

## Diversity in der Integrationspolitik der Stadt Frankfurt am Main



von Helga Nagel

„Europe is very much like a mosaic: close-up it is a patchwork of different ways of life, different religions, and different histories. But seen from a distance, it is ‘Europe’“, sagt Jan Figel, EU-Kommissar für allgemeine und berufliche Bildung, Kultur und Jugend, in einem Beitrag anlässlich des Europäischen Jahrs des Interkulturellen Dialogs. „Bunt, schön – Frankfurt“, das war das Motto der diesjährigen Parade der Kulturen.

In beiden Zitaten spiegelt sich die Vorstellung von Vielfalt in Einheit, die betrachtet man den realpolitischen Mainstream, sei es auf EU- oder kommunaler Ebene, zwar (noch) eher Visionen oder Sehnsüchten gleicht, aber zugleich das fortgeschrittene Bewusstsein für die Veränderungen Europas und insbesondere seiner großen Städte durch Einwanderung repräsentiert.

Wie tief greifend eine Stadt wie Frankfurt am Main sich im Laufe der letzten Jahrzehnte verändert hat, zeigt ein Blick auf die Demographie: Ca. 40% der EinwohnerInnen haben einen Migrationshintergrund. Der Anteil steigt. Zwei Drittel der 2006 geborenen Frankfurter Babys sind deutsche Staatsbürger mit einer zweiten oder dritten Staatsbürgerschaft, die sie von ihren Eltern geerbt haben. Das bedeutet, dass in absehbarer Zukunft die Mehrheit der Frankfurter Bevölkerung einen multikulturellen Hintergrund haben wird.

Einen Hinweis auf die religiöse Pluralisierung gibt eine Statistik, die die Religionszugehörigkeit von Grundschulern erfasst. Danach sind 19,68% der Schülerinnen und Schüler evangelisch, 22% katholisch, 20,5% islamisch, 9,09% sonstiger Glaubenszugehörigkeit (buddhistisch, hinduistisch etc.) und 29,17% haben kein Bekenntnis. In der Stadt haben sich zudem über 150 religiöse Einwanderergemeinden niedergelassen. Angesichts dieser Zahlen wird klar, dass die traditionelle Integrationspolitik mit ihrer impliziten Idee der Mehrheitsgesellschaft nicht mehr funktionieren kann, wo die Mehrheitsverhältnisse zerbrechen.

### **Die veränderte Stadt und Diversity – Frankfurt für alle**

Die veränderte Stadt ist durch eine Vielzahl von sich überlappenden und fließenden Formen der Zugehörigkeit geprägt, die sich insbesondere in der zweiten und dritten Zuwanderergeneration entwickeln und in denen Platz für mehrere kulturelle Bezugspunkte ist. Bestehende Integrationsansätze geraten hier in eine Legitimationskrise, weil die „klassischen“ Zielgruppen zerfallen und das Defizit- und Problemdenken der bildungs- und einkommensmäßig ausdifferenzierten Bevölkerung mit Migrationshintergrund nicht mehr entspricht.

Hier ist es nötig, Bedingungen zu schaffen, unter denen Einwanderer sichtbar werden und mit ihrem Lebensmittelpunkt und Wohnort Identifikationen entwickeln. Veränderung der Kommune unter Einwanderungsbedingungen heißt vor allem, Beteiligungs- und Unterstützungsstrukturen zu etablieren und Angebotsformen und Zugangswege zu den kommunalen und mit der Kommune verbundenen Einrichtungen auch an der veränderten Bevölkerungszusammensetzung auszurichten. Es heißt, die Perspektive zu wechseln und den Umgang mit der durch Zuwanderung entstandenen neuen Vielfalt zu lernen.

Wir reden hier also von der Offenheit der Aufnahmegesellschaft für Veränderungsprozesse, die sie selber betreffen, will heißen, wir müssen uns fragen, wie sich Einwanderung, Internationalität bzw. Multikulturalität in den Angeboten für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt selber spiegeln. Die zentrale Frage lautet nicht mehr, wie MigrantInnen die Anpassung an die Aufnahmegesellschaft erleichtert werden kann, sondern sie lautet, wie in einer durch Migration demographisch stark veränderten Stadt die Kommune und die lokale Politik den Bedürfnissen einer ethnisch vielfältigen Bürgerschaft entsprechen kann.

