und Migranten zentrale Bedeutung beimisst. Grundsätzlich zu überdenken wäre, wie die Zusammensetzung eines Ausländerbeirates idealerweise zu erfolgen hat. Von einer pluralistischen und globalen beziehungsweise gesamtgesellschaftlichen Perspektive aus erscheint die möglichst offen ausformulierte Partizipationsmöglichkeit für alle (das heisst beispielsweise auch von interessierten Nicht-Migrantinnen und -Migranten) gegenüber der Errichtung von Zugangsbeschränkungen, beispielsweise im Rahmen einer repräsentationslogischen Ausgestaltung, naheliegender. Nur wenig Sinn macht ein Ausländerbeirat wie generell alle Initiativen zur Förderung der Partizipation von Migrantinnen und Migranten unseres Erachtens dann, wenn im Zentrum des Handelns nicht eine Ausrichtung an der Autonomie der Migrantinnen und Migranten steht, sondern es beispielsweise im Rahmen eines aktivierenden

Paradigmas darum geht, das Verhalten bestimmter Bevölkerungsgruppen, in diesem Fall der Migrantinnen und Migranten, in bestimmte Bahnen zu lenken oder sie zu „richtigem“ Handeln, also beispielsweise bürgerschaftlichem Engagement, zu bewegen.

- **Lokale Integration: Zielgruppen oder Quartier-/Stadtteilorientierung:** In der Untersuchung lassen sich mit der Zielgruppenorientierung einerseits und der Quartier- beziehungsweise Stadtteilorientierung andererseits zwei typische Muster erkennen, die im Rahmen kommunaler Partizipations- und Integrationsbestrebungen für Migrantinnen und Migranten besonders breit diskutiert werden.⁶⁹ Unter dem ersten Muster der Zielgruppenorientierung lassen sich viele der vorgefundenen Angebote einordnen. Aus dem in vielen Konzepten beschriebenen pluralistischen Gesellschaftsverständnis lassen sich unterschiedliche Bedürfnisse für bestimmte Gruppen von Migrantinnen oder Migranten beziehungsweise deren Untergruppen ableiten. Reagiert wird auf diesen Pluralismus mit zielgruppenspezifischen Angeboten: Auf ungenügende Sprachkenntnisse von Migrantinnen und Migranten mit Deutschkursen, auf Jugendliche mit Migrationshintergrund, die sich im öffentlichen Raum treffen mit aufsuchenden Angeboten der Jugendarbeit, oder auf ein Bedürfnis eines MigrantInnenvereins mit der Bereitstellung eines Vereinslokals. Mit dieser „genauen Abstimmung auf die Bedürfnisse der Zielgruppe und eine auf sie zugehende Gestaltung bereits in der Vorbereitungsphase unter Einbeziehung von Migranten“ (Salman/Ngassa Djomo 2009: 568) grenzen sich viele kommunale Angebote von einem eher unreflektierten Vorgehen ab, welches sich eher diffus an „Ausländer“ richtet.

Das zweite vorgefundene Muster der Quartier- bzw. Stadtteilorientierung wird derzeit ziemlich populär im aktuellen Fachdiskurs um „lokale Integrationspolitik“ (Gesemann/Roth 2009) verhandelt. Dieser Integrationsdiskurs trägt den aktuellen gesellschaftlichen beziehungsweise technologischen Entwicklungen (Spardruck, Verschiebung bisheriger Normvorstellungen, neue Technologien, weltweite Vernetzung u.a.m.) Rechnung. Diese Entwicklungen – so der Fachdiskurs – scheinen dazu zu führen, dass vielen Menschen im Alltag ihren Orientierungsrahmen verlieren. Gleichzeitig problematisiert dieser Diskurs auch die neuen Herausforderungen für die Verwaltung, indem für viele aktuelle Herausforderungen die bisherige Logik immer weniger Antworten zu

⁶⁹ Dieser letzte Themenkomplex ist stärker als die vorangehenden als eher theoretischer Exkurs konzipiert, der aber gleichwohl ebenso als anregender Impuls für die Weiterentwicklung der Praxis zu verstehen ist.

