Umsetzung der Leitlinien kommunaler Integrationspolitik der Stadt Nürnberg
Überblick anlässlich der Vorlage des ersten Teils zum „Bericht zur interkulturellen Öffnung“

Rückblick
Die Stadt Nürnberg kann zu Recht behaupten, sich vergleichsweise frühzeitig den Herausforderungen durch Zuwanderung gestellt zu haben. Als zweite Stadt in Deutschland hat sie bereits 1973 einen Ausländerbeirat eingerichtet, der von den Einwohner/innen mit ausländischem Pass in Direktwahl gewählt wurde. 1982 folgte der Aussiedlerbeirat. Das erste 1984 verabschiedete „Ausländerprogramm“ ging – entgegen der damaligen bundespolitischen Auffassung – bereits davon aus, dass Zuwanderung kein vorübergehendes Phänomen ist und entwickelte aus einer umfassenden Situationsanalyse heraus Maßnahmenvorschläge für verschiedene kommunale Handlungsfelder. Aus finanziellen Gründen konnten diese jedoch nicht vollständig umgesetzt werden. Mit der Einbeziehung verschiedenster Geschäftsbereiche war bereits angelegt, Integration als Querschnittsthema zu begreifen. Auch wurde schon damals zwar einerseits festgestellt, dass Zugewanderte der Unterstützung und Förderung in vielen Bereichen bedurften, dass sie aber andererseits auch vielfältige Ressourcen und Potenziale mitbrachten und die Stadtgesellschaft bereichern – dies macht exemplarisch das Kapitel „Kultur“ deutlich. Eine Fortschreibung des Ausländerprogramms erfolgte 1992. Parallel beschäftigte sich der Aussiedlerbeirat mit der Situation der (Spät-)Aussiedlerinnen und -aussiedler und beriet über Angebote und Unterstützung für diese Bevölkerungsgruppe. Sichtbarstes Zeichen war die Eröffnung des „Hauses der Heimat“ 1998. Kommunale Ausländer- und Aussiedlerpolitik waren zu der Zeit weitgehend getrennte Politikfelder.

Neue Phase kommunaler Integrationspolitik ab 2002
Mit Beginn der Stadtratsperiode 2002/2008 begann eine neue Phase der Nürnberger Integrationspolitik. Mit der Schaffung einer „Koordinierungsgruppe Integration“ wurde eine verwaltungsinterne Steuerungseinheit unter Geschäftsführung des Amtes für Kultur und Freizeit eingerichtet, in der alle Geschäftsbereiche vertreten sind. Gleichzeitig wurden in der (Stadtrats-) „Kommission für Integration“ als Nachfolgerin der bisherigen „Kommission für Ausländerfragen“ ab diesem Zeitpunkt Ausländer- und Aussiedlerthemen gebündelt. Ins Leben gerufen wurde gleichzeitig das „Kuratorium für Integration“ als weiterer Eckpfeiler eines „Nürnberger Netzwerkes Integration“. Mit dem Kuratorium sollten die wichtigsten gesellschaftlichen Kräfte der Stadt aktiv in die kommunale Integrationspolitik einbezogen werden. Später wurde das Gremium wegen der inhaltlichen Schnittmengen thematisch erweitert und firmiert seitdem als „Kuratorium für Integration und Menschenrechte".

Mit einer Beschreibung der Rahmenbedingungen und dem Entwurf der Leitlinien legte die „Koordinierungsgruppe Integration“ 2004 das erste Kapitel des neuen „Integrationsprogramms der Stadt Nürnberg“ vor. Am 24.11.2004 hat der Stadtrat die Leitlinien kommunaler Integrationspolitik der Stadt Nürnberg beschlossen. Seitdem dienen sie als Richtschnur des Verwaltungshandels. Wesentliche Eckpunkte sind dabei u.a.