Einwanderer sind danach nicht primär Zielgruppe von sozialpolitischen Maßnahmen, sondern zunächst Bürgerinnen und Bürger ihrer Stadt. Die so orientierte Stadt versteht auch, dass die Stadtgesellschaft vom multiethnischen Hintergrund eines unweigerlich größer werdenden Teils der Einwohnerschaft geprägt ist und die in der Stadt vorhandene Vielfalt eine enorme kulturelle und

wirtschaftliche Ressource darstellt. Sie erkennt folglich, dass sie selbst, als politisches Gemeinwesen und Administration gefordert ist, sich auf den Wandel in der Stadt einzustellen und sich zu verändern.

Der öffentliche Diskurs hat das Thema „Diversity policy – Politiken der Vielfalt“ noch nicht wirklich aufgenommen, sieht man einmal von den Einsprüchen der Organisationen und Interessengruppen von Einwanderern und ExpertInnen ab. Der gängige Integrationsbegriff ist verengt auf die nationalstaatliche Perspektive und entkoppelt von den globalen Zusammenhängen in Wirtschaft und Kultur. So bleiben die transnationalen Lebenswelten und Netzwerke, die den Alltag von Einwanderern prägen, als wesentlicher Teil des internationalen Frankfurt weitgehend verborgen. Das globale Frankfurt beschränkt seine Repräsentation bisher auf den Aspekt der Ökonomie. Der weltstädtische Alltag, buchstäblich „a world in a city“, bleibt in den öffentlichen Repräsentationen der Stadt ein Einsprengsel und ist doch beliebtes Aushängeschild fürs multikulturelle Image.

### **Das „Frankfurter Modell“**

Das Amt für multikulturelle Angelegenheiten, 1989 gegründet, ist zentraler Akteur und Repräsentant des multikulturellen Frankfurt. Wer über Frankfurt, Einwanderung und Integration redet, verbindet damit die Einrichtung von Dezernat und Amt für multikulturelle Angelegenheiten und den Namen des ersten Dezernenten für multikulturelle Angelegenheiten, Daniel Cohn-Bendit. Die Einrichtung des Amtes war bis 1995 geprägt vom permanenten Rechtfertigungsdruck innerhalb der Stadt und erfuhr zugleich eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit sowohl national als auch international. In Erinnerung bleiben gewiss die emotional geführten ideologischen Schlachten um den Namensbestandteil „multikulturell“, die im Verständnis des Dezernenten und des angeschlossenen Amtes den Bevölkerungswandel symbolisieren sollten und gleichzeitig Identifikation für alle Frankfurterinnen und Frankfurter - gleich welcher Herkunft - bieten sollten, aber keinerlei programmatischen Anspruch formulierten. Im Rückblick war dies klug und weitsichtig.

In Zeiten, in denen Kommunen allenfalls Ausländerbeauftragte beriefen, leistete sich Frankfurt ein Amt für multikulturelle Angelegenheiten, zu dessen Philosophie es gehörte, Koordinator und Moderator von durch Einwanderung entstandenen Veränderungsprozessen zu sein und dessen Adressat die gesamte Stadtbevölkerung war und ist. Und selbst die Wahl des Namens ließe sich mit ein bisschen Phantasie als früher Hinweis auf Diversität interpretieren. Dies hat dennoch nicht vollständig vor dem Dilemma bewahrt, dass das Amt einseitig als für die „Probleme“ der Einwanderer zuständige Stelle wahrgenommen wurde und so auch der unerwünschte Effekt entsteht, dass Einwanderer und ihre Familien im kommunalpolitischen Diskurs eher als Objekt staatlicher Fürsorge denn als Bürgerinnen und Bürger der Stadt gesehen werden.

