

Diversität als Herausforderung für Kommunen in Deutschland

Warnfried Dettling

Stand: 2011



Kapitel 1 als Auszug aus der Publikation „Diversität gestalten – Erfolgreiche Integration in Kommunen“
Bestellung beim [Verlag Bertelsmann Stiftung](#)

Diversität als Herausforderung für Kommunen in Deutschland

Warnfried Dettling¹



Als vor fast fünf Jahren die Jury des kommunalen Integrationswettbewerbs durch das Land reiste, um die integrationsfreundlichste Stadt zu finden, da war der beherrschende Eindruck unter den Mitgliedern der Jury, dass die soziale Wirklichkeit in den Kommunen und an der gesellschaftlichen Basis viel weiter ist, als es die politische Rhetorik auf der nationalen Ebene oft vermuten lässt.

Wenn man heute eine Bilanz über die vergangenen Jahre versuchen möchte, so scheinen mir zwei Beobachtungen besonders wichtig zu sein: Die öffentliche Debatte über die Integration von Migranten hat sich konzeptionell weiterentwickelt, und sie hat sich in politischer Hinsicht bewegt. Es gehört zu den Leistungen der Großen Koalition, auf diesem Gebiet einen Perspektivenwechsel eingeläutet zu haben. Es war ein langer und weiter Weg, den die deutsche Politik zurückgelegt hat von jener Tabuisierung, die in dem Satz »Deutschland ist kein Einwanderungsland« zum Ausdruck kam, über die Wahrnehmung der Migranten als Problem für Deutschland bis hin zu der scheinbar beiläufigen Aussage des Innenministers Schäuble, der Islam wie überhaupt die Menschen mit Migrationshintergrund gehörten zur neuen deutschen Normalität.

1 Diversität – eine neue Sicht der Gesellschaft

Konzeptionell zeigt sich die Weiterentwicklung im Denken vor allem in dem Begriff der Diversität, den Sie im Programm dieser Tagung an prominenter Stelle platziert

haben. Das ist für den deutschen Diskurs keineswegs selbstverständlich, handelt es sich doch dabei um eine noch etwas holprige Eindeutschung aus dem amerikanischen Englisch. »Diversity« meint mehr als Toleranz und auch mehr als Vielfalt. Dieser Begriff enthält vielmehr eine programmatische Aussage, welche das Denken über das Zusammenleben in modernen Gesellschaften grundsätzlich verändern kann und will. Auf den einfachsten Nenner gebracht lautet dieser Grund-Satz so: Jene Gesellschaften (Parteien, Unternehmen, Bundesligavereine), die mit der Verschiedenartigkeit der Menschen auf eine positive, ja kreative Weise umzugehen verstehen, werden auf Dauer erfolgreicher sein als andere.

Das Konzept der Diversität hat gegenüber anderen Konzepten wichtige normative und praktische Vorteile. Ich kann hier nur die wichtigsten andeuten: Diversität ist umfassender als die traditionelle Politik für Minderheiten, die ja diese Minderheiten immer erst aufzählen (Behinderte, Migranten, Arme, nicht selten auch noch Frauen und Alte) – und damit immer auch etikettieren muss und dabei nicht selten der Gefahr unterliegt, ganz gegen die eigene Absicht die Diskriminierungen zu verstärken. Das Konzept der Diversität verwandelt den Opferdiskurs in eine Diskussion über die Stärken und den möglichen Beitrag der verschiedenen Gruppen. Es kann nun nicht mehr darum gehen, Minderheiten zu isolieren und »Opfergruppen« sozial abzubauen, sondern es geht vielmehr darum, bei der Gestaltung der Gesellschaft (oder der Personalpolitik und der Organisationsentwicklung eines Unternehmens) Rücksicht zu nehmen auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und die je eigenen Stärken der verschiedenen Gruppen. In einer Gesellschaft der Vielfalt und der Verschiedenartigkeit legt das Konzept der Diversität den Nachdruck nicht auf die Wesensmerkmale und die angeborenen Eigenschaften, die scheinbar unveränderlich sind und gegeneinander in Stellung gebracht werden, sondern auf die Beziehungen zwischen diesen Gruppen, die gestaltet werden können und müssen in einer Weise, dass sie für alle von Vorteil sind: für die Alteingesessenen und die neu Zugezogenen, Männer und Frauen, für die Familien und die Singles, die Alten wie die Jungen.

