SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

"Man muss sich Sisyphos als glücklichen Menschen vorstellen": Ein Konzept für kommunale Integrationspolitik

Schulze-Böing, Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Schulze-Böing, M. (2018). "Man muss sich Sisyphos als glücklichen Menschen vorstellen": Ein Konzept für kommunale Integrationspolitik. *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, *31*(2), 51-60. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60141-5

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Matthias Schulze-Böing

„Man muss sich Sisyphos als glücklichen Menschen vorstellen“

Ein Konzept für kommunale Integrationspolitik

Immigration hat erhebliche Auswirkungen auf Städte. Immigration kann die Entwicklungschancen von Städten positiv beeinflussen, sie bringt aber in aller Regel auch erhebliche Belastungen in den Bereichen der Sozialpolitik, des Wohnens, des Arbeitsmarktes und des Zusammenlebens in der Stadtgesellschaft mit sich. Umstritten ist die Frage, wie ethnische und soziale Segregation, die oft im Zusammenhang mit Immigration auftritt, zu beurteilen ist – als soziale Differenzierung und als Form der Bewältigung von Fremdheit oder als Ausdruck von Ungleichgewichten und Störungen städtischer Entwicklung. Der Artikel diskutiert diese Fragen in einer kommunalen Perspektive und beschreibt eine kommunale Integrationsstrategie am Beispiel der Stadt Offenbach am Main.

Immigration flows have lasting impacts on cities. Immigration can contribute to wealth, growth and strengthen the resilience of urban social systems. But immigration is also imposing burdens on cities and causing imbalances and threats to urban development with regard to social policy expenditures, the labor market, housing and the life of urban communities. Ethnic and social segregation is a controversial topic insofar it can be looked at as a mode of systemic coping with diversity or on the contrary as social anomie and a hindrance to social integration. The article discusses these issues in a local authority-perspective and provides a policy approach based on the practice and strategy of the City of Offenbach.

Dr. Matthias Schulze-Böing
Leiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik und Integration bei der Stadtverwaltung Offenbach am Main und Geschäftsführer von MainArbeit – kommunales Jobcenter Offenbach, Projektleiter Soziale Stadt
schulze-boeing@offenbach.de

Schlüsselwörter:
Immigration – Integration – Soziale Entwicklung – Kommunales Managment

1 Städte sind Zentren für Immigration

Die deutsche Gesellschaft macht sich, sehr langsam, aber doch unübersehbar auf den Weg, Zuwanderung als prägenden Faktor für künftige Entwicklungen zu erkennen, den potenziellen Nutzen von Zuwanderung anzuerkennen und sich der Notwendigkeit der Gestaltung und Steuerung bewusst zu werden. Die Flüchtlingsbewegungen der Jahre 2015 und 2016 und die darauf folgenden innenpolitischen Debatten haben sehr deutlich werden lassen, dass in Deutschland vieles nachzuholen ist. Immigration und Integration wurden zu Schlüsselthemen. Der Überschwang der „Willkommenskultur“, der 2015 noch das Bild geprägt hat, weicht allmählich einer realistischeren Betrachtung. Das ist notwendig und sinnvoll, denn weder die Negation von Zuwanderung noch die undifferenzierte Befürwortung von Immigration wird den Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft gerecht, schon gar nicht die Verklärung von Heterogenität und kulturellen Brüchen unter dem Konzept der multikulturellen Gesellschaft.

Der Weg zu einer realistischen Immigrationspolitik ist sicher noch sehr weit, zu sehr gehen politischen Positionen dazu noch auseinander. Auch über die Prämissen gelingender Integration von Immigranten gibt es noch viele Unklarheiten. Die Faktoren, die die Dynamik von Immigration und Integration beeinflussen, sind in vieler Hinsicht noch zu erforschen. Unbestritten ist, dass Bildung und die Teilhabe am Arbeitsmarkt Schlüssel für gelingende Integration sind. Zu diesen Themengebieten gibt es inzwischen eine Fülle von Erkenntnissen. Wichtig sind aber auch Fragen der Bildung von „sozialem Kapital“, von Solidarität und wechselseitigem Vertrauen unter den Bedingungen wachsender ethnischer, kultureller und sozialer Vielfalt (Collier 2013, Panth 2010, Putnam 2007), Fragen des Einflusses von Mustern zirkulärer und transitorischer Migration auf Integrationsprozesse und nicht zuletzt auch Fragen der dauerhaften Bindung ethnischer Gemeinschaften an Herkunftsländer durch strategisch motivierte Diasporapolitiken dieser Länder (Scheffer 2016). Ruud Koopmans (2017) machte jüngst eindrucksvoll und empirisch belegt darauf aufmerksam, dass Integration ohne ein gewisses Maß von kultureller Assimilierung nicht zu haben ist und „multikulturalistische“ Diversitätspolitiken scheitern.

Näher betrachtet, ist Immigration auch und vor allem ein Thema der Städte (IOM 2016). Sie sind, zumindest in Deutschland und Europa, überwiegend Ziel der bestehenden Migrationsströme. Sie sind historisch über Jahrhunderte durch

Immigration geprägte Sozialsysteme und sie sind, wenn es um Integration geht, sicher die wichtigste politische Ebene im gesellschaftlichen Gefüge der Aufnahmegesellschaft.

Durch den Bestseller „Arrival City" des kanadischen Journalisten Doug Saunders (2011) bekam dieser Sachverhalt vor einigen Jahren ein einprägsames und anschlussfähiges Label. Er beschreibt, wie die weltweite Realität von Migration das Gesicht von Städten verändert, wie sich durch Migration neue Formen der Stadt-Land-Beziehung über große räumliche Distanzen herausbilden (zwischen dem Dorf im Herkunftsland und dem „Dorf in der Stadt" bzw. der ethnischen Gemeinschaft in der Ankunftsstadt), wie sich durch Migration aber auch neue Springquellen von Wohlstand und wirtschaftlicher Entwicklung herausbilden. Saunders blendet die problematischen Aspekte von Immigration in den Städten, die Probleme von sozialer Belastungen, die Risiken residenzieller Segregation und kultureller Fremdheit zwischen Stadtgesellschaft und Neu-Ankömmlingen nicht aus, gibt aber all diesen Phänomenen eine positive, an manchen Stellen zuweilen aber auch allzu optimistische Wendung. Wenn sich etwa bestimmte ethnische Gruppen in einzelnen Stadtteilen konzentrieren, sieht Saunders, ganz in der Tradition einer sozialkritischen Stadtforschung (Häußermann/Siebel 2001; Siebel 2012), eher den Vorteil der Bildung ethnischer Netzwerke, die Neu-Immigranten auffangen können und blendet negative Effekte für den Zusammenhalt der Stadtgesellschaft und nicht zuletzt die Entwicklungschancen der betroffenen Immigranten aus.

Wie man auch immer zu einzelnen Thesen von Saunders steht, er hat die Unverzichtbarkeit des Potenzials von Städten für eine produktive Gestaltung von Migrationsprozessen in sehr eindrucksvoller Weise in den Fokus gerückt und er hat eine erste Antwort auf die Frage gegeben „Wie schaffen wir das (mit der Integration)?". Wenn wir es überhaupt schaffen, so muss man Saunders wohl verstehen, dann nur in den Städten, den „Arrival Cities" – wenn sie denn funktionieren und einen Modus finden, mit Immigration umzugehen und Integration zu „produzieren".

2 Immigration in den Städten – Chancen und Herausforderungen

a) Wirtschaft und Arbeit

Immigration ist für Städte wie für die Gesellschaft insgesamt mit Chancen verbunden, aber ganz offenkundig auch mit Herausforderungen und Belastungen, die man im Auge behalten muss.

Als Vorteil kann sicher gelten, dass Immigration in aller Regel ein Stimulus für wirtschaftliches Wachstum ist. Es kommen neue Arbeitskräfte, auch wenn sie nicht immer sofort einsetzbar sind, weil sie erst qualifiziert werden müssen. Mit den Migranten kommen zudem neue Konsumenten, die die Nachfrage für die örtliche Wirtschaft stärken. Zudem haben Immigranten oft auch unternehmerisches Potenzial, das für die lokale Wirtschaft nützlich sein kann.

Ethnische und kulturelle Vielfalt kann eine Stadt als Wirtschaftsstandort stärken. Immigranten bilden nicht nur soziale, sondern auch wirtschaftliche Brücken zwischen Ankunfts- und Herkunftsregion. Finanzielle Rücküberweisungen von Migranten in das Heimatland etwa haben in vielen Herkunftsländern volkswirtschaftlich große Bedeutung.

