

Beteiligung von Migranten/innen an kommunalen stadtteilbezogenen Planungsprozessen

Die vorgegebene Themenstellung unterstellt unausgesprochen, dass die Beteiligung von Migranten/innen an kommunalen Planungsprozessen im Vergleich zur Beteiligung von Nicht-Migranten/innen, also der ortsansässigen einheimischen Bevölkerung, ein besonderes „Problem“ darstellt. Ich werde im Laufe meines Beitrags diese Grundannahme problematisieren und einige strukturelle Faktoren für verschiedene Formen und Inhalte zur Beteiligung von Migranten/innen aufzuführen. Dazu werde ich zu Beginn auf die notwendige Differenzierung und Konkretisierung des Themas bezüglich der beiden Begriffe „Beteiligung“ und „Migrant/in“ aufmerksam machen. In einem dritten Abschnitt werde ich die vielfältigen lokalen Strukturen unter den Migranten/innen und anschließend die ebenso unterschiedlichen kommunalen Größenordnungen beleuchten. Im fünften Abschnitt sollen die Gegenstände von Beteiligung in den Kommunen skizziert und schließlich einige nicht institutionalisierten Formen der Beteiligung von Migranten/innen im Stadtteil benannt werden. Zum Schluss werde ich auf das Ineinanderwirken der verschiedenen Beteiligungsebenen eingehen.

1. Zum Begriff „Beteiligung“

Ohne auf den vielschichtigen politikwissenschaftlichen Diskurs über den Begriff „Beteiligung“ bzw. „Partizipation“ am politischen System einzugehen (vgl. Hoffmann 1986) möchte ich in diesem Zusammenhang nur darauf hinweisen, dass die Verwendung dieses Wortes schon auf Macht- und Herrschaftsbeziehungen zwischen mindestens zwei Personen hinweist. An einem Ende stehen die passiven Formen der Teilhabe an Machtausübung in Form von „angehört bzw. befragt werden, Informationen erhalten“ oder – eher formal ausgedrückt – „mitwirken“. Auf der anderen Seite sind damit aber sehr aktive Formen der Machtausübung in Form von Beeinflussen (der Entscheidung eines anderen) bzw. das Mitentscheiden angesprochen. Als Grundlage für die erfolgreiche Beteiligung einer Minderheit (z. B. Migranten/innen) an Entscheidungen der Mehrheit ist die gegenseitige Anerkennung als gleichberechtigt tätigen Personen / Gruppen anzusehen.

2. Was ist ein „Migrant“?

Auf dem ersten Blick erscheint diese Frage überflüssig, da in Deutschland üblicherweise unter „Migranten“ die drei großen Hauptgruppen: Arbeitnehmer aus den ehemaligen Anwerbestaaten und ihre Familienangehörigen, ausländische Flüchtlinge und (Spät)Aussiedler verstanden werden. Da die Bundesrepublik jedoch nach wie vor im Unterschied zu den klassischen Einwanderungsländern sich de jure noch nicht als „Einwanderungsland“ definiert, hat die deutsche Verwaltung bei der begrifflichen Erfassung der nicht zu übersehenden de facto-Einwanderung von nichtdeutschen Staatsangehörigen (im Anschluss an die Einwanderung von ca. 15 Mio. vertriebenen Deutschen aus den damaligen Ostblockstaaten) zwei Wege gefunden, eine Realität auszudrücken, die es eigentlich nach offiziellem Selbstverständnis unseres Staates bis heute immer noch nicht geben darf: Statt „Einwanderung“ hat man in Fortsetzung der problematischen Tradition beim Import von sozialwissenschaftlichen Begriffen auf diesem Gebiet mit dem vieldeutigem Begriff „Migrant/in“ wieder ein Fremdwort geschaffen, das je nach Interesse unterschiedlich „übersetzt“ und interpretiert werden kann¹. Oder es wird die sprachliche Neuschöpfung „Zuwander/innen“ verwendet (offenbar als Gegensatz zu „Abwanderung“!) – und all das nur, um den Begriff „Einwanderer“ im Sinne des internationalen Fachbegriffs immigrant zu vermeiden.