Das Konzept der Diversität eröffnet des Weiteren einen neuen Horizont für das Selbstverständnis von »Mehr-

¹ Jury-Mitglied des Wettbewerbs »Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik« 2005. Der Text beruht auf einem Vortrag im Rahmen der Tagung »Diversität gestalten« von Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern.

heiten« und »Minderheiten«. Wie soll man eigentlich Menschen ohne Migrationshintergrund nennen? Deutsche? Das sind eingebürgerte Migranten auch: deutsche Staatsbürger. Aborigines, Ureinwohner? Das geht natürlich nicht, doch soll die provokante Bemerkung vor allem eines verdeutlichen: In einer Stadt wie Stuttgart oder Frankfurt am Main, in der die Mehrheit der Kinder und Jugendlichen einen Migrationshintergrund hat, macht es keinen Sinn mehr, von den Deutschen als einer homogenen Mehrheit auszugehen, an die sich heterogene Minderheiten anpassen hätten. Das Konzept der Diversität bringt die neue Realität zum Ausdruck: Moderne Stadtgesellschaften sind eine Summe von Minderheiten, und es kommt darauf an, das Zusammenleben der Unterschiedlichen und Verschiedenartigen optimal für alle zu gestalten.

Das Konzept der Diversität, und das ist ein weiterer Vorzug, lenkt die Aufmerksamkeit schließlich von der unterschiedlichen Vergangenheit auf eine gemeinsame Zukunft. Wenn Menschen, Gruppen oder auch Ethnien in ihrer jeweiligen Vergangenheit oder auch Geschichte gefangen bleiben, werden sich die Konflikte intensivieren, wird eine gemeinsame Zukunft nur schwer möglich sein. Beispiele dafür liefern Scheidungsgeschichten und internationale Konflikte: Solange sich Israel und Palästina nur auf die Vergangenheit beziehen, wird kein Friede möglich sein. Integration bedeutet deshalb immer auch: die verschiedenen Vergangenheiten in einer gemeinsamen Zukunft »aufzuheben«. Was gemeint ist, kann man an jedem Bundesligaverein illustrieren: Worauf es ankommt, sind ein gemeinsames Ziel (möglichst erfolgreich zu sein) und gemeinsame Regeln, nach denen alle spielen, woher sie auch immer kommen mögen. Diversität bedeutet deshalb immer auch, Migranten wie Einheimische in einem gemeinsamen Zukunftsprojekt, der Entwicklung des Landes, zu verbinden, sie in eine gemeinsame Zukunft hinein zu integrieren.

2 Sprachbilder: Eine Gesellschaft mit vielfältigen Wurzeln – und einem starken gemeinsamen Stamm

Alles in allem: Mit dem Konzept »Diversität« ist ein Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik verbunden. Das wird schon deutlich an den Sprachbildern (Metaphern), mit denen wir zu veranschaulichen suchen, wie wir den-

ken, was wir wollen, wohin die Reise geht. Mit welchem Bild können wir am besten erfassen, was da an Neuem in der Mitte unserer Gesellschaft entsteht?

In der internationalen Diskussion sind zwei Sprachbilder verbreitet: *Melting Pot* und *Salad Bowl*. »Melting Pot« meint eine Einwanderungsgesellschaft als Schmelztiegel, in dem die Verschiedenartigkeiten vom Aufnahmeland bis zur Unkenntlichkeit eingeschmolzen werden: Integration als Assimilation. Als Beispiel dienen (fälschlicherweise) meist die USA. Ich denke, Assimilation ist möglich, aber nicht nötig. Wer sich assimilieren will, soll es können, niemand aber soll es müssen. Das Konzept der Diversität jedenfalls zeigt in eine andere Richtung.

