Stadt Zürich
Stadtentwicklung

Stadt Zürich
Stadtentwicklung
Integrationsförderung

Stadthaus, Stadthausquai 17
Postadresse: Postfach, 8022 Zürich
Tel. 044 412 37 37
Fax 044 412 37 42
www.stadt-zuerich.ch/integration

integrationsfoerderung@zuerich.ch

Zürich, November 2012 / MBI

963/CLIP/Modul3_Ausw./FS_Studie

Vielfältige Erfahrungen europäischer Städte im Umgang mit Vielfalt

Factsheet zur CLIP-Studie «Interkulturelle Politik in europäischen Städten»

Städte sind von Migrations- und Integrationsfragen überdurchschnittlich betroffen. Sie verfügen oft über langjährige und breite Erfahrungen in der Gestaltung einer heterogenen Bevölkerung. Dennoch sind sie von relevanten Entscheidungen zu Zuwanderungs- und Integrationspolitiken weitgehend ausgeschlossen. Deshalb haben sich 35 Europäische Städte aus 22 Ländern zum Netzwerk CLIP (Cities for Local Integration Policies) zusammengeschlossen, welches von 2006 bis 2012 aktiv war und einerseits wechselseitige Lernprozesse ermöglichte und andererseits Empfehlungen erarbeitete. Die besondere Arbeitsweise von CLIP bestand darin, dass Forschungsgruppen zu vier thematischen Modulen Fallstudien erarbeiteten, welche zu Berichten verdichtet wurden und als Basis des Austauschs dienten. Die Stadt Zürich hat sich an den Modulen 3 «Intercultural Policies» und 4 «Ethnic Entrepreneurship» aktiv beteiligt. Das vorliegende Factsheet fasst einige Aussagen des auf Deutsch übersetzten Berichts zum dritten Modul zusammen. Dieses befasste sich mit der Frage, wie städtische Institutionen und Gesellschaften mit kultureller Vielfalt umgehen.

Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Intergruppenbeziehungen in Städten Europas

Die länderspezifischen politischen Rahmenbedingungen wie die migrationshistorischen Zusammenhänge sind in den untersuchten Städten unterschiedlich: Ebenso die Datenlagen hinsichtlich der Erfassung gesellschaftlicher Vielfalt. Dennoch lassen sich allgemeine Entwicklungstendenzen festhalten. So ist die Zuwanderung vom ethnisch und religiösen Aspekt her vielfältiger geworden und der Anteil Frauen an der Arbeitskräftezuwanderung ist gestiegen. Als Folge dieser Entwicklung stehen die Städte vor ähnlichen Herausforderungen.

> *«Die Herausforderungen beziehen sich auf die Anerkennung des kulturellen Hintergrunds von Migranten und ihrer Religion, auf Aspekte von Diskriminierung sowie auf die Darstellung von Migranten in den Medien; weitere Herausforderungen betreffen Fragen des Sprachenlernens und Sprachgebrauchs, die Nutzung öffentlicher Räume und Aspekte der Sicherheit, ethnische und politische Konflikte, die Stellung nationaler Minderheiten sowie Gender-Fragen.» [S. 26]*

Die Anerkennung und Förderung des kulturellen Erbes scheint eines der bedeutendsten Aspekte bei Intergruppenbeziehungen in den untersuchten Städten. Migranten- und Migrantinnenorganisationen (MO) wurden oft gerade zu diesem Zweck gegründet.

> *«Obwohl die Zusammensetzung, der Hintergrund und die Aktivitäten der jeweiligen Organisationen stark variieren, so sind sich die wesentlichen Forderungen und Interessen dieser Migrantenvereine sehr ähnlich: Sie wollen zum einen Anerkennung und Förderung, zum anderen wünschen sie geeignete Räumlichkeiten für ihre Aktivitäten.» [27]*

Die Mehrheit der MO schätzt die Anerkennung durch die Stadtregierungen und die Verwaltung und misst dem persönlichen Kontakt zu Behörden hohen Stellenwert zu. Die Anerkennung von MO spielt eine wichtige Rolle in der interkulturellen Politik der Städte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Organisationen nur eine geringe Zahl der Migrationsbevölkerung vertreten.

Die meisten der MO besitzen limitierte finanzielle Ressourcen. Entsprechend eingeschränkt ist die Verfügbarkeit von Räumlichkeiten für Treffen und Festivitäten. Viele der MO wünschen sich daher finanzielle Unterstützung seitens der Städte. Diese gehen unterschiedlich mit diesem Wunsch um. Am häufigsten ist die direkte Finanzierung von einzelnen Aktivitäten. Einige Städte leisten Pauschalbeiträge an MO.