- das Verständnis von Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe, die von allen Referaten, Dienststellen und städtischen Unternehmen berücksichtigt werden muss,
- die Lebenslagenorientierung, die nicht zwischen Ausländer/innen und Aussiedler/innen unterscheidet,
- ein Verständnis von Integration, das allen in der Stadt lebenden Menschen Annäherungsprozesse abverlangt und darin nicht nur eine Anpassungsleistung der Zugewanderten sieht,
- die Betrachtung der Vielfalt als zukunftsweisendes positives Entwicklungspotential,
- die Verpflichtung zu einer umfassenden interkulturellen Öffnung und die entsprechende Veränderung und Ergänzung bestehender Angebote,
- die angestrebte verstärkte Beschäftigung von Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund und die Einstufung von interkultureller Kompetenz als Schlüsselqualifikation,
- die aktive Einbeziehung möglichst vieler gesellschaftlicher Gruppen.

Umsetzung der integrationspolitischen Leitlinien
Zur Umsetzung der Leitlinien wurden in den Jahren 2005-2008 seitens der Verwaltung eine Reihe von „Integrationsprogramm“-Kapiteln mit Analysen und teilweise Maßnahmenvorschlägen erarbeitet: Neben mehreren Teilkapiteln zum Thema Bildung entstanden Vorlagen zu Ethnischer Ökonomie, Gesundheit und Alter, Interkultureller Öffnung im Personalwesen, Kultur, Sport, Menschenrechte, Wohnen und Soziales. Mit der Einrichtung des Bildungsbüros und dem Beginn der Bildungsberichterstattung wurde die Fortschreibung der entsprechenden Analysen in diesem Rahmen geleistet und jeweils als Auszüge in den integrationspoliti-

schen Gremien vorgestellt. Neben einigen auch formal als „Fortschreibung des Integrationsprogramms“ gekennzeichneten Vorlagen im Bereich von Gesundheit und Alter wurden seit 2009 eine Vielzahl von - oft auch vom Rat für Integration und Zuwanderung angeforderten - Vorlagen für die Kommission für Integration zu verschiedenen Themenfeldern erstellt und auch dem Rat für Integration und Zuwanderung vorgelegt.

Nach der Zusammenführung der kommunalen Ausländer- und Aussiedlerpolitik auf der Ebene der Stadtratskommission wurden mit der Einrichtung des „Rates für Integration und Zuwanderung“ und dessen erster Wahl im Jahr 2010 auch die beiden bisher getrennten Gremien Ausländerbeirat und Aussiedlerbeirat zusammengeführt.
Als neuer Baustein des Nürnberger Netzwerks Integration wurde 2011 die „Nürnberger Integrationskonferenz“ ins Leben gerufen, die unter dem Motto „Vielfalt schätzen. Teilhabe stärken. Zukunft gestalten“ einmal jährlich die verschiedenen Akteure und Gremienvertreter zusammen bringt und aktuelle Themen und Perspektiven aufgreift.

Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe und der Anspruch einer umfassenden interkulturellen Öffnung sind in den vergangenen zehn Jahren zunehmend selbstverständlich geworden. In allen Geschäftsbereichen wurden eine Vielzahl von kleineren und größeren Maßnahmen und Angeboten zur Realisierung umgesetzt. Dass in vielen Bereichen trotzdem noch Handlungsbedarf besteht bzw. stetig auch immer wieder neuer entsteht, ist dazu kein Widerspruch. Auf der offiziellen Seite der Stadt Nürnberg zum Integrationsprogramm sind unter www.integration.nuernberg.de alle relevanten Kommissions- und Ausschussvorlagen chronologisch und nach Themen sortiert zusammengestellt.

Mit dem „Bericht zur interkulturellen Öffnung der Stadt Nürnberg“ soll nun ab Herbst 2014 für verschiedene Handlungsbereiche eine kompakte Zwischenbilanz der Umsetzung der Leitlinien und des darauf aufbauenden „Integrationsprogramms der Stadt Nürnberg“ gezogen werden und dabei jeweils auch Handlungsbedarfe identifiziert werden. Die Vorlage erfolgt in Form von Teilberichten zu einzelnen Themenfeldern. Der Bedeutung des Themas angemessen wird mit der Vorlage des Teilberichts Bildung begonnen. Unter dem „Integrationsprogramm der Stadt Nürnberg“ wird dabei die Summe der von der Stadt Nürnberg in den vergangenen Jahren auf Basis der Leitlinien ergriffenen Maßnahmen verstanden, nicht nur die als solches in den Jahren 2005-2008 bezeichneten Vorlagen.