Eine andere gebräuchliche Metapher für die kommende Gesellschaft ist die »Salatschüssel«, in welcher der Salat aus klar unterscheidbaren Bestandteilen und Zutaten besteht. Was dieses Bild nicht beantwortet, ist die Frage, wodurch eine Gesellschaft zusammengehalten wird. Ich möchte deshalb anregen, über ein anderes Bild nachzudenken: das Bild von einem starken Baum, der vielfältige Wurzeln hat und dessen Äste sich in alle Richtungen verzweigen, der aber in all seinen Teilen (Wurzeln, Äste ...) zusammengehalten wird durch einen starken Stamm. Dieses Bild will uns sagen: Die kommenden Gesellschaften wurzeln in unterschiedlichen Traditionen, und die Menschen, Gruppen und Ethnien streben in unterschiedliche Richtungen, um ihr Glück zu suchen und zu finden. Sie alle aber, Traditionen und Aspirationen, werden zusammengehalten durch einen starken Stamm universaler Werte und gemeinsamer Regeln, die das Zusammenleben bestimmen. Integration als gemeinsame Aufgabe für alle bedeutet also: Anerkennung (und Einfordern!) der für alle geltenden Regeln bei gleichzeitigem Respekt für kulturelle Vielfalt und Verschiedenartigkeit.

3 Die Kommunen als der Ort, wo sich die Integration entscheidet

Vor diesem Hintergrund erst lässt sich die Frage beantworten, was Diversität bedeutet als Aufgabe für die Kommunen in Deutschland. Ich möchte in der Kürze der Zeit sieben Punkte wenigstens andeuten, die mir wichtig erscheinen:

- 1) Eine Politik der Diversität bedeutet keine einfache Aufgabe – im Gegenteil, sie bedeutet in gewisser Weise ei-

nen Bruch mit der deutschen Tradition. Romantik und Idealismus haben stets die Homogenität des deutschen Volkes betont, und noch die jüngere Allgemeine Staatslehre hat die ethnische Homogenität als Voraussetzung der Demokratie betont. Die Kommunen und die gesamte Republik haben es mit der Aufgabe zu tun, eine neue Stufe der kulturellen und sozialen Evolution zu gestalten, vergleichbar der Einwurzelung der Demokratie nach 1945.

- 2) Diese Aufgabe lässt sich umso eher bewältigen, je mehr sie als Teil eines Entwicklungsprozesses begriffen wird, in den alle einbezogen sind und werden: In welche Richtung soll sich die Stadt, das Land entwickeln? Von der gewünschten Zukunft und einem entsprechenden Leitbild her aktuelle Prozesse zu gestalten und daran alle teilhaben zu lassen, stellt sich als Alternative zu einem Prozess, der bewusstlos alle überrollt und gegen den dann alle möglichen Ängste populistisch mobilisiert werden können. Ich erinnere mich an zwei Oberbürgermeister. Der eine hatte eine klare Vorstellung von seiner Stadt als einer internationalen Stadt nach außen (Export) wie nach innen (Integration), und er hat in der Stadt offen darüber geredet. Der andere ist erschrocken bei dem Gedanken, dass die Stadtbevölkerung bald zu über 30 Prozent aus Migranten besteht, und er hat gehofft, dass es möglichst lange möglichst niemand merkt – ein eitles Unterfangen.
- 3) Vielfalt wollen, aber gemeinsame Regeln durchsetzen, so könnte man die Doppelstrategie der Kommunen auf einen Nenner bringen nach der Maxime: Im öffentlichen Raum gelten für alle die gleichen Regeln. Ob man dabei so weit gehen muss wie die Feministin Alice Schwarzer, die (in der Zukunftskommission des Landes Nordrhein-Westfalen) ein Kopftuchverbot nicht nur für Lehrerinnen, sondern auch für Schülerinnen gefordert hat, das ist eine andere Frage.
- 4) In den Kommunen tritt der Staat den Bürgern ganz besonders direkt und sichtbar gegenüber. Wie er das tut, prägt die Einstellungen und auch das Verhalten der Bürger. Das gilt ganz besonders für Migranten. Die sichtbare Präsenz von Zuwanderern in öffentlichen Funktionen (bei der Polizei, in Kindertageseinrichtungen, als Lehrer und Lehrerinnen in den Schulen, in den Vereinen) hat eine große Bedeutung für das Gelingen der Integration. Deshalb sollte sich die Personalpolitik der kommunalen Institutionen än-