Ethnische und soziale Vielfalt wird als besonderes Potenzial für die Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Resilienz der Gesellschaft, für wirtschaftliches Wachstum und kulturellen Reichtum zitiert. So zählt Richard Florida (2002) in seinem bekannten Buch über die „kreative Klasse" Vielfalt und Toleranz zu einem der drei wesentlichen Treiber von Innovation und Wachstum in Städten[1].

Schließlich können Immigranten auch die demografische Struktur von Städten verbessern, sofern der Anteil von jungen Menschen und Menschen im erwerbsfähigen Alter bei den Immigranten stärker ist als in der Aufnahmegesellschaft. Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes lag das Durchschnittsalter im Jahr 2015 bei den Deutschen bei 45 Jahren, bei den Nicht-Deutschen dagegen bei 37,4 Jahren[2]. Die Städte mit besonders hohen Ausländeranteilen, wie Frankfurt und Offenbach, sind in der Tendenz auch Städte mit einem besonders niedrigen Durchschnittsalter[3].

Allerdings sind auch die Belastungsfaktoren zu sehen.

Immigration erzeugt zusätzlichen Druck auf regionale Wohnungs- und Arbeitsmärkte. Darüber hinaus sind die Quoten der Armutsgefährdeten bei den Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland erheblich höher als bei Menschen ohne Migrationshintergrund. Die Daten des Mikrozensus ergeben für das Jahr 2015 Werte von 27,7 bzw. 12,5 Prozent. Im Vergleich von Ausländern und Deutschen sind die Unterschiede mit 33,7 bzw. 13,8 Prozent noch deutlicher[4].

Hohe Sozialausgaben können Verteilungskonflikte in den Kommunen verschärfen, wenn etwa, wie in vielen Städten mit wirtschaftlichen Strukturproblemen, Infrastrukturinvestitionen unterbleiben müssen, weil aufgrund hoher Pflichtausgaben im Sozialbereich keine Haushaltspielräume mehr vorhanden sind.

b) Segregation

Schließlich ist die Herausbildung ethnisch segregierter Stadtviertel eine Gefährdung für den sozialen Zusammenhalt in der Stadt. Es ist in der Stadtforschung nicht ganz unumstritten, wie Segregation zu beurteilen ist. Dem Leitbild der durchmischten Stadt, für das Segregation ein ernstes Problem der Stadtentwicklung ist, halten zum Beispiel Hartmut Häußermann und Walter Siebel (2001) und sehr pointiert auch Doug Saunders entgegen, dass dieses Leitbild nicht nur unrealistisch, sondern auch repressiv sei, da es die natürliche Selbstorganisation ethnischer Gemeinschaften in Sozialräumen den Normen der Mehrheitskultur unterordne. Ethnische Netzwerke und Cluster, die sich in segregierten Quartieren ausbilden und reproduzieren, könnten dagegen wichtige Katalysatorfunktion für die Integration von Immigranten haben. Deshalb sei das Leitbild des gemischten Viertels zugunsten der Akzeptanz von Vielfalt und Heterogenität im städtischen Raum aufzugeben[5].

In der Perspektive der europäischen Städte gibt es jedoch nach wie vor gute Gründe, am Leitbild der sozial durchmischten Stadt festzuhalten. Ethnische Segregation wird zwar nie ganz zu verhindern sein, da es nur wenige Möglichkeiten des Einflusses auf die Wohnsitzwahl von Bürgern gibt und auch der Wohnungsmarkt, wo er nicht in der Hand öffentlicher Eigentümer ist, nicht punktgenau gesteuert werden kann. Aber

durch eine ausgewogene Stadtentwicklungspolitik kann ihr ebenso entgegenwirkt werden, wie durch eine integrationsorientierte Belegungspolitik öffentlicher Wohnungseigentümer. Die europäischen Städte wie die europäischen Gesellschaften insgesamt leben davon, dass sie nicht zersplittern, sondern ein möglichst hohes Maß von sozialem Zusammenhalt über verschiedene Gruppen und Kulturen hinweg erhalten.

Gesellschaften mit einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat bedürfen nämlich eines hohen Maßes an Akzeptanz in der Bevölkerung, um die mit hohen Sozialleistungen immer verbundenen Verteilungskonflikte zu begrenzen. Diese Akzeptanz ist sowohl auf nationaler wie auf lokaler Ebene in Gefahr, wenn sich der gesellschaftliche Zusammenhalt im alltäglichen Erfahrungszusammenhang der Menschen lockert. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit hoch segregierten Quartieren in Europa von Neukölln bis Molenbeek erscheint mir die These, dass Integration und Segregation zwanglos miteinander vereinbar seien, leichtfertig, wenn nicht sogar gefährlich zu sein. Das für solidarische Gesellschaften notwendige „soziale Kapital" kann nicht entstehen und erhalten werden, wenn sich ethnische Gruppen in parallelen Netzwerke und Lebenswelten abschotten. Ethnische Segregation muss deshalb ganz klar als Problem und Gefahr erkannt werden. Ruud Koopmans (2017: 112–150) hat in seinen international vergleichenden Untersuchungen sehr überzeugend dargelegt, dass diese auf gesellschaftlicher wie auf lokaler Ebene nicht nur Integration verhindert, sondern auch de Lebenschancen der betroffenen Immigranten deutlich schmälert. „Multikulturalismus" im Sinne des fraglosen Akzeptierens unterschiedlicher ethnischer Kulturen und des Verzichts auf Integration und ein Mindestmaß kultureller Anpassung schadet, wie Koopmans zeigt, nicht zuletzt den Immigranten, auch wenn er ihren Interessen auf kurze Sicht vermeintlich entgegenkommt. Multikulturalismus ist, so gesehen, nicht Ausdruck von Respekt gegenüber den Kulturen der Immigranten, sondern von Gleichgültigkeit gegenüber ihrem Schicksal in der Aufnahmegesellschaft.

c) Fluktuation

Wenn wir uns konkreter der Situation von Ankunftsbezirken und Ankunftsstädten zuwenden, ist es wichtig, nicht nur auf ihre besonderen Sozialstrukturen, sondern auch auf Aspekte von Bevölkerungsbewegung und Wanderungsdynamik zu achten. Ankunftsstädte sind Eingangspforten zu Ländern und Regionen, Drehscheiben mit Verteilerfunktion („gateway-cities"). In diesem Sinne haben sie bestimmte Funktion in der Organisation von Zuwanderungsprozessen. Mit der Immigration verbundene Probleme und Aufgaben sind hier konzentriert, aber nicht im Sinne eines verfestigten Bestandes, sondern im Sinne eines sich durch Fluktuation, Zuwanderung- und Abwanderung permanent reproduzierenden Problemzusammenhangs. Es macht einen großen Unterschied, ob bestimmte Adressaten kommunaler Politik sich dauerhaft in einem sozialen Raum aufhalten oder ob sie in schneller Folge kommen und gehen. Der Kontakt zwischen Kommune und bestimmten Gruppen wird zur Episode in einer Wanderungsbiografie. Langfristige Perspektiven sozialer Ko-Produktion, die ja vielen sozialpädagogischen Integrationskonzepten unterliegen, sind dann möglicherweise gar nicht mehr umsetzbar.

Für Verwaltungen sind in aller Regel weniger Bestände Aufwandstreiber, sondern Bewegungsvorgänge. Der Aufwand pro Fall steigt mit einer hohen Umschlagsquote, einfach weil die Neuaufnahme und Abmeldung von Fällen gegenüber der Verwaltung des Bestands besonders arbeitsintensiv ist. Das gilt für das Meldewesen der Kommune, für soziale Dienstleistungsorganisationen, für die Arbeitsverwaltung, für fast alle Lebensbereiche. Auch Quartiere sind durch hohe Bevölkerungsfluktuation besonders belastet. Nicht nur, weil es dadurch schwieriger wird, stabile Hausgemeinschaften und Nachbarschaften zu bilden, sondern auch, weil mit fast jedem Umzug ein Sperrmüllhaufen vor dem Haus erzeugt und der öffentliche Raum besonders in Anspruch genommen wird.

Ankunftsstädte begleiten in der Regel die besonders kritischen Phasen der Immigration, in denen besonders hohe Aufwendungen erforderlich und die potenziellen Vorteile der Immigration noch wenig wirksam sind. Zuwanderer sind gerade in den ersten Phasen des Lebens im Aufnahmeland in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit bedroht und auf soziale Transferleistungen angewiesen. Weil Sprachkenntnisse und Assimilierung an die Kultur des Aufnahmelandes kurz nach Zuwanderung naturgemäß noch gering sind, ist der Betreuungsbedarf durch Sozialarbeit und Beratungsdienste in dieser Phase besonders hoch.

