

Report Part Title: Integrationspolitik in Frankfurt

Report Title: Ankommen in Frankfurt

Report Subtitle: Orientierungskurse als kommunales Angebot für Neuzuwanderer

Report Author(s): Christian Büttner, Thomas Kunz and Helga Nagel

Peace Research Institute Frankfurt (2004)

Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep14558.3>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Peace Research Institute Frankfurt is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to this content.

JSTOR

1. Integrationspolitik in Frankfurt

1.1 ... in Zahlen

Kürzlich war im Hessischen Rundfunk ein Interview mit einer jungen Zuwanderin aus China zu hören. Sie hatte in Tübingen studiert, in Berlin promoviert und lebt und arbeitet jetzt in Frankfurt am Main. Im Rahmen eines Beitrags über Erfordernisse interkultureller Kompetenz für Mitarbeiter in international agierenden Unternehmen wurde sie zu ihren persönlichen Eindrücken und Erfahrungen in Deutschland befragt. Sie fasste ihre Erlebnisse folgendermaßen zusammen: „In Tübingen wurde ich gefragt: Woher kommen Sie und wann gehen Sie in Ihr Land zurück? In Berlin fragte man mich: Woher kommen Sie? In Frankfurt am Main wurden mir keine derartigen Fragen gestellt.“ Und sie fügte hinzu, Frankfurt sei der Ort, wo sie sich heimisch fühle und Vielfalt offenbar Alltagsrealität zu sein scheine. Diese Antwort reflektiert aus individueller Perspektive die Veränderung, in der sich Frankfurt durch die Zuwanderung der letzten Jahrzehnte befindet. Dazu gehören nicht zuletzt auch die Angebote, die das Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt (AmkA) macht. Das Projekt „Sprach- und Orientierungskurse für Neuzuwanderer“, insbesondere die Orientierungskurse, werden wir in diesem Report als einen Teil dieses Angebotes im Detail vorstellen.

Frankfurt am Main hat mit ca. 27% den höchsten Ausländeranteil deutscher Großstädte. Prozentual verringert sich der Ausländeranteil derzeit geringfügig aber stetig. Dies hängt zum einen mit dem im Jahr 2000 geänderten Staatsangehörigkeitsrecht zusammen. Danach erhalten Kinder ausländischer Eltern, die acht Jahre rechtmäßig in der Bundesrepublik leben, neben der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern qua Geburt auch die deutsche Staatsangehörigkeit und werden in der Statistik als Deutsche gezählt. Zum anderen werden jährlich zwischen 4000 und 5000 Migranten eingebürgert. Überdies gibt die Zahl von 27% Ausländern nur unvollständig Auskunft über den Zuwandereranteil der Frankfurter Bevölkerung bzw. – wie es neuerdings etwas umständlich formuliert wird – über den Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund. Vielmehr kann als Faustregel gelten, noch einmal den halben Prozentanteil hinzu zu addieren, um den ungefähren Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund zu erhalten, was in Frankfurt etwa 40% entspricht. Die Tendenz ist steigend. Angehörige von ca. 180 Nationen mit über 200 Sprach- und Kulturtraditionen leben in Frankfurt. Ohne Übertreibung kann man von Frankfurt als „The world in a city“ sprechen. Die kulturelle Vielfalt spiegelt sich auch in den mehr als 140 religiösen Zuwanderergemeinden, darunter 32 Gemeinden islamischen Glaubens.

Trotz einer restriktiven Rechtslage ziehen jährlich ca. 16.000 Menschen aus dem Ausland nach Frankfurt, gut 1/3 davon kommen aus Ländern der Europäischen Union. Ca. die Hälfte der Neuankömmlinge hält sich nach einem Jahr noch in Frankfurt auf. Dies spiegelt die Rolle Frankfurts als internationale Drehscheibe.

1.2 Zum Selbstverständnis städtischer Integrationspolitik

Der Frankfurter Magistrat formulierte den Grundsatz seiner Integrationspolitik folgendermaßen: „Integration bedeutet für den Magistrat eine Politik des friedlichen Zusammenlebens der hier beheimateten unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Leitlinie dieser Politik ist der Artikel 3 GG, Abs. 1.“ Ziele dieser Politik sind:

- dafür Sorge zu tragen, dass die Zuwanderer so schnell wie möglich gleichberechtigt am gesellschaftlichen und sozialen Leben teilhaben können,
- Bedingungen für ein friedliches Zusammenleben aller Bürger der Stadt herzustellen und
- der einheimischen Bevölkerung die notwendige Unterstützung zu geben, um die neuen Herausforderungen zu bewältigen.