geben scheint. Die Rede ist beispielsweise von einer problematischen „Versäulung“ der Verwaltung, d.h. einer Verwaltungsstruktur, in der die verschiedenen Verwaltungseinheiten wie Säulen nebeneinander stehen, dadurch eine themenspezifische Zusammenarbeit quer zu dieser Logik aber nur schwer möglich ist (Gehrlein 2004). Beides – das Aufbrechen bisheriger Verwaltungslogik sowie die Frage, welcher Rahmen Orientierung für den Alltag der Menschen geben kann – führt dazu, dass neue Einheiten gesucht und gefunden werden, wie beispielsweise das „Quartier“⁷⁰. Im Diskurs um die neue Wichtigkeit von Quartieren für den Alltag der Menschen einerseits und für das Zusammenarbeiten innerhalb von Verwaltungen andererseits kommt nun eine weitere Thematik hinzu: Die jüngsten Entwicklungen zeigen, dass die derzeitigen gesellschaftlichen Entwicklungen nicht zu einer gleichmässigen Verbesserung des Lebensstandards und der Teilhabemöglichkeiten aller Menschen führen, sondern vielmehr zu einer gesellschaftlichen „Spaltung“. Die Rede ist von Entmischungsprozessen (Segregation), die zur Folge haben, dass auf der einen Seite Menschen stehen, die mit den aktuellen Entwicklungen mithalten können, auf der anderen Seite solche, die von vielen gesellschaftlichen Bereichen „abgehängt“ wurden⁷¹. Diese Spaltungs- und Entmischungsprozesse scheinen sich durch die Formierung so genannter „benachteiligter Quartiere“ auch räumlich zu zeigen⁷².

Über soziale Stadtentwicklungsprogramme sollen quartiersbezogene Aktivierungsmaßnahmen angeregt werden, deren Ziel es ist „das soziale Kapital ‚desintegrierter

⁷⁰ Während in der Schweiz das Quartier auch alltagssprachlich klar als städtische Einheit verstanden wird, ist der Begriff in Österreich nicht gebräuchlich, in Deutschland hingegen im Rahmen des intermediären Akteurs des „Quartiersmanagements“ seit den 1990er Jahren populär. Die derzeitige wissenschaftliche Diskussion vermag wenig Klarheit zu bringen, was genau die Definition eines solchen städtischen Gebildes sein soll. Einig scheint man sich in der interdisziplinären Diskussion, dass ein Quartier eine sozial konstruierte, überschaubare und auf alltägliche Lebenswelten und soziale Sphären verweisende, identifikatorische räumliche Einheit bedeutet (Oehler/Drilling 2011). Deutlich wird mit diesem Verständnis, dass Quartiere damit nicht unbedingt der administrativen Logik der Städteinteilung (in Bezirken oder Distrikten) entsprechen. Wenn auch aus pragmatischen Gründen von Quartieren gesprochen wird, man sich aber auf administrative Logiken der städtischen Einteilung bezieht und man damit das gelebte und das administrative Quartier gleichsetzt, so birgt diese Unklarheit verschiedene Schwierigkeiten.

⁷¹ Im bundesdeutschen Kontext wird diese Vorstellung der Städtespaltung und der Formierung benachteiligter Quartiere seit Mitte der 1990er Jahre beispielsweise prominent um die so genannte soziale Stadt(teil)entwicklung und dem damit verbundenen Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ diskutiert. Mit Ansätzen einer integrierten Stadtteilpolitik, „die sich auf das Quartier als Ganzes richten und die es erlauben, die vorhandenen Potentiale zur Verbesserung der lokalen Lebensverhältnisse und den Ausbau möglichst selbsttragender Strukturen zu fördern“ (Becker et al. 2002: 17f.) soll der „kollektiven Abwärtsspirale“ (vgl. Häußermann/Wurtzbacher 2005) entgegengewirkt werden. „Das Programm ‚Soziale Stadt‘ ist primär auf Gebiete orientiert, an denen die Wirtschaftsentwicklung entweder vorübergeht oder in denen die Verlierer der Modernisierung weitgehend unter sich bleiben und aus denen wirtschaftsstärkere Haushalte und Unternehmen wegziehen. Als Programmgebiete werden in der Regel solche städtischen Teilräume ausgewählt, deren Bevölkerungen entweder durch selektive Abwanderung und/oder durch selektiven Zuzug oder durch kollektiven sozialen Abstieg (wie z.B. Arbeitslosigkeit) geprägt sind“ (Walther 2002: 27).