In diesem Kontext sind in den vergangenen Jahren durch Überzeugungsarbeit, Hartnäckigkeit und geduldiges Netzwerken, sozusagen unter der Hand, zahlreiche Initiativen und Maßnahmen entstanden, die unter diversity policies rubriziert werden können. Vieles, was sich im Feld der Frankfurter Stadtpolitik und Stadtverwaltung entwickelt hat, folgte dem Handlungsmuster „pragmatisches Improvisieren“, häufig gerahmt durch Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, die der Magistrat gehalten ist umzusetzen.

Vieles verdankt sich aber sicherlich auch dem historischen Vorteil Frankfurts, nämlich der vergleichsweise frühen realistischen Wende der Frankfurter Integrationspolitik mit der Einrichtung des

Dezernats und Amts für multikulturelle Angelegenheiten vor annähernd 20 Jahren, der jahrelangen Offensive des Lächelns in alle Richtungen und der auf Änderung der Spielregeln abzielenden Initiativen des „underdogs“ unter den Dezernaten – so beschrieb es Claus Leggewie<sup>1</sup> - , die auf lange Sicht eine Klimaänderung und fachliche Anerkennung bewirkt haben. Weitsichtig war es, die Öffentlichkeitsarbeit und Themen wie Antidiskriminierung, Vereinsberatung und Vereinsförderung und Religion bereits zu Beginn der Arbeit als wichtige Handlungsfelder zu erkennen und zu bearbeiten. Die in nahezu 20 Jahren gewachsenen Beratungs- und Kommunikationsstrukturen zwischen der Stadt, den Vereinen und den religiösen Zuwanderergemeinden sind in der Tat beispielhaft. Unterstrichen wurde dies vor wenigen Jahren durch einen Stadtverordnetenbeschluss, demzufolge dem Amt die zentrale Koordinationsfunktion bei Bauvorhaben religiöser Gemeinden obliegt. Religion und Migrant\*innenorganisationen sind übrigens in der nationalen Integrationsdebatte neben der Deutsch- und Sprachförderung die wichtigen Themen.

### **Vom Ende der Integrationspolitik im Blindflug**

Mittlerweile ist es state-of-the-art, Grundlagen und Instrumente für eine ressortübergreifende kommunale Integrations- und Diversitätspolitik zu entwickeln. Dazu werden derzeit seitens des Amts für multikulturelle Angelegenheiten verschiedene Instrumente erarbeitet, die Grundlage einer konsistenten Strategie und verbindlichen politischen Ausrichtung sind und die Zeiten einer Integrationspolitik im Blindflug beenden sollen. Hierzu gehören die Fortschreibung der Studie „Evaluation von Integrationsprozessen in Frankfurt am Main“<sup>2</sup>, eine Erhebung und Auswertung der kommunalen Integrations- und interkulturellen Angebote<sup>3</sup>, der Aufbau eines Monitoringssystems zur Beobachtung und Evaluation der Integration und die Erarbeitung eines Integrations- und Diversitätskonzepts in einem partizipativen Prozess.

Frankfurt gehört zu den deutschen Städten, die neben Stuttgart und Arnberg Mitglied des europäischen Städtenetzwerks „Cities for Local Integration Policy (CLIP)“ sind. Als methodische Grundlage zur Verbesserung der Strategien und Verfahren der kommunalen Integrationspolitik werden Fallstudien bereitgestellt, die in enger Zusammenarbeit zwischen den Städten und Experten namhafter europäischer Migrationsforschungsinstitute aus Bamberg, Oxford, Wien, Liège und Amsterdam erarbeitet werden. Und es fügt sich glücklich, dass just die Fallstudie „Diversity Policy in Employment and Service Provision“<sup>4</sup> und der Overview-Report, der die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der 25 Städteberichte präsentiert<sup>5</sup>, seit kurzem vorliegen.

Die Fallstudie über Frankfurt gibt einen ausführlichen Überblick über die Vielzahl der personalpolitischen Maßnahmen und die Anpassung der Dienstleistungen an die Bedürfnisse der heterogener gewordenen Bevölkerung. Frankfurt hat entschieden, ein differenziertes Monitoringsystem zu etablieren und Indikatoren zu definieren, die Bildungsstand, Beschäftigung und Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen abbilden, um die Weiterentwicklung der Dienstleistungen und künftige Maßnahmen zu planen. Eine Berichterstattung über spezielle Angebote für Einwanderer existiert bereits und das Personalamt erhebt und veröffentlicht die Zahl der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den Ämtern und die Zahl der Bewerber für Ausbildungsplätze in der Stadtverwaltung. Hervorzuheben sind die besonderen Anstrengungen der städtischen Rhein-Main Jobcenter GmbH, der Frankfurter Arge zur Umsetzung des SGBII, die Diversität als strategischen Ansatz der Organisation definiert und umsetzt.