Bevölkerungsvielfalt braucht differenziertes Handeln
Anders als in früheren Zeiten, als vergleichsweise homogene Bevölkerungsgruppen Bezugspunkt kommunalen Handelns waren, hat sich die Nürnberger Bevölkerung immer weiter ausdifferenziert. Den Berichten des Einwohneramtes und des Statistischen Amtes zufolge stammen die rund 40 % Nürnberger/innen mit Migrationshintergrund aus über 160 verschiedenen Ländern (ab) *(vgl. dazu die Vorlage für die Kommission im Juli 2014)*. Durch verschiedene Studien wie die SINUS-Migrantenmilieustudie oder die für die Kommissionssitzung im Dezember vorgesehene Lebensstil-Studie des Statistischen Amtes wird zudem deutlich, dass sich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund - ebenso wie die ohne - auf sehr unterschiedliche Lebenswelten mit entsprechenden Erwartungen, Einstellungen und Problemen verteilt. Auch ist es mittlerweile wissenschaftlicher Konsens, dass etwa beim Schulerfolg nicht die Herkunft, sondern die soziale Lage entscheidend ist.

Ist bereits im Hinblick auf die längere Zeit hier lebenden oder gar hier geborenen Nürnbergerinnen und Nürnberger eine differenzierte Betrachtung notwendig, so schafft der in letzter Zeit wieder verstärkt zu beobachtende Neuzuzug aus dem Ausland *(vgl. auch dazu den Statistik-Bericht im Juli 2014)* zusätzliche neue Herausforderungen, wie sie beispielsweise im nachfolgenden „Teilbericht Bildung“ beschrieben werden. Auch die Aufnahme von Flüchtlingen ist eine aktuelle Anforderung, die seitens der Kommune nicht langfristig planbar ist und kurzfristige Reaktionen erfordert.

Differenzierung tut also mehr denn je Not. Neben kurzfristig zu ergreifenden Maßnahmen wie zum Beispiel der Flüchtlingsaufnahme sind in den unterschiedlichsten Handlungsfeldern differenzierte zielgruppenbezogene Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung des kommunalen Angebots notwendig. Angesichts der Bevölkerungszusammensetzung mit einem Anteil von 40% Nürnberger/innen mit Migrationshintergrund und einem Anteil bis zu 60% in den Altersgruppen unter 18 Jahres kann es kein *gesondertes* „Integrationsprogramm“ geben. Vielmehr ist bei allen zukunftsorientierten Planungen der Stadt Nürnberg die Bevölkerungsvielfalt

konzeptionell mitzudenken. Mit dem vom Stadtrat beschlossenen „Diversity Check“ von Stadtratsunterlagen wird (auch) diesem Anspruch Rechnung getragen.

Die Verbindung des Themas Interkulturelle Öffnung mit einer Vielfaltsorientierung auch im Hinblick auf andere Dimensionen wie Alter, Geschlecht, Behinderung, soziale Lage usw. zu einem umfassenden „Diversity“-Ansatz, der Diskriminierungen aufgrund verschiedener Merkmale entgegenwirkt und statt Defiziten die Potentiale in den Mittelpunkt stellt, ist ein zentraler nächster Schritt in der Weiterentwicklung kommunaler Strategien im Umgang mit Vielfalt in einem umfassenden Sinn. Entsprechende Diskussionen wurden auch in der Koordinierungsgruppe Integration im Zusammenhang mit Projekten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes oder der Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ geführt. Die geschäftsbereichsübergreifende Besetzung der Koordinierungsgruppe, in der auch die Frauenbeauftragte und das Menschenrechtsbüro vertreten sind, garantiert bereits heute wechselseitige Bezugnahme.