⁷² „Kollektive und individuelle Problem- und Notlagen“ führen zu „Konflikten und Konkurrenzen um knappe Ressourcen (Arbeit, Einkommen, Wohnen, soziale Infrastruktur)“, zu „zunehmende(n) soziale(n) und interkulturelle(n) Konflikte(n), Gewaltbereitschaft und Rassismus“ und zur Herausbildung „benachteiligter Quartiere“ (vgl. Krummacher et al. 2003: 43ff.). In solchen Quartieren konzentrieren sich „Armut, Marginalisierung und soziale Ausgrenzung“ (SPI 2000: 9) und solche Quartiere sind durch eine „kumulative Abwärtsspirale“ gekennzeichnet. In ihnen wirken ein „Fahrstuhleffekt nach unten“ und „selektive Mobilitätsprozesse“ (Häußermann/Wurtzbacher 2005). Mit dem Fahrstuhleffekt wird der Anstieg der Arbeitslosigkeit in solchen Quartieren bezeichnet, in denen sich unqualifizierte Arbeiter, viele davon Migranten, konzentrieren (vgl. Häußermann/Wurtzbacher 2005: 523).

Gruppen' [zu] mobilisieren“ und dadurch „eine *nahraumorientierte Inklusion* von Bewohnerinnen und Bewohnern so genannter benachteiligter Quartiere“ zu bewirken (vgl. kritisch Kessl/Otto 2004b: 9). Eine so verstandene Stärkung der „Quartiere“ (Gemeinwesen) soll für die dort lebenden Menschen weiterhin Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort bringen, so die Idee (vgl. dazu kritisch Reutlinger 2005a; Reutlinger 2005b; Reutlinger et al. 2005).

Auch im Migrationsdiskurs um eine so genannte „Lokale Integrationspolitik“ (Gesemann/Roth 2009) setzte sich in den vergangenen Jahren die beschriebene Logik der Segregation beziehungsweise der darauf bezogene Stadtteilentwicklungsdiskurs als Folie für das kommunale Handeln durch. Einerseits scheint unhinterfragt, dass so genannte benachteiligte Problemgebiete (mit den oben beschriebenen Eigenschaften) oftmals übereinstimmen mit Quartieren, in denen sich bestimmte Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund konzentrieren. Andererseits scheint man sich einig, dass sich „Integrationsprobleme, Parallelwelten, Terrorismus und sozialer Sprengstoff auf undurchsichtige Weise verbinden“ (Häussermann 2009: 237). In einem neuen quartiersbezogenen Ansatz gilt es sowohl von innen wie auch von aussen die „richtige Mischung“ zu finden, damit ein Quartier sich wieder aufwärts entwickelt. Illustriert werden kann dieser Paradigmenwechsel anhand der Aussagen im so genannten „Nationalen Integrationsplan“ der deutschen Bundesregierung, welcher auf einen verstärkten Quartiersbezug, das heisst auf so genannte „Sozialräumliche Integration“ setzt. Die Bundesvereinigung empfiehlt in diesem Papier der kommunalen Spitzenverbände ihren Mitgliedsverbänden:

- „in Sozialräumen mit Integrationsdefiziten durch Quartiersmanagement und Netzwerkbildung das Zusammenleben zwischen den Bevölkerungsgruppen zu fördern,
- mit niedrighschwelligem sozialen und kulturellen Angeboten die Lebensqualität im und die Identifikation mit dem Quartier zu stärken,
- von Förderinstrumenten zur Stärkung benachteiligter Quartiere wie z. B. das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ und die Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) stärker Gebrauch zu machen (Bundesregierung 2007: 32).

Aus kritischer Perspektive wird nun einerseits davor gewarnt, dass man das Quartier nicht als offenes, an den Aktions- und Lebenszusammenhängen der da lebenden Menschen angepasstes Gebilde, sondern lediglich als eine territorial abgegrenzte Einheit versteht (Kessl/Reutlinger 2010). Problematisch scheint dabei, dass man dadurch die