Doch die unterschiedlichen Begrifflichkeiten und deren Interpretation entheben uns nicht der Schwierigkeit, zu klären, ab welchem Zeitpunkt denn ein „Migrant“ bzw. „Zuwanderer“ „einheimisch“ geworden ist, sich „niedergelassen“ hat bzw. de facto eingewandert ist. Dies ist nicht nur eine statistische Frage, sondern – wie das Beispiel der „Vertriebenen“ und ihrer bis heute staatlich bezuschussten Landsmannschaften zeigt – eine Frage des Verhältnisses zwischen Selbst- und Fremddefinition der jeweiligen Gruppe im politischen Raum der Interessenvertretung und -durchsetzung. Für sozial diskriminierte Gruppen hat dies durchaus ambivalente Konsequenzen: Anspruch auf staatliche Förderung einerseits und Festschreibung einer Stigmatisierung nach dem Motto „einmal Vertriebene, immer Vertriebene“ bzw. in unserem Falle „einmal Migrant / Flüchtling, immer Migrant / Flüchtling“? Ich halte mich bei der Eingrenzung des Begriffs „Migrant“ an die Definition in der internationalen Forschung, wie sie in der PISA-Studie benutzt wurde. Danach zählt als Migrant(in), wenn mindestens ein Elternteil der betreffenden Person im Ausland geboren wurde.

3. Unterschiedliche lokale Strukturen unter den Migranten/innen

Die im ersten Abschnitt aufgeführten Formen von „Beteiligung“ sind nicht für alle Migranten/innen gleich, sondern zunächst vom jeweiligen Rechtsstatus und darüber hinaus von weiteren, auch für die einheimische Bevölkerung relevanten sozioökonomischen Merkmalen abhängig, die sich sowohl auf das Individuum, als auch deren Wohnumfeld beziehen.

Wie undifferenziert der Diskurs über die „Beteiligung von Migranten/innen an kommunalen Planungsprozessen“ ist, wird schon daran deutlich, dass nur eine der drei o.g. Hauptgruppen – nämlich die nach Artikel 116 Grundgesetz und dem Bundesvertriebenengesetz als „deutscher (Staatsbürger/innen)“ anerkannten (Spät)Aussiedler/innen aus den ehemaligen Ostblockstaaten – das allgemeine Wahlrecht hat und damit über die selben politischen Beteiligungsrechte wie die einheimischen Deutschen verfügt. EU-Staatsangehörige, die immerhin knapp ein Drittel der Migranten/innen ausmachen, verfügen zumindest über das kommunale Wahlrecht. Migranten/innen aus „Drittstaaten“ (soweit sie nicht zu den „Doppelstaatlern“ gehören, die eine Einbürgerung in Deutschland die Staatsangehörigkeit ihres Herkunftslandes beibehalten konnten) gehen bei der Ausübung des Wahlrechts als Grundbaustein einer repräsentativen Demokratie völlig leer aus. Je nach Zusammensetzung der Migrantenbevölkerung in den einzelnen Kommunen unterscheiden sich damit auch deren politischen Beteiligungsmöglichkeiten vor Ort. Angesichts der wachsenden Zahl von eingebürgerten Migranten/innen nichtdeutscher Herkunft sind die für Wahlrecht und Wahlbeteiligung relevanten Unterscheidungsmerkmale „deutsche Staatsangehörigkeit vs. nichtdeutsche Staatsangehörigkeit“ viel zu ungenau geworden. Selbst eine Differenzierung nach verschiedenen Staatsangehörigkeiten unterstellt innerhalb einer ethnischen Gruppe weitgehende Homogenität, die es in Wirklichkeit weder bei den deutschen noch bei den nichtdeutschen Staatsangehörigen gibt. Oder die undifferenzierte Kategorie „Ausländeranteil“ bzw. „Anteil türkischer Staatsangehöriger“ wird pauschal als Indikator von Lebensqualität für eine ganze (Groß)Stadt bis zu 600.000 Einwohner/innen benutzt².

Unterhalb dieser vom Besitz der deutschen bzw. EU-Staatsbürgerschaft abhängigen Beteiligungsmöglichkeiten ist es für die soziale Integration der Migranten/innen wie auch der Einheimischen auf kommunaler Ebene von großer Bedeutung, dass sich die Mehrheit der Bewohner mit ihrer Kommune bzw. „ihrem“ Stadtteil

identifiziert (vgl. Strohmeier 2003, S. 30).

Die neuere Stadtforschung hat deshalb auch für Deutschland verschiedene Indikatoren der sozialen räumlichen Differenzierung nach Stadtteilen untersucht, die wiederum die Bewohnerbeteiligung an kommunalen Planungsprozessen beeinflussen. Für das Ruhrgebiet kann grob gesagt werden: Je niedriger der soziale Rang und je höher der Ausländeranteil eines Stadtteils ist, desto geringer sind die Beteiligungsmöglichkeiten³. Doch zu deren genaueren Analyse müssten weitere Unterscheidungsmerkmale hinzukommen, die die konkrete Lebenswelt der jeweiligen Migranten/innen prägen:

■ Von zentraler Bedeutung ist beispielsweise die Kenntnis der deutschen Sprache. Bezogen auf erwachsene Migranten/innen gibt es dazu in den deutschen Kommunen so gut wie keine belastbaren Daten. Entsprechende Angaben beruhen in der Regel auf der subjektiven Einschätzung von deutschen Sprachkenntnissen durch die Betroffenen auf einem Fragebogen (vgl. Straßburger (2001) für die Stadt Frankfurt a.M.). Das Unwissen der Kommunen auf diesem Gebiet ist ein guter Indikator für deren Desinteresse an wirksamer Beteiligung von Migranten/innen.