Dem Aspekt der Religion kommt bei Fragen der zunehmenden kultureller Pluralität ein hoher Stellenwert zu. Mit der zunehmenden religiösen Vielfalt gehen neue Praktiken und neue Bedürfnisse einher. Diese stellen für die Städte eine Bereicherung dar, bieten aber auch Konfliktpotential. So gibt es in einer Reihe von Städten Kontroversen um den Bau religiöser Einrichtungen.

In den meisten Städten werden die Beziehungen zwischen den verschiedenen Gesellschaftlichen Gruppen als friedlich und unproblematisch eingeschätzt. Ungeachtet dessen sind Vorurteile und Diskriminierungen Realität.

> *«In allen CLIP-Städten zeigten sich Migranten und Minderheitengruppen besorgt in Bezug auf Vorurteilsbildung und Diskriminierung. Es wird deutlich, dass die Forderung nach Respekt, Anerkennung und Toleranz gegenüber Migranten im Allgemeinen und religiösen Minderheiten im Besonderen, ein Kernthema für die Intergruppenbeziehungen in den Städten darstellt.» [41]*

Genderfragen spielen im mehreren Städten eine Rolle. Zur Debatte stehen dabei Fragen im Zusammenhang mit traditionalistische Rollenbilder und Verhaltensweisen sowie damit zusammenhängende Vorurteile gegenüber Zugewanderten.

Varianten interkultureller Politik

In den untersuchten Städten lassen sich drei wesentliche Ansätze interkultureller Politik feststellen, die auch durch die unterschiedlichen Bedingungen in den jeweiligen Städten bedingt sind.

- Integrationspolitischer Ansatz: In den meisten Städten sind Intergruppenbeziehungen in ein Integrationskonzept eingebettet, welches Inklusion, Respekt, Bewusstseinsbildung, Anpassung öffentlicher Dienstleistungen, Etablieren von Beratungsorganen und höhere Beteiligung von Migrantinnen und Migranten am öffentlichen Leben umfasst. «Kernaspekte des integrationspolitischen Ansatzes sind ein Dialog zwischen Gruppen, der das gegenseitige Verständnis fördert sowie der Ausbau von Beziehungen zu Gruppen, die bisher wenig Anerkennung finden.» [51]. Verschieden ausgerichtet ist dabei der Fokus auf Gruppen oder Einzelpersonen sowie die Berücksichtigung von Antidiskriminierungs- und Antirassismusstrategien.
- Diversity-Ansatz: Einige Städte heben explizit die kulturelle Vielfalt hervor und betonen diese als Gewinn für die Stadt. Diversitätspolitik wird dabei in Bezug auf gesellschaftliche Gruppen, nicht aber auf Individuen bezogen praktiziert.
- Rechte nationaler Minderheiten: In Städten ohne aktuell merkliche Zuwanderung aus dem Ausland ist interkulturelle Politik primär hinsichtlich nationaler Minderheiten relevant. Bedeutsame Themenbereiche sind dabei der Zugang zu gute Lebensbedingungen und gewisse Autonomierechte (Balkan, Ost-Europa).

Oft gibt es in den Städten noch keine etablierten Beziehungsstrukturen zwischen Stadt und Migrantenorganisationen (MO). Die Mehrheit der Städte hat sich für die Schaffung

spezifischer Verwaltungsstellen für Integrationsfragen entschieden. Aufgrund des fehlenden Wahlrechtes ist die politische Partizipation der Migrationsbevölkerung in vielen Städten gering. Die meisten Städte haben deshalb Beratungsgremien eingerichtet in denen MO oder direkt Migrantinnen und Migranten vertreten sind.

Für die grosse Mehrheit der Städte haben lokale MO eine wichtige Bedeutung in Fragen der Intergruppenbeziehungen und der Integration. Die Politik gegenüber Migrantenorgansationen umfasst dabei unterschiedliche Bereiche. Sie reicht von der Erfassung der lokalen Organisationen, deren finanzieller Förderung (am häufigsten über direkte Projektfinanzierung von Aktivitäten), deren Stärkung und Vernetzung, deren Anerkennung und Wertschätzung bis hin zur Förderung gemeinsamer Visionen.

Ein wichtiger Aspekt städtischen Handels im Zusammenhang mit Intergruppenbeziehungen sind Massnamen zur Förderung der Intergruppenbeziehungen und zum Abbau von Vorurteilen. Hier hat die Studie acht unterschiedliche Ansätze ausgemacht, die detailliert beschrieben werden. Besonderes Gewicht gibt die Studie ferner der Frage, in welcher Form der Dialog zwischen Polizei und Migrantenorganisationen institutionalisiert ist.

Lesehinweis: Im Gesamtbericht findet sich eine hilfreiche Zusammenfassung der hier dargestellten Feststellungen. [S. 102 – 107]. Die erwähnten Ansätze zur Förderung der Intergruppenbeziehungen finden sich auf S. 68 – 92.