Wenn man Integrationspolitik als soziales Investment begreift, müssen Ankunftsstädte besonders viel investieren. Ob die Erträge aus diesen Investitionen jedoch auch bei diesen Städten anfallen, bleibt ungewiss. Haben Immigranten die ersten Phasen der Integration durchlaufen und sich im Erfolgsfall in Arbeitsmarkt und Gesellschaft etabliert, wandern sie oft aus den Ankunftsbezirken und -städten wieder ab. Es gibt also eine Inkongruenz zwischen Aufwänden und Erträgen. Ankunftsstädte produzieren in Form gelungener Integration eine Art „öffentliches Gut", das der Wirtschaft und Gesellschaft der Aufnahmeregion und des Aufnahmelandes zu Gute kommt. Sie sind aber in aller Regel nur teilweise an diesen Erträgen beteiligt.

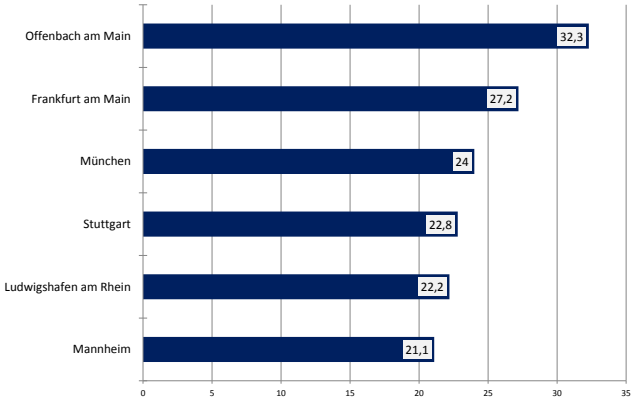
Darin besteht, wenn man so will, ein „tragisches Moment" der Ankunftsstadt. So wichtig sie für das Gelingen von Integration und Zuwanderung in gesamtgesellschaftlicher Perspektive sind, so wenig wird die Leistung der Ankunftsstadt und ihrer Bürger durch das System der Finanzflüsse in Deutschland honoriert. Zuwanderer werden integriert und ziehen weiter. Es kommen neue Zuwanderer. Bei ihnen fängt man wieder von vorne an. Es stellen sich dann natürlich die Fragen, ob Integration vor Ort finanzierbar ist, wie robust die Institutionen für die Verarbeitung dieser hohen Belastung sind, nicht zuletzt aber auch, ob die „soziale Tragfähigkeit" der Stadtgesellschaft für die Anforderungen einer Ankunftsstadt dauerhaft gegeben ist.

2 Offenbach am Main – Arrival City

Offenbach am Main, zur Zeit knapp über 130.000 Einwohner, schnell wachsend und eine der Kernstädte der Metropole Frankfurt/Rhein-Main und eine der 30 „Schwarmstädte" Deutschlands[6], verkörpert das, was Doug Saunders „arrival city" genannt hat, in geradezu idealtypischer Weise. Offenbach ist in Deutschland die Stadt mit der größten ethnischen

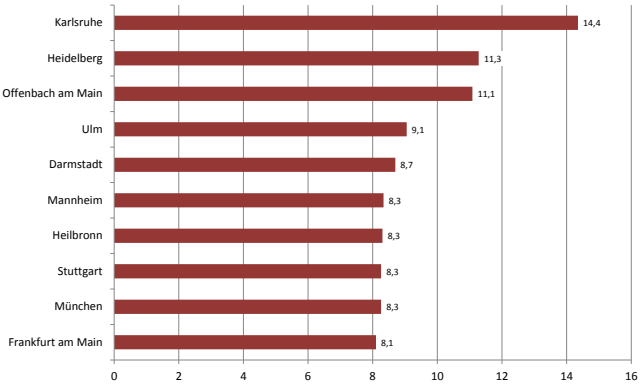
Vielfalt, dem höchsten Ausländeranteil (z. Zt. ca. 35 Prozent) und dem höchsten Anteil von Bürgern mit Migrationshintergrund (z. Zt. knapp 60 Prozent)[7]. Weitere Merkmale einer Ankunftsstadt: eine hohe Bevölkerungsfluktuation (auch hier mit 11 Prozent pro Jahr eine der höchsten Raten in Deutschland), hohe Bevölkerungsdichte, bauliche Dichte im Innenstadtbereich mit einem engen Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe, sehr lebendige, aber auch herausfordernde Quartiersstrukturen und – nicht zuletzt – eine hohe Dichte sozialer Probleme, eine SGB-II-Quote von 17 Prozent und eine Arbeitslosenquote von knapp 10 Prozent[8].

Abbildung 1:
Ausländeranteil in deutschen Städten 2014 (in Prozent)



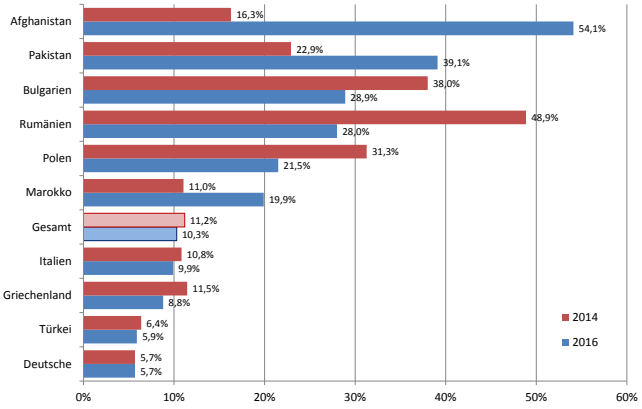
Quelle: BBSR, Datenbank INKAR (www.inkar.de)

Abbildung 2: *Fluktuationsquoten der Wohnbevölkerung 2014*



Quelle: BBSR, Datenbank INKAR (www.inkar.de)

Abbildung 3: *Fluktuationsquoten der Bevölkerung in Offenbach am Mail 2014 und 2016 nach Staatsangehörigkeit*



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung der Stadt Offenbach

Für die Beurteilung der Situation Offenbachs sind zwei Perspektiven wichtig. Zum einen ist Offenbach sehr eng mit der Region Frankfurt/Rhein-Main verflochten, der internationalsten Stadtagglomeration in Deutschland mit dem höchsten Anteil von Migranten an der Bevölkerung, auch wenn man über Offenbach hinaus schaut. Die Städte Frankfurt und Offenbach sind zusammengenommen gewissermaßen die „Innenstadt der Region", in denen sich Zuwanderungsprozesse konzentrieren.

Zum anderen weisen innerhalb von Offenbach die Innenstadtbezirke noch einmal besonders hohe Migrationsanteile bis zu 80 Prozent der Bevölkerung auf.

Die statistisch messbare Segregation, also die räumliche Ungleichverteilung, liegt, bezogen auf die ausländische Bevölkerung insgesamt, bei einem Wert von 21,1 Prozent, bei einzelnen Bevölkerungsgruppen, etwa den Bulgaren, Rumänen und Griechen mit knapp 40, 28 und 30 Prozent jedoch deutlich höher. Für die Türken, der größten Einzelgruppe der Nicht-Deutschen, weist der Segregationsindex mit gut 11 Prozent einen deutlich unterdurchschnittlichen Wert aus[9].