■ Auch der zur Klassifizierung von Stadtteilen und damit Beteiligungschancen der dortigen Bewohner benutzte Indikator „Arbeiteranteil“ (Strohmeier 2002) reicht zur Analyse erfolgreicher Beteiligung nicht aus und müsste um die Kategorie „Anteil an Selbständigen“ und „Anteil von Sozialhilfeempfängern“ ergänzt werden⁴.

■ Der aus meiner Sicht wichtigste Faktor bildet die lokale Struktur der Migranten-Selbstorganisationen, also der sogenannten „Ausländervereine auf der einen sowie anderer nicht institutionalisierter Formen von Selbsthilfe auf der anderen Seite (vgl. Thränhardt 1999; Gaitanides 2003). Ihre Potentiale und Strukturen unterscheiden sich zunächst nach Herkunft der Migranten/innen, materieller und personeller Ausstattung bzw. Vernetzungsstruktur und Themenschwerpunkten sowie Zielgruppen und ergeben dadurch ein lokal sehr buntes, sehr gründlich zu analysierendes Bild. Leider konnte die im Auftrage der Landesregierung durchgeführte wissenschaftliche Bestandsaufnahme von Selbstorganisationen unter Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen (MASSKS 1999) vor dem Hintergrund ihrer finanziellen Rahmenbedingungen die qualitativen Unterschiede in den Wirkungen der Selbstorganisation

auf eine Beteiligung an kommunalen Planungsprozessen nur in sehr eingeschränktem Ausmaß erfassen.⁵

Um es am Beispiel der in die Untersuchung einbezogenen Migranten-Selbstorganisationen in Essen zu verdeutlichen: Es macht schon einen großen Unterschied aus, ob diese sich in erster Linie auf subkulturelle Geselligkeitsformen im Freizeitbereich beschränken, d.h. sich als landsmannschaftlich organisierte Selbstorganisation mit deutschen Kegel- und Männergesangsvereinen vergleichen lassen, oder ob es sich um einen türkischen Elternverband handelt, der mit hauptamtlichem Personal für die Umsetzung von integrativen Projekten im Bildungsbereich Drittmittel einwirbt. Auch wenn ich die differenzierte Beschreibung des Potentials von Migranten-Selbstorganisationen durch Stefan Gaitanides auf dieser Veranstaltung (vgl. auch dazu Gaitanides 2003) prinzipiell teile, besteht nach meinen vielfältigen Erfahrungen in den vergangenen 30 Jahren kein Anlass, die Realität der Selbstorganisationen von Migranten/innen (selbst außerhalb der öffentlich umstrittenen islamistischen Organisationen) als Grundlage einer erfolgreichen Beteiligung an kommunalen Planungsprozessen zu idealisieren. Die von Gaitanides genannten positiven Einzelbeispiele aus bestimmten Städten sind eben angesichts der skizzierten strukturellen Vielfalt des Zusammenwirkens unterschiedlicher Faktoren für Beteiligung kommunalen Planungsprozessen nicht verallgemeinerbar⁶.

4. Unterschiedliche kommunale Größenordnungen

Die Beteiligungsformen von Migranten/innen an kommunalen Planungsprozessen werden durch unterschiedliche Größenordnungen der Kommunen und damit durch die auf lokaler Ebene bestehenden Unterschiede in den Entscheidungskompetenzen beeinflusst: Beispielweise entsprechen Beteiligungsräume in einer Kleinstadt mit 45.000 Einwohner/innen, eigenem Bürgermeister und einer in Dezernaten/ Ämtern gegliederten Verwaltung in einem einzigen Stadtbezirk von Essen (z. B. Essen-Katernberg) mit nur sehr geringen Selbstverwaltungsrechten und Mitbestimmungsmöglichkeiten für die gewählten Bezirksvertreter, die wiederum nur von einem hauptamtlichen Verwaltungsbeauftragten mit Sekretariat bedient werden. Fünf solcher Stadtbezirke in Essen entsprechen in Berlin einem Verwaltungsbezirk mit wesentlich größerem Mitarbeiterstab und Befugnissen. In den Großstädten insbesondere der Ballungszentren mit hohen absoluten wie relativen Migrantenanteilen und in der Vergangenheit ausgebautem Verwaltungsapparat sind