Integration wird in diesem Sinne als gesamtgesellschaftliche und gesamtstädtische Aufgabe definiert, die *alle* Bürger betrifft. Auf dieser Grundlage sollen die vorhandenen Potentiale, die Erfahrungen und Fähigkeiten aller Bürger gefördert werden. Die Zielgruppen dieser Politik bestimmen sich deshalb nicht primär nach ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft, sondern nach dem Grad ihres Bedarfs an gezielter Unterstützung und Förderung, um gleichberechtigt am gesellschaftlichen und sozialen Leben teilnehmen zu können. Die Rahmenbedingungen von Integrationspolitik sind zwar durch bundes- und die landespolitischen Regelungen vorgegeben. Erfolg oder Misserfolg von Integrationsprozessen entscheiden sich jedoch im lokalen Kontext.²

Seit 1989 verfolgt Frankfurt eine explizite kommunale Integrationspolitik. Früher als viele andere Städte in Deutschland hat der Magistrat durch die Wahl eines speziell für die kommunale Integrationspolitik zuständigen Dezernats und durch die Einrichtung des AmKA die Integrationspolitik auf kommunaler Ebene angemessen bewertet bzw. aufgewertet. Dieses Amt ist für Integration, Antidiskriminierungsarbeit und interkulturelle Fragen zuständig. Zur Umsetzung einer innovativen kommunalen Integrationspolitik wurde das Amt auf Augenhöhe mit anderen städtischen Ämtern angesiedelt, sowie mit einem internationalen Mitarbeiterstab und einem eigenen Haushalt ausgestattet, um auch als selbstverständlicher Teil der Verwaltung Querschnittsaufgaben wahrnehmen zu können. Die Übertragung von Querschnittsaufgaben im Bereich Integration an ein kommunales Amt ist bundesweit noch immer eine strukturelle und formale Ausnahme.

2 Anzumerken ist hier, dass sich Stadtgesellschaften wie Frankfurt oder andere Metropolen – wie Richard Sennett es beschreibt – in Veränderungsprozessen von außengeleiteten zu innengeleiteten Verhältnissen befinden. Bisher kann allerdings noch niemand sagen, wie genau sich das Verhältnis von privaten Gefühlsregungen, Intimität und öffentlichem Leben beschreiben lässt; Sennett, Richard, Verfall und Ende des öffentlichen Lebens, Frankfurt (Fischer) 1996, S. 18. Ein Stück dieser Ratlosigkeit wird z.B. der Beschreibung vom Wandel eines Kölner Quartiers sichtbar; vgl. Bukow, Wolf-Dietrich; Yildiz, Erol, Der Wandel von Quartieren in der metropolitanen Stadtgesellschaft am Beispiel der Keupstraße in Köln, in: Landeszentrum Zuwanderung (Hrsg.), Praxisforschung im sozialräumlichen Kontext. Dokumentation des Forums Migrations- und Integrationsforschung, Solingen 2000, S. 39-42.

Die Entscheidung des Magistrats, ein solches Amt aufzubauen, war zunächst umstritten. Ein Blick in die Berichte der ersten Jahre belegt den hohen Rechtfertigungsdruck, unter dem das Amt in der Aufbauphase stand. Daniel Cohn-Bendit, der erste Stadtrat für multikulturelle Angelegenheiten schreibt dazu: „Die kommunale Integrationspolitik muss versuchen, alle Beteiligten einzubeziehen, muss zu einer übergreifenden, verbindlichen Aufgabe für alle städtischen Verwaltungsstellen, Institutionen und alle Bürgerinnen und Bürger werden. Kooperation und Vernetzung können mittelfristig auch dazu beitragen, dass vorhandene Ressourcen besser genutzt werden.“³

Fünf Jahre später, anlässlich des zehnjährigen Bestehens des AmkA betonte der Dezerent für Integration, Stadtrat Dr. Albrecht Magen, dass mit vergleichsweise wenig Geld viel erreicht werden könne, wenn die Kräfte und Ressourcen, die in der Stadt vorhanden sind, ausgemacht, gebündelt und genutzt würden:

„Diese Arbeitsmethode, verbunden mit einer großen Kooperationsbereitschaft hat dazu geführt, dass nicht nur städtische Ämter, sondern auch Landesbehörden, freie Träger, Kirchengemeinden, Gewerkschaften und Unternehmerverbände bis hin zur Polizei sowie zahlreiche Vereine und Organisationen der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger miteinander in Bezug gebracht wurden und zusammen arbeiten. (...) Die Menschen unterschiedlicher Herkunft und Tradition, ihre Organisationen, Vereine und Gemeinden müssen stärker aufeinander zugehen. Sie sollen ihre Identität bewahren, aber nicht in Parallelgesellschaften Ghettos bilden. Zugleich müssen wir auf die gewachsenen Traditionen und Ängste der deutschen Bevölkerung achten, insbesondere dort, wo sich das menschliche Umfeld verändert. Die Regelaufgabe Integration in einer Großstadt berührt alle Bereiche. Deshalb ist eine interdisziplinäre Zusammenarbeit wichtig.“⁴