Bewohnerinnen und Bewohner zwar an beziehungsweise in Aktivitäten innerhalb des Quartieres beteiligt, dass sie jedoch weiterhin von einer umfassenderen gesellschaftlichen Zugehörigkeit ausgegrenzt bleiben. Hieraus wird eine Öffnung gefordert, indem beispielsweise Integration als gesamtstädtische Aufgabe und nicht nur als Aufgabe der Professionellen (der Sozialen Arbeit oder des Quartiersmanagement) in einem Quartier verstanden wird. Ein solch umfassendes Verständnis von Integration ist abhängig von einer guten Vernetzung der Akteurinnen und Akteure, von ausreichend personellen und finanziellen Ressourcen und muss mit einer „interkulturellen Öffnung der Institutionen“ einhergehen. Nur so kann ein Zugang zu den gesellschaftlichen Institutionen und Aufstiegschancen für Menschen mit und ohne Migrationserfahrung garantiert werden. „Alle Massnahmen auf der Quartiers- oder Stadtteilebene müssen darauf zielen, Migranten den Weg in die gesellschaftlichen Systeme – wie Bildung, Erwerbsarbeit, Gesundheitsvorsorge und politische Teilhabe – zu ermöglichen und eigenständige Perspektiven zu entwickeln. Das Quartier darf keine Sackgasse sein“ (Münch/Kirchhoff 2009: 528).

Erfolgsversprechend scheinen, und diesen Schluss lässt in der Tendenz auch die vergleichende Untersuchung zu, insbesondere diejenigen kommunalen Konzepte zu sein, denen es gelingt, die Partizipation und Integration von Migrantinnen und Migranten in einem gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang zu verankern und auf verschiedenen Ebenen autonomie- und somit partizipations- und integrationsfördernd aktiv zu sein. Bestrebungen in diese Richtung zeichnen sich in allen untersuchten Städten ab.

Literatur

- Alisch, Monika (2002): Soziale Stadtentwicklung – Politik mit neuer Qualität? In: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur sozialen Stadt? Opladen: Leske und Budrich. 57-69.
- Arzheimer, Kai (2002): Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Aybek, Can (2009): München: Integrationspolitik nach dem Neuen Steuerungsmodell. In: Gesemann, Frank und Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS-Verlag. 335-350.
- Bayer, Michael und Christian Reutlinger: Wissenschaftliche Begleitung als reflektierende Praxis. In: Gerstner W. u.a. (Hrsg.): Deutschland als Entwicklungsland. Transnationale Perspektiven sozialräumlichen Arbeitens. Freiburg i.Brsg. 2007, S. 215-221.
- Bbeauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hg.) (2002): Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn und Berlin (Online publiziert unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/ausl_C3_A4nderbericht-5.property=publicationFile.pdf - Download Januar 2011)
- Becker, Heidede et al. (2002): Drei Jahre Programm Soziale Stadt – eine ermutigende Zwischenbilanz. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin: DIFU. 12-51.
- Becker, Heidede u.a. (2003): Das Programm Soziale Stadt. Von der traditionellen Stadterneuerung zur integrativen Stadtteilentwicklung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin: DIFU. 8-29.
- Begert, Ursula (2005): Städteleitbild und migrationspolitische Erfahrungen aus der Stadt Bern. In: D’Amato, Gianni und Brigittita Gerber (Hg.): Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich: Seismo. 93-99.
- Bieker Rudolf (2006): Kommunale Sozialverwaltung: Grundriss für das Studium der angewandten Sozialwissenschaften. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Bundesregierung, Deutsche (2007): Nationaler Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen. Berlin. (Online publiziert unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/nationaler-integrationsplan.property=publicationFile.pdf> - Download Januar 2011)
- D’Amato, Gianni unter Mitarbeit von Brigitta Gerber (2005): Integration: Eine Herausforderung für die Städte in der Schweiz? In: D’Amato, Gianni und Brigittita Gerber (Hg.): Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich: Seismo. 10-34.
- Gehrlein, Ulrich (2004): Nachhaltigkeitsindikatoren zur Steuerung kommunaler Entwicklung. Band 3 der Reihe Indikatoren und Nachhaltigkeit. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Gensicke, Thomas, Sibylle Picot und Sabine Geiss (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. 1999 - 2004. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Gesemann, Frank und Roland Roth (Hg.) (2009): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS-Verlag.