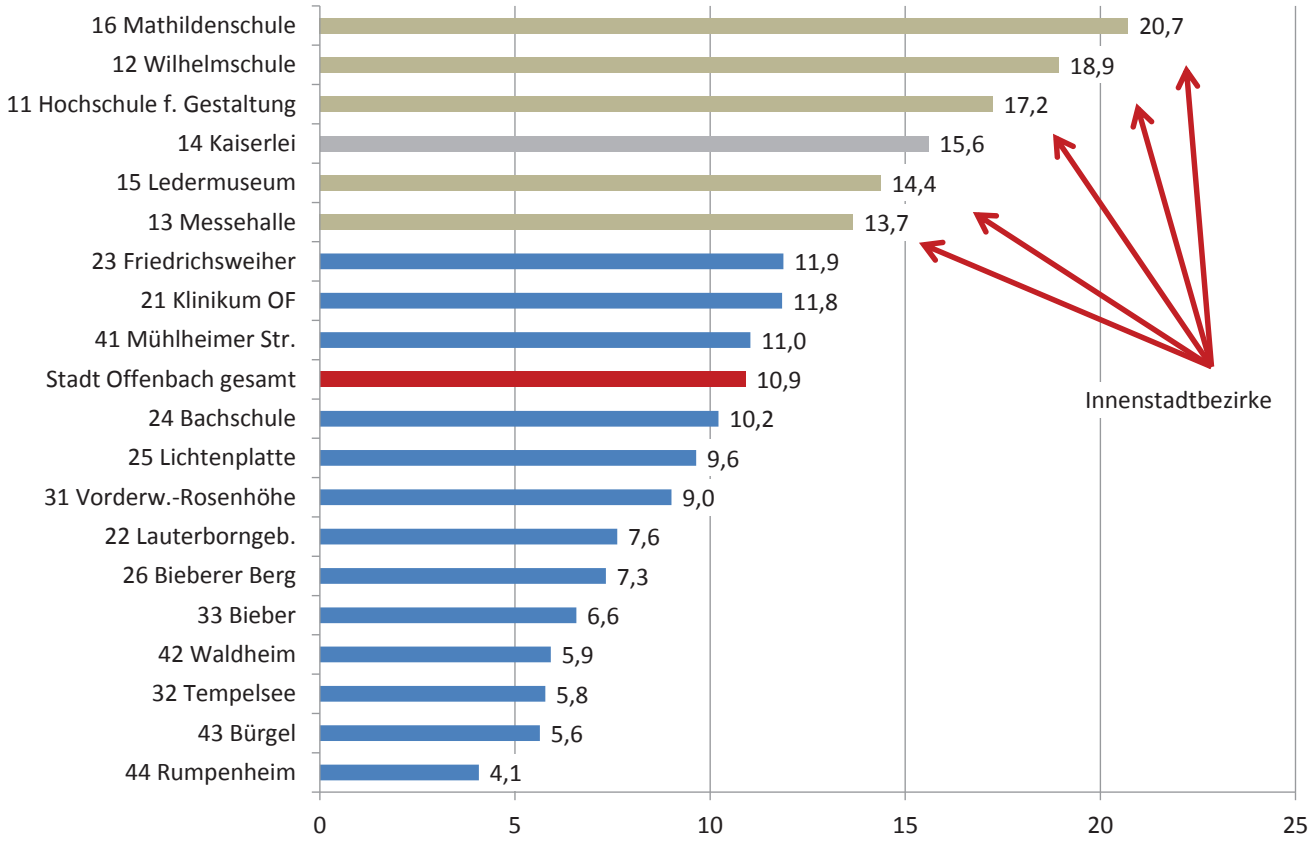
Schaut man sich die Fluktuation der Bevölkerung genauer an, so wird erkennbar, dass die Fluktuationsquote bei den Nicht-Deutschen im Jahr 2016 mit gut 18 Prozent mehr als drei mal so hoch ist wie bei den Deutschen, wo sie 5,7 Prozent betrug. Wenn man den Blick noch etwas schärfer stellt, werden auch unter den Nicht-Deutschen erhebliche Unterschiede sichtbar – eine Bandbreite von über 50 Prozent etwa bei den Afghanen bis zu unter sechs Prozent bei den Türken. Auch im Zeitverlauf schwanken die Fluktuationsquoten recht stark. Die Gruppe der jeweils letzten Welle der Immigration weist in aller Regel die höchsten Bewegungsanteile auf. Mit der Etablierung in der Bevölkerungsstruktur nimmt die Fluktuation ab.

Wenn man sich die Fluktuation in der innerstädtischen räumlichen Differenzierung anschaut, überrascht es nicht, dass die Innenstadtteile davon mit Fluktuationsquoten zwischen 13 und über 20 Prozent besonders betroffen sind.

Offenbach ist im Hinblick auf soziale Aufgaben besonders belastet, was sich auch in einer chronisch angespannten Finanzlage mit hohen Haushaltsdefiziten und einem hohen Verschuldungsstand niederschlägt. Die bestehenden Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs tragen der Sondersituation der Ankunftsstadt nicht Rechnung. Die unvollkommene Konnexität bei der Finanzierung der Umsetzung von Bundesgesetzen, etwa dem SGB II, ist, wie für alle Städte mit hohen Sozialbelastungen, auch für die Stadt Offenbach mit Benachteiligung verbunden.

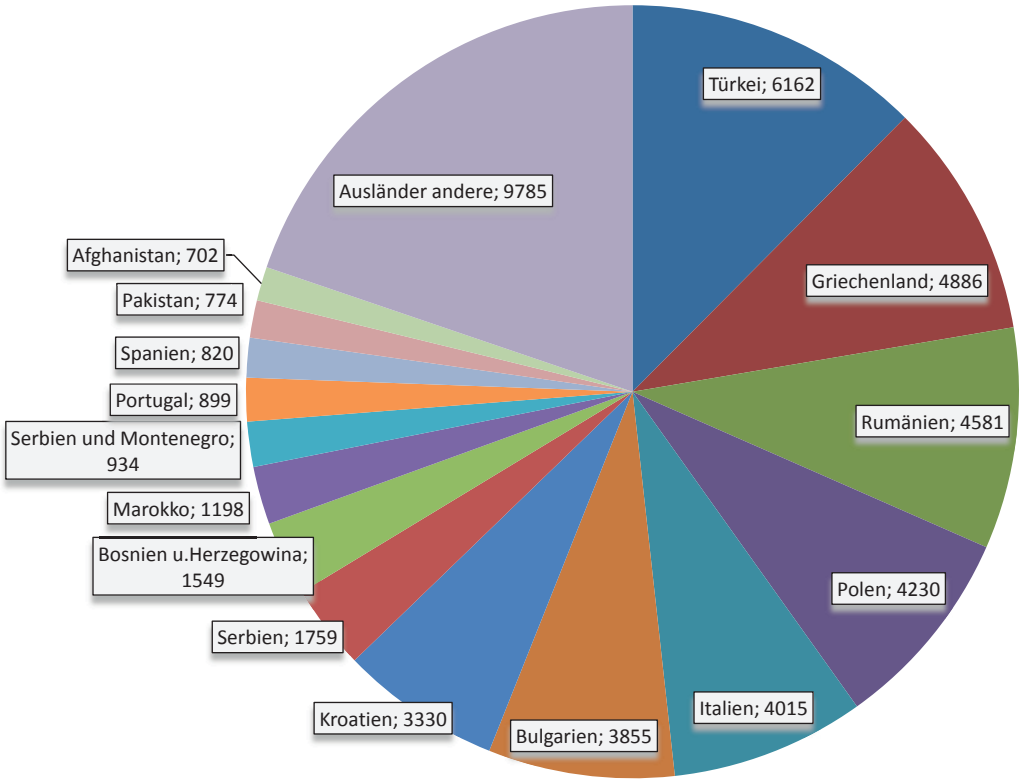
Gleichwohl gilt die Stadt als positives Referenzmodell für ein (einigermaßen) gelingendes Zusammenleben in kultureller Vielfalt und für erfolgreiche Integration. So hat etwa die Süddeutsche Zeitung dem Berliner Bezirksbürgermeister Buschkowsky, der sich vor dem Hintergrund seiner Erfahrun-

Abbildung 4: *Fluktuationsquoten der Bevölkerung in den Statistischen Bezirken in Offenbach am Main 2016*



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung der Stadt Offenbach

Abbildung 5: *Ausländische Bevölkerung in der Stadt Offenbach am Main am 31.12.2016*



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung der Stadt Offenbach

gen in Berlin-Neukölln sehr pessimistisch zu den Chancen der Integration von Immigranten geäußert hatte, vorgeschlagen, er möge mal in Offenbach vorbeischauen, „wo es mit der Integration klappt“[10]. Die französische Wirtschaftszeitung Les Echos apostrophierte Offenbach zum Laboratorium für Integration in Deutschland[11]. Auf der internationalen Architekturbiennale in Venedig 2016 wurde Offenbach im deutschen Pavillon als prototypische Ankunftsstadt und „almost all right“ ausführlich gewürdigt, was in der Folge sogar zu einem regelrechten „Offenbach-Hype“ geführt hat[12].

Als ein im Hinblick auf Integration günstiger Faktor kann die Tatsache angesehen werden, dass sich die Immigrantenbevölkerung in Offenbach über eine relativ große Zahl von Nationalitäten und ethnischen Gruppen verteilt (Abbildung 5), also keine große Konzentration einzelner ethnischer Gruppen aufweist[13]. Das wirkt der Bildung geschlossener Milieus entgegen und macht den ankommenden Menschen von Anfang an klar, dass etwa die Beherrschung der deutschen Sprache große Vorteile auch im Alltag bringt. Etwas flapsig formuliert, ist der Ausländer für den Ausländer auch ein Ausländer. Man braucht also rasch einen gemeinsamen Nenner, zu allererst eine gemeinsame Sprache.