Hohe Bedeutung der Religion in Intergruppenbeziehungen

Religiöse Bedürfnisse und Praktiken sind in der überwiegenden Zahl der CLIP-Städte zu einem wichtigen Thema der Intergruppenbeziehungen geworden. Die Mehrheit der Städte hat entsprechend Massnahmen ergriffen, die sich auf die Themenbereiche Errichtung religiöser Gebäude, Bestattungen und Friedhöfe, Kleidungsvorschriften, Bildung und Speisevorschriften richten. Formen des interreligiösen Dialoges bestehen in beinahe allen CLIP-Städten.

> *«Es kann dabei zwischen zwei verschiedenen Arten des interreligiösen Dialoges unterschieden werden. Zum einen gibt es den klassischen interreligiösen Dialog, der sich mit Glaubensthemen wie Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen Religionen befasst. Andere Initiativen bringen Vertreter verschiedenen religiösen Gemeinschaften an einen Tisch, um gesellschaftliche und politische Fragen zu diskutieren.» [115]*

Unterschiedlich ist dabei die Form der Mitwirkung der Städte an interreligiösen Dialogen. Einige Städte haben entsprechende Gremien aktiven initiiert, während andere die Schaffung von Dialogplattformen der Initiative religiöser Gemeinschaften überlassen, darin aber mitwirken.

Die CLIP-Studie legt einen Fokus auf islamische Gemeinschaften, da diese in den meisten Städten an Bedeutung gewonnen haben. «Obwohl Muslime in den meisten CLIP-Städten eine bedeutende Gruppe darstellen, hat keine dieser Städte ein explizites strategisches Konzept, das sich speziell an muslimische Gemeinschaften richtet, wofür es drei Erklärungsmuster gibt.» [121] 1) Fast alle Städte haben erkannt, dass es kein «Sonderkonzept» für islamische Gemeinschaften braucht, da Integrationskonzepte alle Gemeinschaften einschliessen, 2) Mehrere Städte sehen religiöse Themen nicht als

Aufgabe der säkularen Stadtverwaltung an, 3) Einige Städte argumentieren, dass der Anteil Muslime an der Bevölkerung zu gering ist.

Lesehinweis: Im Gesamtbericht findet sich eine hilfreiche Zusammenfassung der hier dargestellten Feststellungen. [S. 129 - 131].

Radikalisierung als Hindernis für gutes Zusammenleben

Das Thema Einwanderung ist in vielen Städten politisiert worden. Rund um das Thema haben sich radikale Gruppen entwickelt. Fremdenfeindliche und nativistische Gruppen in der Mehrheitsbevölkerung sowie religiös radikalisierte Gruppen aus der Minderheitsbevölkerung können Spannungen in den Intergruppenbeziehungen vorantreiben.

Die Städtestudien variieren stark zu Fragen der Radikalisierung, da das Thema für einige Städte von hoher Sensibilität ist. Die Mehrheit der Städte berichtet über keine Radikalisierungstendenzen – weder in der Mehrheits- noch in der Minderheitsbevölkerung. Einige Städte haben spezifische Aktivitäten gegen Radikalisierungstendenzen unternommen, die den lokalen Gegebenheiten angepasst sind. Dennoch lassen sich auch allgemeine Erkenntnisse festhalten. So scheinen gerade Gefühle der Diskriminierung im komplexen Prozess der religiös-politischen Radikalisierung junger Muslime eine wichtige Rolle zu spielen.

Die Studie sieht neben dem beständigen Dialog mit betroffenen Gemeinschaften in der Schaffung effektiver Anlaufstellen für Diskriminierungsbetroffene daher ein wichtiges Instrument gegen Radikalisierung. Allgemein scheint es gerechtfertigt, «die Annahme zu äussern, dass eine gute allgemeine Integrationspolitik die beste Strategie gegen Radikalisierung ist, da sie verhindern kann, dass sich ein Nährboden für die Radikalisierung entwickelt.» [150]

Empfehlungen

Der Bericht formuliert auf der Basis der Städte-Studien und vorgefundener Beispiele «guter Praxis» Handlungsempfehlungen für Städte. Da nationale und internationale Rahmenbedingungen grossen Einfluss auf die Situation in europäischen Städten hat, formuliert der Bericht zudem Empfehlungen an die europäische Politik und an nationale Regierungen.

Lesehinweis: Die zentralen Erkenntnisse und darauf gestützte Empfehlungen finden sich am Ende des Gesamtberichtes [S. 151 - 172].

Quellen / Links

Stadt Frankfurt am Main [Hrsg.] 2011. Interkulturelle Politik in europäischen Städten. Intergruppenbeziehungen und die Rolle von Migrantenorganisationen in der Integrationsarbeit. Frankfurt [download]

CLIP Netzwerk [Hrsg.]. 2010. Interkulturelle Politik in europäischen Städten: Leitfaden zu bewährten Verfahren. Brüssel [download]