die Kommunikations- und Entscheidungswege sowohl innerhalb der Verwaltung bzw. der Politik als auch zwischen Verwaltung und den Einwohner/innen einschließlich Migranten/innen länger, aber die zur Verfügung stehenden Ressourcen größer als in kreisangehörigen Kleinstädten unter 100.000 Einwohner/innen mit niedrigem Migrantenanteil bzw. gar Landgemeinden. In den ostdeutschen Kommunen haben die wenigen Migranten/innen in den Gemeinschaftsunterkünften bzw. in den Plattenbausiedlungen (überwiegend Asylbewerber/innen und de-facto-Flüchtlinge und Spätaussiedler/innen) sich mit anderen Formen von Fremdenfeindlichkeit und damit Behinderung einer Beteiligung an Planungsprozessen auseinanderzusetzen als in den westdeutschen Kommunen, in denen der Migrantenanteil in einzelnen Stadtbezirken inzwischen insbesondere in der Gruppe der unter 18jährigen die 30 %-Marke längst überschritten hat.

Unabhängig von der unterschiedlichen Größe der jeweiligen Kommunen wird häufig vergessen, dass die Kommunen verfassungsrechtlich keine eigene Legislativ-Funktion haben, sondern letztlich Teil der Bundesländer sind. Darüber hinaus stellt sich für alle Einwohner/innen die Frage, in welchem Ausmaß die Kommunen im Zeitalter der Globalisierung überhaupt noch eine Entscheidungsfreiheit besitzen, um auf die Lebenswelt ihrer Einwohner/innen „entscheidend“ Einfluss nehmen zu können: Die sich seit Jahren verschärfende Finanzkrise der Kommunen hat dazu geführt, dass weit über 90 % eines kommunalen Haushaltes bereits festgelegt sind durch

- frühere Entscheidungen der Kommune,
 - Entscheidungen des Landes, des Bundes und der EU und
 - Globalisierungseinflüsse,
- die zu einem ruinösen Standortwettbewerb um Landes-, Bundes-, EU-Zuschüsse für die Ansiedlung von Arbeitsplätzen geführt haben.

Doch lange vor diesen sich verschärfenden Rahmenbedingungen der letzten Jahre hat Lutz Hoffmann, der den politischen Diskurs um die Ausländerbeiräte als Instrument der Migrantenbeteiligung an kommunalen Planungsprozessen von Beginn an in den 70er Jahren begleitet, überspitzt formuliert: „weil das kommunale Wahlrecht nur wenig politischen Einfluss möglich macht, kann man es auch den nichtdeutschen Einwohner/innen einräumen“. (Hoffmann 1986, S. 103)

Angesichts des deutlichen Rückgangs der Wahlbeteiligung unter den einheimischen deutschen sozialbenachteiligten Einwohner/innen in Stadtteilen mit hohem Migrantenanteil (einschließlich der E&C-Gebieten) auf teilweise unter 40 %, wie in Nordrhein-Westfalen (Stroh-

meier 2003, S.26f) ist die Klage über niedrige Wahlbeteiligung an Ausländerbeiratswahlen unter 10 % zu relativieren⁷. Dadurch erhält die Sorge um die Sicherung des sozialen Friedens in solchen „demokratiefreien Zonen“ (ebd.) ein ganz anderes Gewicht.

5. Zentrale Lebensbereiche als Gegenstände von Beteiligung in der Kommune

Um den aktuellen Diskurs über die zukünftig wachsende Bedeutung des „bürgerschaftlichen“ bzw. „ehrenamtlichen“ Engagements in unserer Gesellschaft gerade auf kommunaler Ebene zu entmystifizieren, ist es notwendig, sich kurz zu vergegenwärtigen, in welchen Lebensbereichen die Kommune als von Land, Bund und EU und Globalisierungseinflüssen abhängige Verwaltungseinheit noch Einfluss nehmen kann, sodass Einwohnerbeteiligung und damit auch Migrantenbeteiligung an entsprechenden Planungsprozessen überhaupt wirksam werden könnte. Ich möchte nur vier grundlegende Bereiche (Aufenthaltsbestimmungsrecht, menschenwürdiges Wohnen, Einkommen sowie Gesundheit und Bildung) nennen:

- Doch nur der erste Bereich ist migrationspezifisch, Bei der Umsetzung von Länder- und Bundesgesetzen (z. B. Ausländergesetz) hat die Kommune nur begrenzten Handlungsspielraum im Rahmen von pflichtgemäßem Ermessen. Und warum sollte die ca. eine halbe Millionen in Deutschland lebenden Migranten/innen, die eigentlich ausgewiesen sind und aus verschiedenen humanitären und faktischen Gründen nur „geduldet“ werden, bis die tatsächlichen Abschiebehindernisse beseitigt worden sind, sich an kommunalen Planungsprozessen (z. B. zum Neubau eines Opernhauses) beteiligen?
- Sobald jedoch eine Wohnungsbaugesellschaft preisgünstigen Wohnraum zugunsten von teureren Wohnungen vernichten oder im Rahmen ihres Portfolio-Managements die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentum vorantreibt, ohne dass die Mieter die Chance bekommen, dieses Eigentum auf der Grundlage ihres jeweils begrenzten Vermögens zu erwerben, geht es nicht um migrationspezifische Beteiligung an kommunalen Planungsprozessen, sondern um allgemeine Beteiligung von sozialbenachteiligten an der Gestaltung ihrer Wohnbedingungen. Im Stadtplanungs- bzw. Bau- und Bauordnungsrecht verfügt die Kommune zumindest theoretisch über einen relativ großen Handlungsspielraum.
- Bezüglich der Einkommenssicherung hat

die Kommune im Sozialhilfebereich einen gewissen Ermessensspielraum insbesondere bei der Gewährung von einmaligen Beihilfen zu Kleidung und Wohnungseinrichtung.

- Auf kommunale Planungsprozesse kann im begrenzten Maße bei der Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem zweiten Arbeitsmarkt im Rahmen der Vergabe von Stellen nach den Programmen „Arbeit statt Sozialhilfe“ Einfluss genommen werden, zumal Migranten/innen einen Großteil dieser Kurzzeitbeschäftigten bilden. In diesem Feld wird sich nach dem Inkrafttreten der „Harz-Gesetze“ in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit vieles ändern, sodass das Ausmaß der kommunalen Einflussnahme noch nicht genau abschätzbar ist. Die Kommune entscheidet auch über die Heranziehung zu „gemeinnütziger Zusatzarbeit“ nach dem BSHG.
- Da die Bildung in der Schule im wesentlichen in die Kompetenz der Bundesländer fällt und Kommunen nur für die „äußeren Schulangelegenheiten“ wie Gebäude, Hausmeister sowie Lehr- und Lernmittel zuständig sind, besteht die wesentlich größere Einflussnahmemöglichkeit auf kommunale Planungsprozesse in der Elementarbildung für die unter 6Jährigen und ihre Eltern, also im Bereich Kindertagesstättenversorgung und Elternbildung. Auf diesem Feld der Beteiligung hat sich deshalb die Stadt Essen in den letzten Jahren im Rahmen ihres mit den lokalen Akteure/innen der Migrantenintegration erarbeiteten und umgesetzten „Konzepts für die interkulturelle Arbeit“ besonders engagiert (vgl. Stadt Essen 2004).

6. Beteiligungsmöglichkeiten und -methoden im Stadtteil

Die Qualität der Beteiligung von Migranten/innen und einheimischen Bewohnern an stadtteilbezogenen kommunalen Planungsprozessen ist nicht zuletzt auch davon abhängig, ob sich der Stadtteilbezug auf eine Kleinstadt, einen Stadtbezirk, einen Stadtteil oder eine noch kleinere Gebietseinheit als Kommunikationszusammenhang – also das Quartier bzw. den Kiez – bezieht.

Welche Beteiligungsformen auf dieser Ebene möglich und erfolgreich sind, möchte ich am Beispiel aus der Stadt Essen erläutern. Im Rahmen einer engen vertraglichen Kooperation mit der Universität und freien Trägern sozialer Arbeit fördert die Stadt in mehreren sozial benachteiligten Stadtvierteln seit 1982 interkulturell und ganzheitlich angelegte Stadtteilprojekte mit einheimischen und zugewanderten