1.3 Das Orientierungskursangebot des AmkA

Die Notwendigkeit zu sparen und die Aufgaben der Kommune sorgfältig und kritisch zu überprüfen, betrifft selbstverständlich auch die Stadt Frankfurt. Dennoch hat der Magistrat sich im Jahr 2000 entschieden, das Projektangebot „Sprach- und Orientierungskurse für auf Dauer neu Zuwandernde“ – so der damalige Titel – auf den Weg zu bringen, und dafür Mittel bereit gestellt. An die Neuzuwanderer gerichtet formulierte die Oberbürgermeisterin Petra Roth: „Ich heiße alle die Frankfurterinnen und Frankfurter willkommen, die sich entschließen, deutsche Staatsbürger zu werden.“⁵ Diese Begrüßung eines Stadtoberhauptes ist zugleich ein Ausdruck für die hochrangige politische Bedeutung kommunaler Leitvorstellungen zur Integration in Deutschland.

3 Daniel Cohn-Bendit, Vorwort zu: Fünf Jahre Amt für multikulturelle Angelegenheiten. Bericht über Aufgaben und Maßnahmen der Stadt Frankfurt am Main im Bereich Integration und interkulturelle Entwicklung. Hrsg. Stadt Frankfurt am Main Amt für multikulturelle Angelegenheiten 1995.

4 Dr. Albrecht Magen, Vorwort zu: 10 Jahre Amt für multikulturelle Angelegenheiten. Aktuelle Projekte im Bereich Integration und Antidiskriminierung in der Stadt Frankfurt am Main. Hrsg. vom Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main 2000.

5 Zitiert aus dem kommunalpolitischen Situationsbericht für die Stadtverordnetenversammlung am 15. Juli 2004.

Im Folgenden schildern wir den Entstehungshintergrund und die Bestandteile des Projektes. Hierbei versuchen wir zugleich, Veränderungen zwischen Dezember 2000 und Oktober 2003 resümierend nachzuzeichnen. Uns geht es darum, exemplarisch einzelne Facetten eines Fortbildungsangebotes aufzuzeigen, die deutlich werden lassen, mit welchen Problemen man es bei einer solchen Zuwanderungsunterstützung zu tun bekommt. Eine statistische Bilanz kann deshalb nicht erwartet werden, weil dies nur mit einer empirischen Untersuchung möglich wäre, wie sie schon einmal zur Beurteilung der Integrationsanstrengungen Frankfurts durchgeführt wurde.⁶ Auf quantitative Aspekte gehen wir deshalb nur dort ein, wo wir die Teilnehmersituation bei den Orientierungskursen verdeutlichen wollen.⁷

Die Stadt reagierte mit dem Projekt auf die Notwendigkeit, gezielte Initiativen zur sprachlichen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern zu ergreifen. Gleichzeitig wollte man angesichts der damaligen Diskussionen und Planungen zu einem sog. Bundeszuwanderungsgesetz auf kommunaler Ebene erste Erfahrungen für dessen integrationspolitischen Teil gewinnen: Welche Informationsbedürfnisse haben Neuzuwanderer? Wie viele Neuzuwanderer werden sich in Frankfurt für ein Integrationsangebot interessieren, wie viele erfüllen dessen Voraussetzungen? Es war geplant, dass sich Projektmitarbeiter, Kursleiter und Zuwanderer an der Weiterentwicklung und Verfeinerung spezifischer Anspruchsmöglichkeiten beteiligen. Die Projektmitarbeiter stellten zudem eine enge Kooperationsbasis mit den beteiligten Sprachkursträgern (VHS, Lehrerkooperative, Internationaler Bund u.a.) her, um praktikable Kursangebote erproben und verbessern zu können. Dies alles sollte nach Möglichkeit in Abstimmung mit den bestehenden bzw. in Vorbereitung befindlichen Regelungen auf Landes- und Bundesebene erfolgen.