dern; sie sollte aktiv darauf hinarbeiten, mehr (eingebürgerte) Migranten in die Ämter und Einrichtungen zu holen.

- 5) Integration geschieht im Alltag und in den Lebenswelten der Menschen, überall dort, wo sie gemeinsam etwas unternehmen und Beziehungen aller Art pflegen. In diesem Zusammenhang unterscheidet der Soziologe Robert Putnam zwei Arten von sozialem Kapital: Dieses ist für die Entwicklung der Gesellschaft so wichtig wie finanzielles Kapital für die Entwicklung der Wirtschaft. Soziales Kapital kann Gleiche mit Gleichen verbinden zu gemeinsamen Aktivitäten (Musikverein, Kegelklub, Kirchenchor), und soziales Kapital kann Brücken schlagen zwischen Ungleichen und Verschiedenen, zwischen Alten und Jungen, zwischen Einheimischen und Zugezogenen. Entsprechend spricht Putnam von »bonding social capital«, das Gleiche mit Gleichen verbindet, und »bridging social capital«, das Brücken schlägt und Verschiedenartige zusammenbringt. Die Maxime für kommunales Handeln liegt auf der Hand: Die Kommunen erbringen in der Jugendhilfe, in der Sozial- und Gemeinwesenarbeit viele freiwillige und andere Leistungen, um Gleiche mit Gleichen zusammenzubringen. Gesellschaftliche Entwicklungen legen es nahe, hier besonders darauf zu achten, dass diese Leistungen der Kommunen auch und verstärkt Brücken schlagen zwischen Gruppen und Ethnien, die sich sonst fremd oder gar abweisend gegenüberstehen. Die Kommunen investieren relativ viel, um »verbindendes soziales Kapital« aufzubauen, und sie investieren relativ wenig, um ein »brückenbildendes soziales Kapital« aufzubauen. Das aber wird in Zukunft immer wichtiger.
- 6) Die Kommunen gewinnen eine ganz neue Bedeutung bei der Gestaltung von Bildungslandschaften, einfacher gesagt bei der Aufgabe, Zugänge zur Bildung zu schaffen für jene, die sonst keinen Anschluss finden an Ausbildung und Beruf, die sonst den »Bildungszug« vom Kindergarten über die Schule und Ausbildung in den Beruf verpassen und damit draußen vor der Tür bleiben. Das gilt nicht nur für die Kinder von Migranten, die schlechte Bildungschancen haben, es gilt genauso für die Kinder aus den einheimischen »Unterschichten«, die Gefahr laufen, verloren zu gehen und vergessen zu werden. Wir leisten uns hinterher ein sehr teures »Übergangssystem« zwischen Schule und

Beruf, und alle wissen im Grunde, dass die finanziellen Mittel besser angelegt wären, um die Regelinstitutionen so zu verbessern, dass alle mitgenommen werden können. Es ist dies eine soziale Aufgabe im Blick auf jeden Einzelnen, und es ist eine zentrale Aufgabe im Blick auf die Attraktivität und den Standortvorteil von Städten und Gemeinden: Die besten Köpfe und dann auch die Unternehmen werden dorthin gehen, wo eine hohe Lebensqualität für die Familien und die besten Bildungsangebote für die Kinder zusammenkommen.