- Güngör, Kenan (2007): "Integrationsleitbilder haben eine zunehmende gesellschaftliche Legitimationsfunktion." In: Integration im Fokus - Ausgabe 1/2007. 26-29. (Online publiziert unter: http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/5_wissen/5.2_integration_im_fokus/2007_01/fokus_200701_web.pdf - download Januar 2011)
- Häussermann, Hartmut (2009): Behindern ‚Migrantenviertel‘ die Integration? In: Gesemann, Frank und Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS-Verlag. 235-246.
- Häußermann, Hartmut und Jens Wurtzbacher (2005): Stadterneuerungspolitik und Segregation. In: Kessl, Fabian u.a. (Hg.): Handbuch Sozialraum. Wiesbaden: VS-Verlag. 511-526.
- Hodel, Markus (2005): Leitbild zur Integration der Stadt Winterthur. In: D’Amato, Gianni und Brigitta Gerber (Hg.): Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich: Seismo. 112-119.
- Hoffmann, Lutz (2002): Ausländerbeiräte in der Krise. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 2. Baden-Baden: Nomos. 63-70.
- Honegger, Claudia, Caroline Bühler und Peter Schallberger (2002): Die Zukunft im Alltagsdenken. Szenarien aus der Schweiz. Konstanz: UVK.
- Hunger, Uwe und Menderes Candan (2009): Politische Partizipation der Migranten in der Bundesrepublik Deutschland und über die deutschen Grenzen hinweg. Expertise im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Münster. (Online publiziert unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publicationen/Forschung/Expertisen/politische-partizipation.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/politische-partizipation.pdf> - Download Januar 2011)
- Kaya, Bülent (2005): Politique d’intégration à l’égard des immigrés dans les cantons de Neuchâtel et Genève. In: D’Amato, Gianni und Brigitta Gerber (Hg.): Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich: Seismo. 120-129.
- Kelle, Udo und Susann Kluge (1999): Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der Qualitativen Sozialforschung. Opladen: Leske und Budrich.
- Kessl, Fabian und Hans-Uwe Otto (2004): Soziale Arbeit und Neugestaltung des Sozialen. In: dies. (Hg.): Soziale Arbeit und Soziales Kapital. Zur Kritik lokaler Gemeinschaftlichkeit. Wiesbaden: VS-Verlag. 7-18.
- Kessl, Fabian und Christian Reutlinger (2010): Sozialraum. Eine Einführung. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kessler, Thomas (2005): Das Integrationsleitbild des Kantons Basel Stadt. In: D’Amato, Gianni und Brigitta Gerber (Hg.): Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich: Seismo. 104-111.
- Krummacher, Michael u.a. (2003): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit. Opladen: Leske und Budrich.
- Krummacher, Michael und Roderich Kuhlbach (2009): Interkulturelles Konzept der Stadt Essen: Umsetzung, Erfahrungen und Anregungen zur Übertragung. In: Gesemann, Frank und Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS-Verlag. 383-398.
- Lopez, Roberto (2009): Integration und Konflikt: Eine neue Perspektive auf den Integrationsdiskurs. In: Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hg.): Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich: Seismo. 124-140.

- Mateos, Inés (2009): «Sprache als Schlüssel zur Integration» - eine Metapher und ihre Folgen. In: Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hg.): Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich: Seismo. 98-123.
- Münch, Sybille und Gudrun Kirchhoff (2009): ‚Soziale und ethnische Mischung‘ – zur Persistenz eines wohnungspolitischen Leitbildes. In: Gesemann, Frank und Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS-Verlag. 517-532.
- Oehler, Patrick und Matthias Drilling (2011): Quartier. In: Reutlinger, Christian, Caroline Fritsche und Eva Lingg (Hg.): Raumwissenschaftliche Basics. Eine Einführung für die Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS-Verlag. 201-210.
- Oevermann, Ulrich (1996): Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns. In: Combe, Arno und Werner Helsper (Hg.): Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. Frankfurt/M.: Suhrkamp. 70-182.
- Oevermann, Ulrich (2000): Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis. In: Kraimer, Klaus (Hg.): Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Frankfurt/M.: Suhrkamp. 58-153.
- Oevermann, Ulrich (2002): Professionalisierungsbedürftigkeit und Professionalisiertheit pädagogischen Handelns. In: Kraul, Margret et al. (Hg.): Biografie und Profession. Bad Heilbrunn: Klinkhart. 19-63.
- Olibet, Edith (2005): Integrationsleitbild der Stadt Bern – Bilanz nach einer Legislatur. In: D’Amato, Gianni und Brigitta Gerber (Hg.): Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich: Seismo. 100-103.
- Passlack, Jörg (2010): Das Leitbild als Kommunikationskonzept oder Kooperationsinstrument? Entwicklung und Funktionen städtebaulicher Leitbilder am Beispiel des Leitbildes „Metropole Hamburg Wachsende Stadt“. Universität Hamburg (Departement für Wirtschaft und Politik). Studienarbeit.
- Piñeiro, Esteban und Jane Haller (2009): Neue Migranten für die Integrationsgesellschaft. Versuch einer gouvernementalen Gegenlektüre des Prinzips «Fördern und Fordern». In: Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hg.): Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich: Seismo. 141-170.
- Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (2009) (Hg.): Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich: Seismo.
- Plackert, Michael (2007): Der Ausländerbeirat — Eine zeitgemäße Form der politischen Partizipation? In: Verwaltungsrundschau, Nr. 3., Stuttgart: Kohlhammer. 80-85.
- Prodoliet, Simone (2009): Welche Integrationskultur? Zum gegenwärtigen Diskurs der Integrationsförderung. In: Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hg.): Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich: Seismo. 48-60.
- Ramazan, Salman und Katja Ngassa Djomo (2009): Migration, Integration und Gesundheit in Deutschland. In: Gesemann, Frank und Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS-Verlag. 555-572.
- Reutlinger, Christian (2005a): Gespaltene Stadt und die Gefahr der Verdinglichung des Sozialraums – eine sozialgeographische Betrachtung. In: Projekt „Netzwerke im Stadtteil“ (Hg.): Grenzen des So-