Offenbach möchte sich jedoch erklärtermaßen nicht auf die Rolle einer Ankunftsstadt beschränken. Es will stärker als bisher auch „Bleibe-Stadt“ werden. Ziel ist, die Stadt so zu entwickeln, dass sie in größerem Maße als bisher auch für einkommensstärkere und im Arbeitsmarkt stabil verankerte Gruppen als Wohnstandort interessant wird. Damit sollen auch für Aufsteiger unter den Immigranten mehr Perspektiven innerhalb der Stadt geschaffen werden. In einem umfangreichen, 2016 abgeschlossenen Masterplan-Prozess wurde dafür ein langfristiger Orientierungsrahmen geschaffen[14].

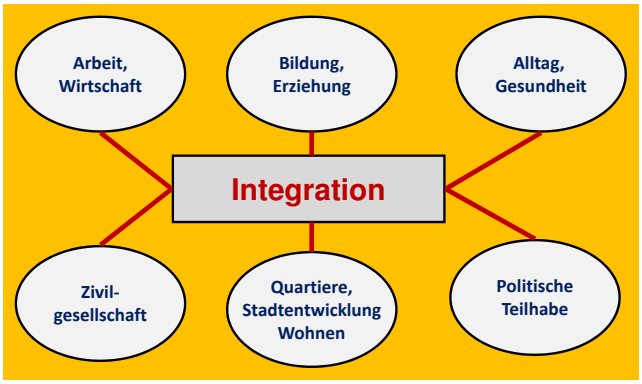
4 Integration als Querschnittsaufgabe – Bausteine für ein ganzheitliches kommunales Integrationsmanagement

Wie macht es Offenbach also bei der Integration?

Wichtig ist, dass Integrationspolitik in einer Stadt dieser Art ein Querschnittsthema durch alle Politikfelder hinweg ist. Es gibt kaum eine kommunale Aufgabe, kaum einen Fachbereich, der sich nicht mit Themen der Integration in irgendeiner Form befassen muss. Besonders wichtige Politikfelder sind natürlich Arbeit, Bildung, Wohnen und das Zusammenleben in den Quartieren. Auch das wirtschaftliche Potenzial der Immigranten gilt es früh und konsequent zu heben.

In einer integrierten kommunalen Strategie ist Integration also im Fokus sehr unterschiedlicher Handlungsfelder, sowohl explizit als auch implizit. Wenn kommunales Handeln in diesen Handlungsfeldern Defizite aufweist, wird Integration behindert. Umgekehrt fördern gute lokale Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Stadtentwicklungs- und Ordnungspolitik Integration, auch wenn sie sich nicht explizit als Integrationspolitik verstehen. Zuweilen ist es sogar klug, den Integrationsaspekt nicht allzu sehr in den Vordergrund zu rücken, um Vorbehalten, Verteilungskonflikten etc. erst gar keinen Raum zu geben. In

Abbildung 6: *Politikfelder der Integration*



einer Stadt der Vielfalt ist Integration ohne gutes bereichsübergreifendes Regieren („good governance“) nicht möglich. Gute Politik und kommunale Praxis für *alle Bürger* ist die wirksamste Integrationspolitik. Integration funktioniert nicht dann besonders gut, wenn möglichst viel *Integrationspolitik* gemacht, Sonderdienste wie Migrationsberatung eingerichtet und Sonderprogramme für dieses Thema aufgelegt werden. Sie funktioniert dann am besten, wenn die Regelsysteme ihren Auftrag gut erfüllen. Gute kommunale Dienstleistungen tragen der besonderen Lebenssituation von Immigranten wie der anderer Gruppen Rechnung, nutzen interkulturelle Kompetenz und tragen der Vielfalt in der Bevölkerung auch durch die personelle Zusammensetzung der Verwaltung Rechnung. In einer von Vielfalt geprägten Stadt sollte die Verwaltung diese Vielfalt in einer gewissen Weise spiegeln. Die Ausbildung und Rekrutierung von Menschen mit Migrationshintergrund für Verwaltungsfunktionen ist dafür ein guter Weg.

Eine ausgewogene soziale Entwicklungsstrategie ist zugleich eine Strategie zur Integration. Integrationspolitik, die sich nur um Immigranten kümmerte, würde gewissermaßen ihr Thema verfehlen. Integration ist als Teil der sozialen Entwicklung in der Stadt in all ihren Ausprägungen und Handlungsfeldern zu sehen. Eine soziale Entwicklungsstrategie sollte zugleich die wichtigsten Handlungsfelder, Stadtentwicklung, Bildung, Zusammenleben, Arbeit, Beruf und Wirtschaft in einer in sich abgestimmten, integrierten Art und Weise adressieren.

Abbildung 7: *Strategische Handlungsfelder für Integration in Offenbach am Main*

Strategische Handlungsfelder für Integration

Maßnahmen, Instrumente	Bildung	Stadt-entwicklung	Zusammen-leben	Arbeit
	• Bildungs-koordination • Bildungs-beratung • Frühe Sprach-erziehung • Schul-sozialarbeit	• Reduzierung Segregation • Verbesserung Sozialstruktur • Vorteile baulicher Dichte nutzen • Perspektiven für Aufsteiger schaffen	• Quartiers-arbeit • Stärkung der Selbstorgani-sation • Kommunikatio nskonzept • Realistische Ordnungs-politik	• Kommunales Jobcenter • Gründerstadt Offenbach • Fachkräfte-konzept • Übergang Schule-Beruf

Jeder dieser „Säulen" der Integrationspolitik ist in der Stadt Offenbach mit einem besonderen, über viele Jahre entwickelten Entwicklungs- und Politikkonzept untersetzt. Zu nennen sind hier insbesondere[15]:

- Das Konzept „Bildungskoordination": Mit Hilfe von Förderprogrammen des Bundes wie „Lernende Region" und „Lernen vor Ort" wurden Konzepte zur Integration der verschiedenen kritischen Bildungsbereiche entlang von Übergängen im Bildungssystem entwickelt und implementiert. Dazu gehören eine fortlaufende Koordination der relevanten Bildungsakteure in der Stadt und ein systematisches Bildungsmonitoring.
- Die Strategien der sozialen Stadtentwicklung und Quartiersentwicklung mit den Programmen der „Sozialen Stadt", des Quartiersmanagements und den wohnungspolitischen Leitlinien der Stadt Offenbach.
- Für das Ziel eines konstruktiven Zusammenlebens verschiedener Kulturen wurde bereits vor über zehn Jahren ein erstes Integrationskonzept für die Stadt entwickelt, das im Jahr 2014 fortgeschrieben wurde. Die Stadt sieht aber auch eine konsequente Ordnungs- und Sicherheitspolitik als Teil der Förderung des Zusammenlebens. Dafür gibt es ein sehr konsequentes Vorgehen gegen Sozialmissbrauch, irreguläre Arbeit und Ausbeutung im Wohnungsmarkt, verbunden mit einer effektiven Behördenkooperation auch über die Grenzen der Kommunalverwaltung hinaus. Die Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich der Migrationsbevölkerung (sog. „Migrantenselbstorganisation") ist ein weiterer Schwerpunkt dieses Arbeitsgebietes.
- Dass gelingende soziale Integration sehr stark mit der Integration in den Arbeitsmarkt zu tun hat, ist selbstverständlich. Die Stadt Offenbach hat dafür im Jahr 2012 das örtliche Jobcenter kommunalisiert und als Teil einer übergreifenden sozialen Entwicklungspolitik aufgestellt. Mit einer ausdifferenzierten Gründungsförderung mobilisiert die Stadt das wirtschaftliche Potenzial der Immigranten[16].

Alle diese strategischen Handlungsfelder leben von einer guten internen und externen Vernetzung der Stadtverwaltung. Es gibt zu allen Themenbereichen Netzwerke, in denen Verwaltungsakteure mit Akteuren externer Behörden und Akteuren der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Dazu gehören die Kammern und Verbände, Schulen, Arbeitsagenturen, Polizei, nicht zuletzt aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen wie Ausländervereine, Kirchen, Moscheevereine, soziale Träger und bürgerschaftliche Initiativen.

Ein wirksames Netzwerkmanagement ist insofern zentraler Bestandteil guten Regierens für Integration in der Stadt. Paradoxerweise ist es gerade die chronische Finanzknappheit der Kommune, die diesen Netzwerkansatz unterstützt. Es ist wichtig zu kooperieren, um Ressourcen zu „poolen", kooperative Problemlösungen zu realisieren und so etwas wie kommunale Ko-Produktion von Verwaltung und der Adressaten ihres Handelns umzusetzen. Die relative Überschaubarkeit einer Stadt mit 134.000 Einwohnern und einer schlanken Verwaltung tut ein Übriges, um Netzwerke zu stimulieren und produktiv zu machen.