Einbeziehung des Rates für Integration und Zuwanderung
Bei der Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik kommt der frühzeitigen Einbeziehung des Rates für Integration und Zuwanderung und der Expertise seiner Mitglieder weiterhin große Bedeutung zu. Dafür sind zusammen mit dem Rat zukunftsorientiert auch immer wieder neue Formate und Wege zu entwickeln. Die seit einiger Zeit begonnenen regelmäßigen Treffen zwischen Koordinierungsgruppe und Rat sollen zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit beitragen.
Satzungsgemäß ist festgelegt, dass Beschlüsse des Rates zeitnah in der Kommission zu behandeln sind und ihm Planungen der Stadt, „die Zuwanderer in besonderem Maße betreffen“, zur Begutachtung vorzulegen sind. Hier gab es in der Vergangenheit bisweilen auch unterschiedliche Auffassungen zwischen Rat und Verwaltung, auf welche Vorlagen dies zutrifft. Auch über den Umgang mit Ratsbeschlüssen, die in der Kommission ohne weitergehende Empfehlung „nur“ als Bericht abgehandelt wurden, kam es wiederholt zu Unzufriedenheit auf Seiten des Rates. Die Koordinierungsgruppe Integration ist auch bezüglich solcher Fragen bemüht, Wege für eine effektive Einbindung des Rates zu finden.

Im Zusammenhang der Beteiligung des Rates stellt sich aktuell auch die Notwendigkeit der Verständigung mit dem Rat, ob Anpassungen der Wahlordnung im Hinblick auf die 2016 anstehenden Neuwahlen sinnvoll bzw. notwendig sind. Auch diese Strukturdiskussionen gehören zur Weiterentwicklung der Umsetzung der Leitlinien.

Die Suche nach den „richtigen“ Begriffen
Abschließend ist in diesem Zusammenhang die Frage der Begrifflichkeiten zu thematisieren. Der insbesondere von Seiten des Rates als für viele unzutreffend und diskriminierend empfundene Begriff „Migrant/in“ wird im kommunalen Diskurs kaum mehr verwendet. Meistens wird nun von „Menschen mit Migrationshintergrund“ bzw. „mit Zuwanderungsgeschichte“ gesprochen. Diese Bezeichnung ist zwar schwerfällig, benennt aber auch hier geborene Nachfahren von Zuwanderer/innen adäquat. Eine andere und immer öfter aufgeworfene Frage ist, wann es überhaupt notwendig ist, die Differenzierung in Menschen „mit“ und „ohne“ Migrationshintergrund vorzunehmen. Um aber den Stand der interkulturellen Öffnung zu diskutieren, sind Kategorisierungen zweifelsohne notwendig. Die Gefahr stereotyper und vereinfachender Zuschreibungen ist dabei jeweils mitzudenken.
So wie es viele Nürnberger/innen mit Migrationshintergrund ablehnen, als solche bezeichnet zu werden, weil sie es als negativ konnotiert empfinden, ist auch der „Integrationsbegriff“ bei vielen zunehmend in Misskredit geraten. Auch wenn er in den Leitlinien anders definiert ist, wird er im allgemeinen Sprachgebrauch oft doch als einseitig von Zuwanderer/innen zu erbringende Leistung verstanden und mit „Integrationsdefiziten“ und Problemen in Verbindung gebracht. Mangels bislang allgemein akzeptierter Alternativen sollte deshalb im Zuge der Nürnberger Integrationspolitik bis auf Weiteres immer wieder auf die ihr zugrunde liegende Begriffsdefinition im Sinn der Leitlinien verwiesen werden. Für den Bericht zur Umsetzung der Leitlinien wurde der Titel „Bericht zur interkulturellen Öffnung“ gewählt.
Die Infragestellung von Begriffen und das gemeinsame Suchen nach neuen, der gesellschaftlichen Entwicklung angemessenen Begriffen, bleibt eine dauerhafte Herausforderung, der sich auch die 4. Integrationskonferenz am 11. Oktober 2014 wieder widmet. Auch das Hauptthema der Konferenz, der Umgang mit Vorurteilen in der vielfältigen Stadtgesellschaft, ist Teil der Umsetzung der Leitlinie, Integration nicht als „Einbahnstraße“ zu begreifen.