Bewohnern/innen (vgl. Hinte/Dorsch 1984). Auf der Basis differenzierter Sozialraumdaten und einer aktivierenden Befragung von Experten/innen und Bewohnern/innen werden die für den jeweiligen Sozialraum zuständigen Institutionen darin unterstützt, ihre Arbeitsweise zur Steigerung der eigenen Problemwahrnehmungskompetenz und der Konfliktfähigkeit des Stadtteils lebensweltangemessen zu verändern. Zweisprachige, bikulturell orientierte Multiplikatoren aktivieren die Selbsthilfekräfte der unterschiedlichen Bewohnergruppen und entwickeln mit ihnen Strategien zur Problembewältigung – z.B. im Wohnumfeld gegenüber den Ämtern und/oder Vermietern bzw. der Nachbarschaft. Dadurch wird eine lebensweltbezogene, sozialraumorientierte politische Beteiligung von Einheimischen und Zuwander/innen ermöglicht, die nicht die klassischen mittelschichtsorientierten Formen bürgerlicher Öffentlichkeit im demokratischen Zusammenleben (wie herkömmliche Bürgerversammlungen, Runde Tische, Bürgerfragestunden und Eingaben in der Bezirksvertretung, Leserbriefe an die Lokalzeitung, professionelle Öffentlichkeitsarbeit) gewohnt sind. Solche Einwohner/innen lesen keine gutgemeinten (auch mehrsprachigen) Informationsbroschüren und füllen von sich auch keine Fragebögen für eine Kundenfragungen aus, besuchen keine Familienbildungsseminare und können vor dem Hintergrund ihrer bisherigen Lernbiographie mit einem auf Ehefrauen von Greencard-Besitzern zugeschnittenen Zertifikatskurs „Deutsch als Fremdsprache“ bei der VHS nicht viel anfangen. In den interkulturellen Stadtteilprojekten werden durch Kombination mit den klassischen Formen der „politischen Partizipation“ in Mitwirkungsgremien wie Bezirksvertretungen und dem Ausländerbeirat sowie durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit konstitutionelle, kommunikative und öffentliche Macht (vgl. Hoffmann 1986) so wirksam auf eine Weise miteinander kombiniert, dass die tendenzielle Gefahr der deutschen Mehrheit, Migranten/innen aus der politischen Willensbildung auszuschließen oder umgekehrt Sozialarbeit „nur für Migranten/innen“ zu betreiben, vermieden wird. Hier spielen die mehrsprachigen Mitarbeiter/innen in den Projekten eine zentrale Vermittlungsfunktion zur Beteiligung an kommunalen Planungsprozessen.

7. Fazit:

Das Ineinanderwirken von verschiedenen Ebenen der Beteiligung auf kommunaler Ebene

Betrachtet man die Möglichkeiten einer Beteiligung von Migranten/innen in kommunalen Planungsprozessen unter dem Gesichtspunkt

einer „strukturellen“ Integration in das gesellschaftliche System Deutschlands, so wird erkennbar, dass hier mehrere Beteiligungsebenen eine Rolle spielen, die zum Teil nebeneinander, zum Teil ineinander wirken und sich in ihrer Realisierungschance bezogen auf politische Einflussnahme gegenseitig bedingen:

- a) für Migranten/innen als deutsche bzw., EU-Staatsbürger/innen in ihrer Rolle als gewählte politische (Volks)Vertreter in den kommunalen Selbstverwaltungsorganen,
- b) als ehrenamtliche Mitglieder in verschiedenen demokratisch gewählten Selbstverwaltungsgremien von zivilgesellschaftlichen Institutionen und
- c) als professionelle haupt- bzw. ehrenamtliche Mitarbeiter/innen in der Verwaltung sowie nichtkommunalen Institutionen.

Zu a) Auf ehrenamtlicher Basis können sich Migranten/innen in einer Partei (u.a. in Leitungsfunktion) engagieren und - soweit sie die deutsche bzw. EU-Staatsbürgerschaft haben - auch als Mitglied des Gemeinderates/Kreistages und der Bezirksvertretung bzw. als sachkundige/r Bürger/innen/in in den entsprechenden Ausschüssen (einschließlich eines Migrationsausschusses) direkten politischen Einfluss ausüben.

Zu b) Für nichtdeutsche Staatsangehörige aus Nicht-EU-Staaten bleibt in vielen Kommunen noch die Mitgliedschaft in einem direkt gewählten Ausländerbeirat, dem in der Regel vom Gemeinderat keine umfassenden Entscheidungsrechte zugestanden werden, obwohl dies verfassungsrechtlich im Bereich nicht hoheitlicher Aufgaben zumindest theoretisch möglich wäre.⁸ Weitere Beteiligungsmöglichkeiten gibt es in Institutionen der Zivilgesellschaft durch Engagement und Übernahme von Verantwortung (einschließlich Vorstandstätigkeit) in der Schüler/Elternvertretung, in anerkannter Jugend- und Wohlfahrtsverbänden, im Betriebs-, Personal- und Mieterrat.