Ein weiteres wichtiges Element des integrierten Politikansatzes der Stadt ist die Begleitung durch Sozial- und Bildungsberichterstattung, die die Entwicklungen in der Stadt beobachten, Aktivitäten beschreibt und Wirkungen untersucht. Ein kontinuierliches Integrationsmonitoring rundet dieses Berichtswesen ab (Schulze-Böing 2017). Transparenz der Prozesse, Orientierung an messbaren Zielen und regelmäßige öffentliche Rechenschaftslegung sind dabei die leitenden Grundsätze.

5 Praxis der kommunalen Integrationsförderung – drei Beispiele

Natürlich gibt es auch in Offenbach eine ganze Reihe von expliziten Maßnahmen der Integrationsförderung. Ich möchte drei davon kurz erläutern:

1. *Den Dialog fördern:* In Hessen sind Ausländerbeiräte gesetzlich vorgesehene Vertretungskörperschaften, die direkt von den nicht-deutschen Bürgern gewählt werden (nicht aber von eingebürgerten Immigranten mit deutschem Pass). Die Wahlbeteiligung ist allerdings inzwischen sehr niedrig. Sie lag in Offenbach zuletzt deutlich unter fünf Prozent. Das ist nicht befriedigend. Um weitere Kommunikationskanäle mit der Migrationsbevölkerung zu schaffen, wurden vor einigen Jahren ein „Kompetenzteam Integration" eingerichtet. Dies setzt sich zusammen aus den Vorsitzenden der Migrantenselbstorganisationen in der Stadt, also der Ausländervereine, religiösen Gemeinden u. ä. Den Vorsitz des Gremiums haben der Vorsitzende des Ausländerbeirats und der jeweils für Integration zuständige Stadtrat. Es gehört zum Selbstverständnis dieses Gremiums, dass es nicht bei einem bloßen Dialog bleibt, sondern immer wieder konkrete gemeinsame Aktivitäten beschlossen, geplant und umgesetzt werden, an denen die Kommune auf der einen Seite, die Migrantenselbstorganisationen auf der anderen Seite teilhaben. Es geht nicht nur um Klagen und Fordern, sondern um konkretes Tun, auch bei in Offenbach stets sehr beschränkten Mitteln. Dadurch sind in den letzten Jahren eine ganze Reihe von kleinen und größeren gemeinsamen Projekten von Kommune und Migrantenorganisationen entstanden, z. B. zur Gesundheitsförderung, Informationsveranstaltungen zum dualen Ausbildungssystem am Rande von Freitagsgebeten in Moscheen, Veranstaltungen zu Erziehungsfragen. Stets gibt es dabei feste Vereinbarungen, Eigenaktivitäten der Adressaten und ein Konzept zum Nachhalten der Wirkungen. Insofern können die Aktivitäten dieses Kompetenzteams durchaus als gutes Beispiel für kommunale Ko-Produktion gelten. Auch die Förderung von Selbstorganisation ist immer wieder Gegenstand dieses Praxisansatzes. Als die neue Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in Südost-Europa ab 2012 auch in Offenbach mit all ihren problematischen Begleiterscheinungen auftrat (extrem überbelegte Wohnungen, Ausbeutungsketten von Schleppern, zwielichtigen Arbeitgebern und Vermietern), zeigt sich, dass die Gruppe der Bulgaren noch keine Ankerpunkte in Form bestehender ethnischer Gemeinschaften hatte. Die Stadt initiierte die Gründung eines bulgarischen Vereins und half diesem mit einer kleinen finanziellen Förderung beim Start. Damit konnte auch für diese Gruppe ein so-

zialer Kristallisationspunkt und zugleich ein Adressat für kommunale Fragestellungen geschaffen werden[17].

2. *Sozialräume gestalten:* Im Jahr 2002 begann die Stadt im Planungsgebiet des Programms „Soziale Stadt" mit dem Aufbau eines Quartiersmanagements. Es handelte sich dabei um die östliche Innenstadt, einem Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf, einer besonderen Konzentration sozialer Probleme und einem hohen Immigrantenanteil. Dieses Quartiersmanagement erwies sich als so erfolgreich, dass es in der Folge auch unabhängig vom Programm „Soziale Stadt" in anderen Stadtteilen eingeführt wurde. Inzwischen bestehen vier Quartiersbüros und vier Bezirke des Quartiersmanagements. Die Quartiersbüros sind als kleine Zentren für Dienstleistungen, z. B. Migrationsberatung, „Outreach"-Aktivitäten des Jobcenters oder Lerngruppen für benachteiligte Jugendliche und Eigenaktivitäten von Bewohnergruppen angelegt. Ziel ist, konkrete soziale Anliegen aufzugreifen, aber auch „verbindendes soziales Kapital" im Quartier zu fördern. Das Quartiersmanagement verfolgt das Ziel, Bewohner zu aktivieren. Methodisch orientiert es sich am Konzept der Ko-Produktion von sozialen Gütern. Mit einem recht kleinen Budget wurde damit für die Quartiere und für die Integration recht viel bewegt. Sozialraumbezogene Maßnahmen sind deshalb zu zentralen Bausteinen der Integrationsstrategie der Stadt geworden.
   Die langfristige Evaluation der Quartiersstrategie der Stadt zeigt, dass sich in fast allen messbaren Dimensionen die angestrebten Wirkungen bisher zumindest teilweise erreicht werden konnten. So ist die SGB-II-Quote in der Innenstadt und in den Quartieren des Programms „Soziale Stadt" wesentlich stärker zurückgegangen als in der Gesamtstadt[18]. Die Segregationsquote ist rückläufig, ebenso die Zahl der registrierten Straftaten. Das Image des Stadtteils hat sich deutlich verbessert.
3. *Ordnungsregeln durchsetzen:* Ein zentraler Bestandteil der Integrationsstrategie der Stadt Offenbach ist die Durchsetzung von Normen und die Bekämpfung von Sozialmissbrauch, Ausbeutung und illegalen Praktiken im Wohnungs- und Arbeitsmarkt. Die Kommune hat dafür eine Taskforce eingerichtet, in der verschiedenste Behörden wie Ordnungsamt, Polizei, Finanzbehörden, Ausländeramt, Jobcenter usw. zusammenarbeiten, um solchen im Zusammenhang mit Immigration oft auftretenden Erscheinungen entgegenzutreten. Gemeinsam mit gewerkschaftlichen Initiativen, etwa der Initiative „Faire Mobilität", versucht die Kommune Immigranten über ihre Rechte zu informieren, Schwarzarbeit einzudämmen und den oft im Zusammenhang mit prekärer Beschäftigung am Rande der Legalität auftretenden Missbrauch von sozialen Transferleistungen zu verhindern[19]. Eine entschlossene Durchsetzung staatlicher Normen ist einer aufgeklärten Integrationspolitik keineswegs fremd, sondern einer ihrer zentralen Bestandteile.
   Immigrationswellen gehen fast immer mit dem Anwachsen des informellen Sektors einher, oft eng verbunden mit ethnischen Netzwerken und ethnisch geprägten Wirtschaftsstrukturen. Dieser informelle Sektor kann Integration erleichtern, insofern dort Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten jenseits der mit hohen Schwellen versehenen formellen Arbeitsmärkte entstehen. Informelle Strukturen sind aber sehr häufig auch mit krassen Missständen, Ausbeutung, irregulären Arbeitsbedingungen und Missbrauch von Sozialleistungen verbunden, die kein geordnetes Staatswesen auf Dauer hinnehmen kann. Nicht zuletzt sei auch daran erinnert, dass Flüchtlinge auch deshalb Deutschland als Ziel gewählt haben, weil sie hier funktionierende rechtsstaatliche Strukturen erwarten, die sie in den Herkunftsländern vermissen. Deshalb ist es auch für die Glaubwürdigkeit von Staat und öffentlicher Verwaltung gegenüber Immigranten wichtig, dass diese die bestehenden Rechtsnormen konsequent durchsetzen. Die Tatsache, dass die Stadt Offenbach inzwischen trotz einer nach wie vor schwachen Sozialstruktur und hoher Immigration unter den deutschen Großstädten eine Kriminalitätsrate unterhalb des Mittelwerts aufweist, deutet darauf hin, dass diese Politik nicht ganz erfolglos ist (Schulze-Böing 2017a).

6 Immigration in den Städten – was bleibt zu tun?

In den Städten bündeln sich die positiven Effekte, aber auch die Probleme und Herausforderungen der Immigration wie im Brennglas. Das gilt vor allem in den „arrival cities", die Doug Saunders im Auge hat, Städte mit hohen Immigrantenanteilen, mit hoher Fluktuation, mit Bildungsrückständen, Arbeitslosigkeit, Armut und sozialem Handlungsbedarf.