## **Politik der Vielfalt, Gleichstellungspolitik und Antidiskriminierung**

Medium des strukturierten Lernprozesses, der kritischen Reflexion der Konzepte, der Terminologie, der Definitionen und der europapolitischen Kontextualisierung ist jedoch der Overview-Report, auf den ich mich im Folgenden stütze.

Städtische Verwaltungen sind wichtige Arbeitgeber und Dienstleister. Dennoch haben die wenigsten Städte diese Rolle bisher analysiert. Der Gebrauch unterschiedlicher Termini im gleichen Maßnahmen- und Handlungsspektrum ist eher ein Zeichen dafür, dass Bedeutungen unklar sind und die Begriffe unscharf, als ein Verweis auf unterschiedliche Ziele. Unter Diversity Management versteht die Europäische Kommission das „Verständnis dafür, wie die Unterschiede und Ähnlichkeiten von Menschen individuell, organisatorisch und gesamtgesellschaftlich genutzt werden können“<sup>6</sup>. Begründung dafür ist die Verbesserung der organisatorischen Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz und der Grundgedanke der Förderung eines Klimas der Wertschätzung von Vielfalt.

Diversity Management ist vor allem mit dem Privatsektor<sup>7</sup> verbunden, wird aber auch auf städtischer Ebene adaptiert, um Nutzen zu ziehen aus unterschiedlichen Erfahrungen und Sprachkenntnissen und die Kreativität und Innovationskraft der Stadt zu betonen. Ein Vorteil dieses Ansatzes ist, dass er als positiv und inklusiv empfunden wird. Diversity Management kann notwendig sein, um innerhalb der vielfältigen Belegschaft Vertrauen zu bilden und Kommunikationsbarrieren zu überwinden. Allerdings kann eine Strategie, die sich ausschließlich auf die Aspekte Nutzen und Kosten fokussiert aus dem Auge verlieren, dass Beschäftigte und NutzerInnen von Dienstleistungen ein fundamentales Recht auf Nicht-Diskriminierung haben, unabhängig davon, ob Vielfalt als Nutzen oder Bereicherung betrachtet wird.

Folgt man diesem Gedanken, dann müssen sich Politiken der Vielfalt und der Gleichheit ergänzen, dann ist eine Verbindung von Diversity Management mit Gleichstellungspolitik und Antidiskriminierungsmaßnahmen wünschenswert und notwendig. In der Praxis ist es wegen der unscharfen Verwendung der Begriffe schwierig zu entscheiden, mit welchem Ansatz sich eine Stadt dem Thema Vielfalt nähert. Die Akzentsetzung spiegelt sich aber letztlich in der Darstellung der Strategie. Wo es das Ziel ist, Chancengleichheit sicherzustellen, geht die Strategie über Verfahren zur Vermeidung von Diskriminierung hinaus. Während eine Antidiskriminierungspolitik jeden in gleicher Weise behandelt, ungeachtet der etwaigen Ungleichheit des Ergebnisses, anerkennt eine Gleichbehandlungspolitik, dass unterschiedliche Menschen in mancher Beziehung unterschiedlich behandelt werden müssen, um echte Chancengleichheit herzustellen. Eine Gleichbehandlungsstrategie versucht daher Barrieren zu identifizieren und abzubauen.