- zialraums. Kritik eines Konzepts – Perspektiven für Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS-Verlag. 87-108.
- Reutlinger, Christian (2005b): Sozialräumliche Ermöglichungskontexte. Raumkonzeptionen und Beschäftigungsförderung. In: Arnold, Helmut, Lothar Böhnisch und Wolfgang Schröer, (Hg.): Sozialpädagogische Beschäftigungsförderung. Lebensbewältigung und Kompetenzentwicklung im Jugend- und jungen Erwachsenenalter. Weinheim; München: Juventa. 351-368.
- Reutlinger, Christian, Fabian Kessl und Susanne Maurer (2005): Die Rede vom Sozialraum – eine Einführung. In: Kessl, Fabian u.a. (Hg.): Handbuch Sozialraum. Wiesbaden: VS-Verlag. 11-27.
- Roth, Roland (2009): Integration durch politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement. In: Gesemann, Frank und Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS-Verlag. 195-216.
- Rütten, Bettina (2010): Auf dem Weg zum Leitbild. Prozessschritte, Gelingensbedingungen und Hemmnisse in der Leitbildentwicklung. Hagen: FernUniversität Hagen (Berufs- und Wirtschaftspädagogik). Studienarbeit.
- Sancar-Flückiger, Annemarie (1999): Integrationsleitbilder und Integrationspolitik: zur kontroversen Leitbilddebatte in Zürich, Bern und Basel. In Widerspruch. Beiträge zur sozialistischen Politik. Zürich: Widerspruch. Jg. 19, Heft 37. 137-145.
- Schallberger, Peter und Bettina Wyer (2010): Praxis der Aktivierung. Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Konstanz: UVK.
- Scherr, Albert (2009): Leitbilder in der politischen Debatte: Integration, Multikulturalismus und Diversity. In: Gesemann, Frank und Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS-Verlag. 71-88.
- SPI (Sozialpädagogisches Institut Berlin) (2000): Angebot Regiestelle des Programms E & C. Soziale Arbeit als Koproduktion. Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten. Berlin. (Online publiziert unter: <http://www.stiftung-spi.de/download/stiftung/stadterneuerung/angebot.doc> - Download Januar 2011)
- Strauss, Anselm und Juliet Corbin (1996): Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Weinheim: Beltz.
- Tremp, Johanna (2005): Vom Integrationsleitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich. In: D'Amato, Gianni und Brigitta Gerber (Hg.): Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich: Seismo. 87-92.
- Walther, Uwe-Jens (2002): Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die Soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen. In: Walther, Uwe-Jens (Hg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur sozialen Stadt? Opladen: Leske und Budrich. 23-43.
- Weber, Max (1988[1904]): Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: Ders.: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen: Mohr. 146-214.
- Wernet, Andreas (2000): Einführung in die Interpretationstechnik der Objektiven Hermeneutik. Opladen: Leske und Budrich.

Wicker, Hans-Rudolf (2009): Die neue schweizerische Integrationspolitik. In: Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hg.): Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich: Seismo. 23-47.

Wimmer, Andreas (2003): Etablierte Ausländer und einheimische Aussenseiter. Soziale Kategorienbildungen und Beziehungsnetzwerke in drei Immigrantenvierteln. In: Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.): Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen». Zürich: Seismo. 207-236.