Städte sind (und waren schon immer!) Ankunftsorte, Relaisstationen von Mobilität, Orte der Vielfalt, aber auch Labore für soziale Experimente, Arenen der Austragung von Konflikten und der Aushandlung von Interessen. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese Prozesse nicht geräuschlos, ohne Konflikte und Belastungen ablaufen. Wenn sie den Herausforderungen der Immigration gerecht werden wollen, müssen Städte investieren, in Wohnen, in Bildung, Arbeit, in die Entwicklung der besonders von Immigration betroffenen Quartiere, in soziale Arbeit und Infrastruktur. Nur dann wird trotz hohem Zuwanderungsdruck der soziale Frieden im notwendigen Maß gesichert werden können. Vor allem dann, wenn die Ressourcen knapp sind, wie sehr oft bei Städten mit hohen Armutsquoten, hohem Bevölkerungsumschlag und hohem Bedarf an sozialen Transferleistungen.

Konflikt und Integration müssen kein Gegensatz sein. Manchmal ist es gerade der offen ausgetragene Meinungsstreit, sei es um die Regeln auf dem Schulhof, sei es um den Standort eines Moscheeneubaus, der Positionen klärt, aber auch wechselseitiges Verständnis erzeugt. Auch der Konflikt ist, wie man von den soziologischen Klassikern von Georg Simmel (1968) bis Ralf Dahrendorf (1992) weiß, ein gesellschaftlicher Integrationsmechanismus. Anders gesagt: Nicht gleichgültiges Nebeneinanderleben, sondern Zuwendung auch im Gegensatz von kulturellen Verhaltungsmustern und Lebenshaltungen fördert Integration. Allerdings nur dann, wenn es fair zugeht und Verfahrensregeln eingehalten werden. Aber auch das Ringen um solche Regeln kann schon der erste Schritt im Prozess der Integration sein.

Ankunftsstädte oder, innerhalb von größeren Städten, Ankunftsbezirke sind meist von einer hohen Fluktuation gekennzeichnet. Sie stellen Übergangsräume dar, in denen Menschen erste Station in der Region oder in der Stadt machen, dort erste Schritte der Integration absolvieren, dann aber, wenn diese Integrationsschritte im günstigen Fall erfolgreich waren, etwa über Spracherlernen, Arbeitsuche, Verbesserung des Einkommens, wandern sie oft weiter, in Bezirke mit geringerer Immigrantendichte und geringeren sozialen Belastungen, ins Umland oder auch in andere Regionen. Die Ankunftsstädte und -bezirke haben für das Ganze der Gesellschaft eine besondere Aufgabe. Erfüllen sie diese gut, nutzt es allen. Wenn man so will, ist eine Gesellschaft geradezu auf funktionierende Ankunftsbezirke angewiesen, wenn Integration insgesamt gelingen soll.

Dabei gibt es jedoch oft eine Inkongruenz von Aufwänden und Erträgen. Die Ankunftsbezirke sind durch Immigration hoch belastet. Dort müssen besondere soziale Investitionen getätigt und der soziale Stress von Immigration bearbeitet werden. Der Ertrag dieser Anstrengungen fällt jedoch dann außerhalb des Bezirks an, wenn erfolgreiche Immigranten den Bezirk wieder verlassen und das im Integrationsprozess aufgebaute individuelle und soziale Kapital an anderer Stelle einsetzen. Den Ankunftsbezirken bliebe dann nur, wie Sisyphus im griechischen Mythos in einem endlosen Prozess immer wieder von vorne anzufangen. Der berühmte Essay von Albert Camus zu diesem Mythos endet zwar mit der Bemerkung, man müsse sich Sisyphos als „glücklichen Menschen vorstellen" (1959: 101). In der gesellschaftlichen Realität sollte man diese Gelassenheit aber nicht einfach unterstellen. Chronische Überlastung von Sozialräumen kann zur Auflösung der Akzeptanz von Immigration und zur Aufkündigung der für sie zwingend erforderlichen Solidarität zwischen Aufnahmegesellschaft und Immigranten führen.

Die Funktionsfähigkeit von Ankunftsstädten und -bezirken kann nicht einfach unterstellt werden. Sie bedarf gezielter Unterstützung:

- Vorkehrungen, die sie vor allzu großer Überlastung schützen, z. B. dadurch, dass man Möglichkeiten schafft, den Zuzug von Immigranten zumindest für eine gewisse Zeit nach ihrer Ankunft zu steuern. Für Immigranten mit Fluchthintergrund werden zur Zeit rechtliche Wohnsitzauflagen diskutiert. Die Erfahrungen mit dem bis 2009 geltenden Wohnortzuweisungsgesetz für Spätaussiedler waren in Bezug auf die Integrationswirkungen durchaus positiv (Haug/Sauer 2007).
- Um die Desintegration von Ankunftsstädten zu verhindern sind wirksame finanzielle Ausgleichsmechanismen als Ausgleich für Sonderbelastungen erforderlich. Ein Teil der Kommunen trägt einen besonders hohen Teil der Lasten der Immigration. Ausgleichssysteme, die dies nicht berücksichtigen, sind in Gefahr, die spezifischen Bedarfe der belasteten Städte zu verfehlen.
- Programme wie „Soziale Stadt" im Bereich von Stadt- und Quartiersentwicklung können einen Beitrag dazu leisten, Ankunftsbezirke in Städten zu stärken, städtebauliche Defizite zu beheben und die soziale und ökonomische Entwicklung dieser Stadtteile zu fördern.
- Schließlich brauchen Ankunftsstädte in besonderem Maße gutes kommunales Management. Die Herausforderungen von Immigration und Integration erfordern ein ganzheitliches Management, intensive ressortübergreifende Kooperation und offene, dialog- und partizipationsorientierte Steuerungsprozesse unter aktiver Einbeziehung der Akteure der Zivilgesellschaft. Die Komplexität der mit Immigration verbundenen Probleme lässt sich nur durch integrierte Handlungsansätze bewältigen.

Es ist aber auch Aufgabe der Ankunftsstädte, durch eine geeignete Stadtentwicklungspolitik zu einer besseren Balance von Ankunftsprozessen und einem stabilen Bevölkerungsbestand zu sorgen. Dazu gehören attraktive Quartiere, die nicht nur ethnisch, sondern auch sozial gemischt sind. Soziale Brennpunkte, in denen arme Kinder von armen Erwachsenen lernen, wie man arm bleibt, nutzen weder der Gesellschaft noch den Armen selbst. Ethnisch segregierte Viertel, in denen Immigranten ihr Leben weitgehend ohne Kontakt zur Mehrheitsgesellschaft führen können, in denen sie die kulturellen Praktiken der Herkunftsländer weitgehend beibehalten und sich in der Sprache des Herkunftslandes verständigen können, mögen zunächst einmal der einfachere Weg sein und Konflikte vermeiden. Ließe man Segregation unter dem nur scheinbar wohlwollenden Prinzip multikultureller Toleranz ungehindert verfestigen, würde man die Benachteiligung und Ausgrenzung von Immigranten festschreiben.

Gesellschaftlicher Zusammenhalt entsteht nur dort, wo es Gemeinsamkeiten gibt, wo übergreifende soziale Normen respektiert werden. Soziales Lernen funktioniert nur dort, wo es auch Vorbilder für Aufstieg und Erfolg gibt. Die Aufsteiger unter den Migranten sollten auch deshalb in den Ankunftsstädten und -bezirken gehalten werden, um solche sozialen Lernprozesse möglich zu machen. Auch das muss kommunale Integrationspolitik im Auge behalten.

Letzten Endes geht es in den Städten um eine gute Balance von Offenheit, Realismus und klarer Orientierung an gesellschaftlichem Zusammenhalt. Eine naive Willkommenspolitik kann dies ebenso wenig leisten wie das Ignorieren der Realität von Immigration in den Städten. Heute mögen es einige Ankunftsstädte sein, die sich dem Thema stellen müssen. In der Zukunft wird Immigration die Entwicklung der meisten Städte maßgeblich prägen. Deshalb muss heute darüber nachgedacht werden, wie Integration noch besser gelingen kann.

---

1 Florida spricht von den drei magischen „T" – Technologie, Talent und Toleranz.

2 Statistisches Bundesamt (www.destatis.de): Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus.

3 Eine Auswertung des Zusammenhangs von Durchschnittsalter und Ausländeranteil 2014 in der Regionaldatenbank INKAR des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR ergibt ein Korrelationsmaß r von 0,61 (Quelle www.inkar.de).