- 7) Mein letzter Punkt erinnert noch einmal daran, was schon vor vier Jahren den Ausschlag bei der Jury gegeben hat: Zu einer guten Kommunalpolitik, zu einer »Good Governance« in Städten und Gemeinden gehört heute, die politische Verantwortung für eine erfolgreiche Integrationspolitik nicht auf Ausländer- oder Sozialämter abzuschieben, sondern sie »ganz oben aufzuhängen«: beim Oberbürgermeister, Bürgermeister oder Landrat. Die Integrationspolitik entscheidet darüber, wie die Städte und Gemeinden morgen aussehen; ob sie attraktiv sind und bleiben zum Leben und zum Arbeiten; sie entscheidet mit darüber, wie wir morgen leben werden.

4 Eine Kultur und Politik der Integration

Diversität als Beschreibung der neuen Realität wie als konzeptioneller Entwurf meint also, auf den kürzesten Nenner gebracht, eine Kultur der Integration, welche die Vielfalt und Verschiedenartigkeit in der Gesellschaft nicht nur wohl oder übel hinnimmt, sondern darin einen Auftrag und eine Chance sieht: den Auftrag, allen gerecht zu werden und allen zur Entfaltung ihrer Potenziale zu verhelfen, und die Chance, diese Potenziale zu einem gemeinsamen Erfolg zu führen. So betrachtet ist das politische »Management of Diversity« endgültig weit mehr als eine Integration von Minderheiten und Migrant*innen. Ob eine Kultur und Politik der Integration gelingt, entscheidet darüber, ob die Gesellschaft als Ganzes ihren sozialen Zusammenhalt behält oder aber in ihre Einzelteile zerfällt.

Die Zeichen an der Wand sind nicht zu übersehen, nur hält der politische Mainstream, fixiert auf das »Ausländerproblem«, die Augen vor dieser Entwicklung eher

verschlossen. Schon seit längerer Zeit lässt sich beobachten, dass zwei relevante Gruppen den Exodus aus der Gesellschaft angetreten haben.

Da sind einmal jene in den oberen Etagen, die Gewinner von Modernisierung und Globalisierung, welche die Gesellschaft nur noch als wirtschaftlichen Standort betrachten und ansonsten möglichst wenig mit ihr zu tun haben (wollen). Sie nehmen wenig soziale Rücksicht, ihre Bezugsgrößen liegen in der globalisierten Welt. Und da sind zum anderen jene in den sogenannten »Unterschichten«, die von der Mehrheitsgesellschaft ebenfalls nichts mehr erwarten, was über Transfers und Hartz IV hinausgeht; auch sie haben sich in ihren Milieus festgekrallt, haben keinen Blick mehr, keine Rücksicht auf den Rest der Gesellschaft.

Das also wäre die düstere Utopie. Sie wirft schwarze Schatten in die Gegenwart, sie schafft ein soziales Klima, in dem allenfalls noch eine Minderheit an das Ganze denkt. In einem solchen Klima ist eine Kultur der Integration nicht möglich, und unter diesem Klimawandel werden alle leiden, nicht nur die Migrant*innen. Eine solche Entwicklung, hat sie erst einmal eine bestimmte Schwelle überschritten, verstärkt sich aus eigener, gleichsam naturwüchsiger Kraft. Sie erfordert keine besonderen Anstrengungen.