Dass es in erster Linie um eine Sprachförderung gehen sollte, ist mit der in der Bundesrepublik geführten Debatte zu Integrationskonzepten begründet. Auf politischer Ebene ist man sich einig, dass Integration wünschenswert ist und Sprachkompetenz eine der wichtigsten Voraussetzungen darstellt (was man schon lange wusste!). Offen ist aber immer noch, wie neue Integrationsangebote über Sprachkurseangebote hinaus inhaltlich und organisatorisch gestaltet werden sollen. Da mit dem Begriff Integration häufig unterschiedliche, zum Teil gar widersprüchliche Vorstellungen von „Maßnahmen“ oder Projekten verbunden werden, haben die Mitarbeiter des AmkA folgende Zielbestimmungen und detaillierte Definitionen für das Projekt formuliert und dem Projekt-Curriculum vorangestellt⁸:

- 6 Straßburger, Gaby, Evaluation von Integrationsprozessen in Frankfurt am Main. Studie zur Erforschung des Standes der Integration von Zuwanderern und Deutschen in Frankfurt am Main am Beispiel von drei ausgewählten Stadtteilen. Erstellt im Auftrag des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main durch das europäische forum für migrationsstudien unter der Leitung von Prof. Dr. Friedrich Heckmann, efms – Institut an der Universität Bamberg 2001.
- 7 Vgl. Kunz, Thomas, Quantitativer Zwischenbericht zum Pilotprojekt Sprach- und Orientierungskurse (Stand: 31. Juli 2003). Herausgegeben vom Magistrat der Stadt Frankfurt am Main. Amt für multikulturelle Angelegenheiten 2003.
- 8 Kunz, Thomas, Laue, Barbara, Offenes Curriculum für Sprach- und Orientierungskurse. Erste Fassung, AmkA 2001.

„Integration bezeichnet einen langwierigen Prozess. Dieser erstreckt sich in der Regel über mehrere Generationen und resultiert aus der Notwendigkeit, bei Einwanderern, die in einer für sie neuen und fremden Gesellschaft leben und arbeiten wollen, aber auch für ‚ansässige‘ Minderheitenangehörige, die sich in der Mehrheitsgesellschaft oder in den von der Mehrheit beherrschten Institutionen einer Gesamtgesellschaft ‚bewegen‘ wollen, [...] sich einen bestimmten Fundus von Wissensbeständen und Qualifikationen anzueignen, der für die Kommunikation mit und in der Mehrheit notwendig ist.“⁹

Mit einer Konzeption von Orientierungskursen betrat das AmKA Neuland. Zwar gibt es auf europäischer Ebene eine Reihe von Versuchen, Integrationshilfen anzubieten, diese beziehen sich aber in erster Linie auf administrative Hilfen und mehr oder weniger formalisierte Verfahren, die zum Teil gesetzlich gestützt sind.¹⁰ Im Frankfurter Projekt sollte es um erwachsenenbildnerische Angebote gehen, wie sie ähnlich in den Niederlanden konzipiert worden waren. Allerdings gibt es keine konkreten Beschreibungen, welche Erfahrungen man dort mit welchen Kursangeboten gemacht hat. Eine systematische Auswertung erscheint deshalb schwierig, weil auch in den Niederlanden mit dieser Art Integrationshilfen Neuland betreten wurde: „Die dezentrale Umsetzung sorgt dafür, dass kein allgemein gültiges Organisationsmodell existiert und die Einbürgerungspraxis je nach Kommune anders aussieht.“¹¹

Ein maßgeblicher Bezugspunkt des Frankfurter Projektvorhabens war, dass zahlreiche Menschen, die aus dem Ausland nach Frankfurt dauerhaft zugezogen sind, auch nach Jahren in der Mainmetropole häufig über keine oder nur sehr geringe Deutschkenntnisse verfügen. Eine in vielen Fällen damit einhergehende Binnenorientierung ihres Alltagslebens auf jeweilige, herkunftssprachlich homogene communities verfestigt diese Situation. In diesem Zusammenhang muss allerdings genauer ins Kalkül gezogen werden, dass sich die Stadtgesellschaften der westlichen Metropolen generell in Veränderungsprozessen befinden, die bisher weder kategorial beschrieben, noch wissenschaftlich genauer untersucht worden sind.¹²

9 Heckmann, Friedrich, *Ethnische Minderheiten, Volk und Nation*, Stuttgart 1992, S. 167.

10 Vgl. dazu Sackmann, Rosemarie, *Integration von Zuwanderern in Frankreich und in den Niederlanden*, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Jg. 1, Nr. 1, 2001, S. 80-96.