Zu c) Als professionelle (haupt-/bzw. nebenamtliche) Mitarbeiter/innen auch in Leitungsfunktionen haben Migranten/innen nicht zu unterschätzende Möglichkeiten sich in konkrete kommunale Planungsprozesse einzumischen. Durch ihre Tätigkeit in der Verwaltung wie auch in nichtkommunalen Institutionen „auf gleicher Augenhöhe“ mit den einheimischen Kollegen entstehen überhaupt erst Voraussetzungen für einen interkulturellen Dialog und damit für eine interkulturelle Personalentwicklung des gesamten Apparates, die es dann den Migranten/innen ohne allgemeine Staatsbürgerrechte im Stadtteil erleichtert, sich wirksam an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen. MigrantInnen als pädagogisches Fachpersonal in Kindertagesstätten, als Muttersprachlehrer/in-

nen in der Schule, als Sozialarbeiter/innen im allgemeinen Sozialdienst, als pädagogische Mitarbeiter/innen der Volkshochschule, als Gewerkschaftssekretär/innen, Hausmeister/innen von Wohnungsunternehmen, Referenten von Industrie- und Handelskammern, Berufsberater/innen oder Polizist/innen oder als Mitarbeiter/innen in Stadtteilzentren, Nachbarschaftsläden und Journalist/innen in lokalen Medien (sowohl der Presse wie im Lokalfunk und Lokalfernsehen) können insbesondere dann, wenn diese untereinander vernetzt sind, eine personelle Infrastruktur mit Lobbyfunktion entwickeln.

In Kombination mit ehrenamtlichen Funktionen von Migranten/innen in politischen Gremien oder in den Selbstverwaltungsorganen der Zivilgesellschaft liefern sie die Grundlage dafür, dass Selbstorganisationen der Migranten/innen (von Elternverband über den Sport- und Kulturverein bis hin zu Moscheevereinen und deren Dachverbänden) politischen Einfluss ausüben können. Voraussetzung dazu ist, dass die Migranten/innen drei Beteiligungsebenen mit ihren unterschiedlichen Funktionen kennen und – wie die deutschen Staatsangehörigen in den entsprechenden Funktionen auch – die notwendigen personellen Handlungskompetenzen zur Durchsetzung von Gruppeninteressen im Zuge der Beteiligung an kommunalen Planungsprozessen mitbringen.

Ob dies tatsächlich Erfolg hat, wird letztlich davon abhängig sein, inwieweit es in der jeweiligen Kommune auf der Grundlage einer differenzierten Analyse der vorherrschenden Formen von Beteiligung der wahlberechtigten Bürger/innen an kommunalen Planungsprozessen in den jeweiligen Stadtteilen gelingt, die Migranten/innen in vergleichbarer Form und mit vergleichbarem Ergebnis an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen. In der Regel wird sich vor Ort herausstellen, dass nach Überwindung der Sprachbarriere als Kommunikationshemmnis zwischen Deutschen und Nichtdeutschen vor Ort die Gemeinsamkeiten in der eigenen Interessengruppe (als Eltern, ältere Einwohner/innen, Jugendliche, Geschäftsleute, Sporttreibende) jeweils gegenüber konkurrierenden Interessengruppen größer sind als die (ethnisch-kulturellen) Unterschiede. Oder andersherum formuliert: Die gleichen Methoden, die die Beteiligung von Migranten/innen an kommunalen Planungsprozessen befördern, sind auch in der Regel für entsprechende Prozesse in der einheimischen Bevölkerung geeignet.

1) Vgl. beispielhaft zur Geschichte des Umgangs mit den Begriffen „Integration“ und „Assimilation“, Schweitzer 1994, S. 206f.

2) Vgl. dazu das „Kompass-Projekt“ der Bertelsmann-Stiftung, in dessen Rahmen die städtische „Ausländerquote“ als markantes Strukturdatum zur Messung von sozialen Problemfeldern und Zukunftschancen einzelner Kommunen im Vergleich mit Hilfe eines spezifischen Monitoring-Systems unter mehreren Kommunen gegenüber gestellt werden. (Bertelsmann-Stiftung, 2003)

3) Unterteilt man die 441 Stadtteile in der fiktiven Ruhrstadt nach den Kriterien ‚Sozialer Rang‘ (gemessen durch den Arbeiteranteil im Jahre 1987), dem Familienstatus (gemessen durch den Jugendquotienten, der definiert ist als Anteil der unter 18-Jährigen auf 18- bis 65-Jährige im Jahre 2000) und die ethnische Segregation (gemessen mit dem „Ausländeranteil“ im Jahre 2000), dann ergibt sich ein sehr differenziertes Bild von den strukturellen Rahmenbedingungen für soziale Integration und damit Partizipation der jeweiligen Einwohner/innen, insbesondere der Migranten/innen an kommunalen Planungsprozessen. (vgl. Strohmeier 2002, S. 38)

4) Während ein hoher Anteil von Sozialhilfeempfängern unter bestimmten Migrantengruppen (z.B. bei den Einwohner/innen libanesischer Herkunft in Essen) deren Beteiligungschancen an politischen Planungsprozessen erheblich reduziert, ist für eine solche Beteiligungsmöglichkeit schon von Bedeutung, wie hoch unter den Selbständigen jeweils der Anteil von Rechtsanwälten, Ärzten oder Kleinunternehmern innerhalb bzw. außerhalb der Gastronomiebranche ist.