Diese schwarze Utopie ist freilich kein Schicksal. Es kann auch anders kommen, und es muss anders kommen, wenn Deutschland auch in Zukunft ein demokratisches, sozial befriedetes und wirtschaftlich erfolgreiches Land bleiben will. Die letzten Jahre der Integrationspolitik geben Anlass zur Hoffnung. Aus den Verwerfungen der Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008 heraus könnte die Idee einer neuen Verantwortungsgemeinschaft neue Plausibilität gewinnen, die alle einschließt und zu der alle ihren Beitrag leisten. Noch ist es eine Utopie, aber eine reale Utopie, so wie vor noch nicht allzu langer Zeit auch die Demokratie in Deutschland ein utopischer Gedanke war. Die Deutschen haben Demokratie in den Kommunen und aus den Kommunen heraus gelernt. Sie werden auch die neuen Formen der Demokratie und einer Teilhabegesellschaft, die alle einschließt, in ihren Städten und Gemeinden lernen. Diese reale Utopie wirklich werden zu lassen, geschieht allerdings nicht von selbst, auf eine gleichsam naturwüchsige Weise. Es ist eine politische und kulturelle Leistung, die nicht ohne Anstrengungen gelingen wird.

»Erfolgreiche Integration ist kein Zufall«

Wettbewerb des Bundesministeriums des Innern und der Bertelsmann Stiftung 2005

Seit Anfang 2005 gilt das Zuwanderungsgesetz, das Deutschland auch rechtlich als Einwanderungsland definierte. Zu diesem Zeitpunkt blickte die kommunale Integrationspolitik schon auf jahrzehntelange Erfahrungen zurück. Aber worin bestand diese Integrationspolitik genau? Das Bundesministerium des Innern und die Bertelsmann Stiftung wollten sich über den Stand der kommunalen Integrationspolitik einen systematischen Überblick verschaffen. Vor diesem Hintergrund wurde der gemeinsame Wettbewerb »Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik« ausgeschrieben.



An dem Wettbewerb beteiligten sich 107 Städte, Landkreise und Gemeinden. Eine Jury von elf Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis unter Vorsitz von Dr. Lale Akgün, MdB, wählte aus diesem Bewerberkreis 23 erfolgreiche Gemeinden für eine weitere Runde aus: Arnsberg, Belm, Bezirk Berlin-Lichtenberg, Bremen, Darmstadt, Dresden, Erfurt, Essen, Frankfurt a.M., Hamm, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Kyritz, Kreis Mettmann, München, Nürnberg, Osnabrück, Rheine, Saarbrücken, Solingen, Stuttgart, Viernheim, Kreis Vogtland, Werdohl. 15 von ihnen bereiste die Jury zusammen mit den Projektverantwortlichen, um sich direkt vor Ort ein Bild von der Sachlage zu machen. Als preiswürdig befand sie Stuttgart in der Kategorie Großstadt, Solingen für die Kategorie mittelgroße Stadt und im ländlichen Raum den Landkreis Hersfeld-Rotenburg sowie die Gemeinde Belm.

Die für den Wettbewerb eingereichten Unterlagen zeigten, dass ein Wandel in der Integrationsarbeit in den Wettbewerbskommunen eingeleitet worden war: So wurden der »klassische« Ausländerbeauftragte, der Ausländerbeirat und die Ausländerbehörde immer mehr durch strategische, gesamtstädtische Ansätze ersetzt, die Bedeutung kommunaler Netzwerke rückte vermehrt in den Fokus. Zuwanderer wurden zunehmend als bedeutsame Zielgruppe kommunaler Regeldienste erkannt.

Integration wurde vielerorts zur Chefsache und Querschnittsaufgabe erklärt. Die konzeptionelle Entwicklung auf dem Feld der interkulturellen Öffnung war noch relativ neu, ein entsprechender Handlungsbedarf wurde von den Kommunen aber zunehmend erkannt. Auch wenn sich viele Kommunen bereits mit dem Paradigmenwechsel weg von der traditionellen Ausländerarbeit hin zur interkulturellen Orientierung identifiziert hatten und sich den damit verbundenen Herausforderungen beispielhaft stellten, war der Wechsel zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig vollzogen. Umfassende Konzepte zur Partizipation waren noch selten.

Die umfassende Analyse findet sich in der Publikation: Bertelsmann Stiftung, Bundesministerium des Innern (Hrsg.). *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall – Strategien kommunaler Integrationspolitik*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2. Auflage 2006.