11 Landeszentrum für Zuwanderung (Hrsg.), *Mehr als Sprachförderung. Eine Studie zur Integration von Neu-Zuwanderern in den Niederlanden*, Solingen 2000, S. 26. Interessant sind in diesem Kontext auch zwei Projekte mit ähnlicher Ausrichtung, die 2002 in München und in Nordrhein-Westfalen – das Münchner Projekt ebenfalls unter städtischer Regie – durchgeführt wurde. Dort wurden anderthalb Jahre nach dem Start des Frankfurter Projektes Kursangebote mit sehr ähnlichem Zuschnitt und gleicher Zielsetzung, allerdings in wesentlich geringerem Umfang und in NRW nur für eine Sprachgruppe, erprobt (vgl. Jaeckel, Monika, Erler, Wolfgang, Spohn, Margret, *Orientierung in München – Evaluation des Pilotprojektes „Orientierungskurse für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer“*, hrsg. von der Landeshauptstadt München, Direktorium, *Stelle für interkulturelle Zusammenarbeit*, München 2003; Gruber, Sabine, *Neu in Deutschland angekommen – was nun? Soziale Orientierungskurse für Neuzuwanderer in Nordrhein-Westfalen*, in: *Migration und soziale Arbeit* Nr. 3-4/2004, S. 237-242.

12 Eine Sammlung interessanter Diskussionspapiere dazu ist in einer Dokumentation des Landesentrums für Zuwanderung NRW zu finden: Landeszentrum Zuwanderung (Hrsg.), *Praxisforschung im sozialräumlichen Kontext. Dokumentation des Forums Migrations- und Integrationsforschung*, Solingen 2000.

Ein weiterer Aspekt, der in der Begründung des Projektes eine Rolle spielte, besteht darin, dass Migranten mangels Sprachkompetenzen häufig beruflich dequalifiziert werden. Die im Herkunftsland erworbenen Bildungsabschlüsse und Qualifikationen werden auf Dauer entwertet, wenn die Migranten ihre Qualifikation nicht angemessen in die Arbeitswelt einbringen können. Als Konsequenz hieraus können sie häufig nur Tätigkeiten mit minderen Qualifikationsanforderungen ausüben, wie sie etwa an Reinigungskräfte oder Mitarbeiter im Gastronomiebereich mit den dort üblichen Arbeitszeiten gestellt werden. Schichtarbeit oder die Notwendigkeit, ihre Kinder betreuen zu lassen, erschweren oder verhindern zusätzlich die Teilnahme an Regel- oder Vollzeitkursen. Für viele Interessenten bilden auch die Kursgebühren bei Regelangeboten eine materielle Hürde, die eine Teilnahme erschwert oder verhindert. Viele Migranten lehnen deshalb die Bildungsangebote nicht aus Desinteresse ab, sondern sie können sie vielmehr aus den geschilderten Gründen nicht wahrnehmen oder sie wissen gar nicht, dass es solche gibt. Aus solchen und anderen Gründen wird die Lern- und Integrationsbereitschaft von Migranten häufig verkannt.

In Frankfurt sollten deshalb neue Angebote geschaffen und erprobt werden, die eine breitere Teilnahme am Sprach- und Kompetenzerwerb ermöglichen. Migranten sollten bei ihren ersten Schritten in die Frankfurter Stadtgesellschaft mit einem herkunftssprachlichen Orientierungsangebot in der neuen Umgebung unterstützt werden. Dass daran ein großes Interesse besteht ist, zeigt die Nachfrage und auch der bisherige Verlauf des Projektes (im Zeitraum 2002/2003¹³ nahmen 1.922 Personen an dem Gesamtprojekt teil, hiervon 1.166 Frauen (60,67%) und 756 Männer (39,33%)).

In Kooperation mit städtischen Ämtern, der Volkshochschule und zahlreichen anderen Frankfurter Bildungsträgern und Wohlfahrtsverbänden wurde versucht, ein zunächst kostenloses zielgruppengerechtes Angebot zu schaffen und zu erproben. Seine Struktur enthält drei zentrale Bestandteile:

- Erstinformation der potentiellen Zielgruppe,
- Orientierungskursangebote für ein erstes Zurechtfinden in Frankfurt und
- Vermittlung von Sprachkursen.

Bei der Vermittlung von Sprachkursen ging es um die Erprobung neuer Ansprachemöglichkeiten sowie um eine bessere Koordinierung und um eine wirksamere Ausrichtung und Abstimmung vorhandener Kapazitäten. Das Sprachkursangebot selbst wurde von kooperierenden, professionellen Frankfurter Kursanbietern bestritten. Das Hauptgewicht der Projektarbeit lag deshalb auf der Entwicklung des Orientierungskursangebotes, das das AmKA in Eigenregie durchführte.

13 Stand: Ende Juli 2003.