5) Die empirischen Daten über das soziale Kapital und die beteiligungsrelevanten Potentiale der Selbstorganisationen an kommunalen Planungsprozessen beruhen überwiegend auf Selbstaussagen von Vereinsverantwortlichen im Rahmen einer Fragebogenaktion, ohne dass diese Aussagen mit der Wirklichkeit des Vereinslebens und ihrem Auftreten in der Öffentlichkeit als Grundlage für Beteiligung an kommunalen Planungsprozessen verglichen werden konnten (vgl. MASSKS 1999).

6) Dies gilt auch und gerade für unterschiedliche Strukturen von Selbstorganisationen innerhalb der gleichen ethnischen Gruppe. Die Qualität der Aktivitäten von griechischen Gemeinden, spanischen Elternverbänden, türkischen Moscheevereinen oder vietnamesischen Selbsthilfegruppen unterscheiden sich von Kommune zu Kommune in sehr erheblichem Maße, weil sie letztlich – wie in der einheimischen Bevölkerung auch – vom Engagement einzelner Personen abhängig ist.

7) Die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zu Studentenparlamenten beträgt schon seit Jahrzehnten häufig unter 10 %)

8) Vgl. dazu die aktuelle Diskussion über die Möglichkeit zur Anwendung einer Experimentierklausel entsprechend dem § 126 Gemeindeordnung NRW.

LITERATUR

Bertelsmann-Stiftung, Hrsg. (2003): Kommunales Projekt zum Aufbau einer strategischen Steuerung (KOMPASS), Erhebung 2003, Unveröff. Manuskript. Gütersloh
 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Hrsg. (2003): Migranten sind aktiv. Zum gesellschaftlichen Engagement von Migrantinnen und Migranten. Dokumentation der Fachtagung vom 11.06.2002 in Bonn, Berlin / Bonn

Gaitanides, St. (2003): Freiwilliges Engagement und Selbsthilfepotentiale von Familien ausländischer Herkunft und Migrantenselbstorganisationen – Anforderung an die Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik. In: Beauftragte der Bundesregierung (2003), S. 36-52

Hinte/Dorsch, W. (1984): Stadtteilorientierte soziale Arbeit mit Ausländer/innen und Deutschen. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Erfahrungen. In: Stüwe, G. / Peters, F., Hrsg. (1984): Lebenszusammenhänge von Ausländer/innen und pädagogischer Problematik. Zur Kritik traditioneller Lernorte und Beispiele aktivierender Sozialarbeit. Bielefeld 2003, S. 133-174.

Hoffmann, L. (1986): Beiräte – Wahlrecht – Bürger/innenrecht. Zur politischen Partizipation der nichtdeutschen Einwohner/innen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M.

MASSKS (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport) NRW (Hrsg.), Zentrum für Türkeistudien, Essen / Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster (1999): Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten in NRW. Wissenschaftliche Bestandsaufnahme. Düsseldorf

Schweitzer, H. (1994): Der Mythos vom interkulturellen Lernen, Münster.

Straßburger, G. (2001): Evaluation von Integrationsprozessen in Frankfurt am Main. Studienauftrag des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main. Bamberg.

Stadt Essen. Der Oberbürgermeister. RAA/Büro für interkulturelle Arbeit (2004): Stadtteilmütter-Projekt. Interkulturelle Sprachförderung und Elternbildung im Elementarbereich. Essen

Strohmeier, K. P. (2002): Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet. Studie im Auftrag und herausgegeben von der Projekt Ruhr, Essen.

Strohmeier, K.-P.(2003): Strukturen des Zusammenlebens in Ballungsgebieten., in:: Lefringhausen, K./v. Richthofen,D.(Hg): Interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Dokumentation der Fachtagung vom 9.7.2003. Düsseldorf

Thränhardt, D. (1999): Selbstorganisationen von Zuwandern: Relevanz, Charakteristika und soziales Kapital. In: MASSKS (a.a.O.), S. 1-10.

Kontakt:

Dr. Helmuth Schweitzer
RAA Essen/Büro für interkulturelle Arbeit der Stadt Essen
Tiegelstr. 27
45141 Essen
Fon: 0201-8328412
Email: info@raa.essen.de