## **Vom Nutzen der europäischen Einbindung nationaler und kommunaler Politik der Vielfalt**

Selbstverständlich rahmen nationale Politiken die städtische Politik. Der deutsche Diskurs behandelt diese Fragen unter der Überschrift „Integrationspolitik“, innerhalb der die Gewichtung auf Diversity Management liegen kann. Integration ist dabei kein alternativer Zugang, sondern der große Rahmen, der breitere soziale und ökonomische Zielsetzungen umfasst. Die Bundesrepublik Deutschland hat trotz ihrer langen Einwanderungsgeschichte erst 2006 das Allgemeine Gleichstellungsgesetz (AGG) verabschiedet und sich bis dahin auf den Gleichheitsparagrafen des Grundgesetzes verlassen. Der potentielle Wert der Vielfalt und die Notwendigkeit, effektiv damit umzugehen, wurden dennoch

zunehmend wichtig. Dies belegt die bundesweite Initiative „Charta der Vielfalt“ – auch Frankfurt gehört zu den Unterzeichnern – die große Unternehmen ermutigt und motiviert, Vielfalt als Ressource anzuerkennen und zu achten.

Die nationalen Politiken sind gleichzeitig aber durch den europäischen Rahmen geprägt. Die Politik der EU und des Europarats, die ein beachtliches Gewicht auf Gleichheit, Diversität und Integration legen, haben in vielerlei Hinsicht die Politiken auf städtischer Ebene inspiriert und vorangetrieben. Gleichzeitig dokumentieren zahlreiche Berichte und Studien die Schwierigkeit, als Einwanderer angemessene Arbeit und Dienstleistungen zu bekommen. Daraus kann man schlussfolgern, dass die Beschäftigung von Einwanderern in der Stadtverwaltung und der Abbau von Zugangsbarrieren zu Dienstleistungen Politikfelder sind, denen eine höhere Priorität innerhalb von Integrations- und Diversitätsstrategien gebührt. Vor allem sollten die Städte aber von der amtlichen Orientierungshilfe der Europäischen Kommission profitieren und terminologische Klarheit herstellen, d.h. bei den Zielen unterscheiden zwischen Gleichbehandlungspolitik und Diversity Management, um die Stärken und Grenzen ihres gewählten Ansatzes besser zu erkennen. So ließe sich auch erkennen und erklären, warum beim ausschließlichen Fokus auf den Nutzen von Vielfalt die Herausforderung, die eine Politik der Vielfalt bedeutet, genauso aus dem Blickfeld gerät wie die Grundrechte des Individuums auf Gleichbehandlung.

Hilfreich wäre zudem Orientierungshilfe von der Kommission bezogen auf die Rechtsforderungen und Beschränkungen durch EU-Recht, um die nötige Klarheit herzustellen, z. B. wann positive action angemessen ist, unter welchen Bedingungen positive Diskriminierung gesetzmäßig sein kann oder in welchem Umfang Verträge mit externen Anbietern Anforderungen zu Diversity und Gleichbehandlungsstandards enthalten können ohne EU-Regelungen zu verletzen.

## Endnoten

1 Claus Leggewie, Multikulti – Spielregeln für die Vielvölkerrepublik, Berlin 1990

2 Beauftragt ist das Europäische Forum für Migrationsstudien (efms) an der Universität Bamberg. Die Studie wird im August 2008 vorliegen.

3 Sie wird vom Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) an der Johann Wolfgang Goethe-Universität durchgeführt.

4 Doris Lüken-Klaßen (european forum for migration studies – efms – Universität Bamberg), Case study on Diversity Policy in Employment and Service Provision Frankfurt, Germany © European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin. Die Fallstudie kann über das Amt für multikulturelle Angelegenheiten bezogen werden.

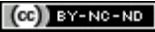
5 Sarah Spencer (Center on Migration, Policy and Society – COMPAS – University of Oxford) Equality and Diversity in Jobs and Services: Policies for Migrants in European Cities © European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

6 Plan d'action fédéral 2005-2007 pour valoriser la diversité, S. 7

7 Für den die Europäische Kommission Richtlinien publiziert hat: The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace (2005)



Helga Nagel ist Leiterin des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main.

 Dieser Artikel steht unter einer [Creative Commons Lizenz](#).

#### SCHLAGWORTE

[Dossier](#) [Politics of Diversity](#) [Diskriminierung](#) [Verwaltung](#) [Antidiskriminierung](#)

#### ☰ KATEGORIEN

[Stadt](#) [Verwaltung](#) [Antidiskriminierung](#)