4 Quelle: Statistisches Bundesamt (www.destatis.de)

5 Siehe auch Siebel (2012, 68-69) sowie Saunders (2011) und Cervan-Gil (2016).

6 Vgl. Radecki u. a. (2016). „Eine „Schwarmstadt" definiert sich dadurch, dass die Altersklasse „20 bis 34" ihren Anteil an der Bevölkerung in den Jahren 2008 bis 2013 erhöht hat – während viele Gegenden die massenhafte Abwanderung dieser Kohorte beklagen", (Radecki u. a. 2016, 3).

7 Bevölkerungsfortschreibung der Stadt Offenbach.
8 Quellen für alle Zahlenangaben zur Stadt Offenbach: Stadt Offenbach am Main, Amt für Arbeitsförderung, Statistik und Integration. http://www.offenbach.de/rathaus/stadtinfo/offenbach-in-zahlen/statistikveroeffentlichung.php ; zum deutschlandweiten Vergleich: Daten der Datenbank INKAR des BBSR für das Jahr 2014 – www.inkar.de
9 Der Segregationsindex misst die Ungleichverteilung eines bestimmten Merkmals, hier der Bevölkerung bestimmter Nationalitäten in den Bezirken der Stadt. Der Wert von 1 bzw. 100 Prozent würde einer vollständigen Ungleichverteilung entsprechen (alle Personen mit dem Merkmal „a" wohnen im Stadtteil „A", alle mit dem Merkmal „b" im Stadtteil „B"), der Wert von 0 einer vollständig gleichmäßigen Verteilung (die Anteile der Personen mit den Merkmalen „a" und „b" sind in allen Stadtteilen gleich groß). Dazu näher Schulze-Böing (2017). Der Segrationsindexwert für die Stadt Offenbach weist für die meisten Ausländergruppen in den letzten fünf Jahren deutlich rückläufige Werte auf. Interkommunale Vergleiche der Segregation sind schwierig, da die zugrunde legende Bezirksgliederung nicht einheitlich ist. Gabriele Sturm und Nadine Körner-Blätgen weisen für die am Kooperationsprojekt der innerstädtischen Raumbeobachtung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) teilnehmenden Großstädte im Jahr 2013 Indexwerte für Ausländer insgesamt in der Spannbreite von 0,10 bis 0,39 (10 bis 39 Prozent) aus (Sturm 2015).
10 SZ vom 18.09.2012, S. 3.
11 Les Echos vom 18.09.2013, S. 26.
12 Die Prominenz als Ankunfts- und Integrationsstadt ist unter dem Gesichtspunkt des Stadtmarketings ein überraschendes Phänomen, gelten doch ein hoher Ausländeranteil und damit zusammenhängende soziale Probleme eher als Negativmerkmal. Im Fall von Offenbach wurde dieses Merkmal durch die prominente Präsentation auf internationaler Bühne in gewissem Maße positiv gewendet. Offenbach ist „hip", gerade auch als Ergänzung zur glanzvollen, aber nüchternen Finanzmetropole Frankfurt gleich nebenan. Siehe dazu Schmal et al. (2016); siehe auch Bither et al. (2016). Einen gewissen Höhepunkt des Hypes stellte die große Grundsatzrede zum Zusammenleben von Deutschen und Zugewanderten dar, für die der damalige Bundespräsident Joachim Gauck am 29. November 2016 die Stadt Offenbach wählte. Die Rede ist herunterladbar unter: http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2016/11/161129-Offenbach-Integration.html
13 So hat die stärkste Gruppe der Nicht-Deutschen, die Türken, an allen Nicht-Deutschen einen Anteil von etwa 12 Prozent. In Köln und einigen Ruhrgebietsstädten haben die Türken dagegen Anteile von 20 bis fast 30 Prozent an den Ausländern. Dazu näher Schulze-Böing (2017).
14 Siehe: https://www.offenbach.de/leben-in-of/planen-bauen-wohnen/Masterplan_Offenbach/masterplan-ergebnis.php
15 Die entsprechenden Materialien sind alle unter www.offenbach.de herunterladbar.
16 Offenbach ist inzwischen seit Jahren die Stadt mit der höchsten Gründungsintensität in Deutschland. Siehe dazu: http://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/statistik/gruendungen-und-unternehmensschliessungen/dokumente/NUI-Regionenranking_2015.pdf Zur kommunalen Gründungsförderung siehe: www.gruenderstadt-offenbach.de
17 Siehe dazu die Informationen zur „Modellregion Integration Offenbach" unter: http://www.offenbach.de/leben-in-of/soziales-gesellschaft/integration_und_zusammenleben/integrationsfoerderung/modelllregion-integration/index.php;
18 Im Planungsgebiet „Soziale Stadt" ist dieser zentrale Indikator für Armut und soziale Belastung von 2006 bis 2015 um 6,9 Prozentpunkte zurückgegangen, in der gesamten Innenstadt um 5,6 Prozentpunkte, im übrigen Stadtgebiet jedoch nur um 0,6 Prozentpunkte. Quelle: Stadt Offenbach, Sozialberichterstattung.
19 So wurden etwa gemeinsam mit der Stadt Frankfurt Informationsmaterialien für Arbeitsimmigranten erstellt. Siehe http://www.offenbach.de/leben-in-of/soziales-gesellschaft/integration_und_zusammenleben/service-fuer-migranten/integrationsbroschuere-f.-zuwanderer-23.11.2015.php

Literatur

Bither, Jessica; Isabel Küppers; Astrid Ziebarth (2016): A Tale of Three Cities: New migration and integration realities in Istanbul, Offenbach and Tangier. Berlin und Eschborn: German Marshal Funds of the United States/Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

Camus, Albert (1959): Der Mythos von Sisyphos. Reinbek: Rowohlt.

Cervan-Gil, Daniel (2016): Host Society Integration as a Development Vector. A Literature Review. Washington D. C.: World Bank Group (www.knowmad.org).

Collier, Paul (2013): Exodus. Immigration and Multiculturalism in the 21st Century. London: Penguin.

Dahrendorf, Ralf (1992): Der moderne soziale Konflikt, Stuttgart: DVA.

Florida, Richard (2002): The Rise of the Creative Class. New York: Basic Books.

Haug, Sonja; Leonore Sauer (2007): Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern – Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2001): Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK) 1/2001, S. 68–79.

Heitmeyer, Wilhelm (1998): Versagt die „Integrationsmaschine" Stadt? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen. In: Wilhelm Heitmeyer/Rainer Dollase/Otto Backes (Hrsg.): Die Krise der Städte. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

IOM (2016): International Organization for Migration, World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility, Geneva: IOM.

Koopmans, Ruud (2017): Assimilation oder Multikulturalismus? Bedingungen gelungener Integration. Münster: Lit-Verlag.

Panth, Sabina (2010): Bonding vers. Bridging. Washington D. C.: The World Bank http://blogs.worldbank.org/publicsphere/bonding-and-bridging.

Putnam, Robert E. (2007): E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century. In: Scandinavian Political Studies, Vol. 30, No 2.

Radecki, Analus von, Natalie Pfau-Weller, Oliver Domzalski, Rainer Volmar (2016): Morgenstadt City-Index, Online-Dokumentation, Stuttgart: Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO); www.morgenstadt.de

Saunders, Doug (2011): Arrival City. How the Largest Migration in History is Reshaping our World. London: Windmill.

Scheffer, Paul (2016): Die Eingewanderten. Toleranz in einer grenzenlosen Welt, München: Hanser.

Schmal, Peter-Cachola;Oliver Elser; Anna Scheuermann (Hrsg.) (2016): Making Heimat. Germany, Arrival Country. Katalog zum Deutschen Pavillon auf der Architekturbiennale von Venedig: Einwanderung im Fokus, Ostfildern: Hatje Cantz.

Schulze-Böing, Matthias (2017): Kann man Integration messen? Konzept und aktuelle Ergebnisse des Integrationsmonitorings der Stadt Offenbach. Statistik aktuell Nr. 18, herunterladbar unter: https://www.offenbach.de/rathaus/stadtinfo/offenbach-in-zahlen/statistikveroeffentlichung.php#

Schulze-Böing, Matthias (2017a): Auswertung der Kriminalstatistik 2016 des BKA für die Stadt Offenbach, Offenbach am Main: Amt für Arbeitsförderung, Statistik und Integration (Ms).

Siebel, Walter (2012): Segregation – ja oder nein? In: Bauwelt Nr. 48.

Siebel, Walter (Hrsg.) (2004): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Simmel, Georg (1968): Der Streit. In: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Berlin: Duncker und Humblot.

Simmel, Georg (2006): Die Großstädte und das Geistesleben (1903), Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Stevenson, Deborah (2013): The City, Cambridge (UK): polity.

Sturm, Gabriele & Körner-Blätgen, Nadine (2015): Ausländer in Deutschland – Herausforderungen und Chancen. In: Nachrichten der ARL, 45 (3), S. 6–10.