

Anlage 3 zur Beschlussvorlage 0615/2020

Stellungnahme der Verwaltung zum Beschluss des Integrationsrates vom 13.04.2021

Der Integrationsrat hat sich in seiner Sitzung am 13.04.2021 mit der o. g Beschlussvorlage befasst und den Beschlussvorschlag der Verwaltung abgelehnt. Beschlossen wurde der Änderungsantrag AN/0686/2020.

Zu dem beschlossenen Änderungsantrag nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

Der Änderungsantrag setzt sich kritisch mit dem vom ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik im Auftrag der Stadt Köln erstellten Bericht auseinander.

Mehrere Aspekte werden miteinander verknüpft:

- (1) Kritik an der *Grundhaltung*: Politische Zielsetzungen wie das Ziel des Integrationsrats, „Migration als gelebte Normalität und Bereicherung in unserer pluralistischen Gesellschaft zu verstehen“ sowie „Zuwanderung als wirtschaftliche und demografische Notwendigkeit und die Nutzung der Potentiale der Migrant*innen in unserer Einwanderungsgesellschaft als Chance für die Stadt in den Vordergrund zu stellen“ seien in dem Bericht nicht durchgängig erkennbar .
- (2) Kritik am *sozialwissenschaftlichen Konzept* des Merkmals „Migrationshintergrund“ des Statistischen Bundesamts
- (3) Kritik an der *sozialwissenschaftlichen Analyse*, die dazu neige, „Menschen mit Migrationshintergrund als problembehaftete Gruppe“ darzustellen und nicht hinreichend nach den Ursachen und Hintergründen zu fragen.

Im Ergebnis lautet es im Antrag: Der Lebenslagenbericht bildet einen gewichtigen Teil der Lebenswirklichkeit der Kölner Migrant*innen nicht angemessen ab. Er schürt Vorurteile und erfüllt nicht die Grundvoraussetzung, um eine strategische Sozialplanung „diskriminierungsfrei im Sinne einer Chancengerechtigkeit für Alle zu gestalten“.

Hierzu nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

Das zentrale Bestreben des Berichts ist das Aufzeigen und Beschreiben von möglichen Ungleichverteilungen der Chancen und Bedingungen in der Stadt mit dem Ziel, eine Grundlage für Maßnahmen zur Verbesserung dieser Ungleichverteilung zu schaffen.

Ein Bericht über die Lebenslagen einer Stadt birgt die Gefahr, dass das Aufzeigen von Ungleichheit der Teilhabe und verschiedenen Chancen den Eindruck von Diskriminierung und des „Zeigens auf Gruppen“ erwecken kann. Die untersuchten Kriterien können dabei eine einseitige Sichtweise erzeugen.

Zu Punkt (1), Kritik an der Grundhaltung:

Die politische Zielsetzung, „Migration als gelebte Normalität und Bereicherung in unserer pluralistischen Gesellschaft zu verstehen“, teilt sowohl das ISG als auch die Verwaltung uneingeschränkt. Hinsichtlich der politischen Ziele gibt es keinen kein Dissens.

Von dieser politischen Zielsetzung ist aber die sozialwissenschaftlich zu untersuchende Frage zu unterscheiden, wie weit die oben genannte Zielsetzung schon erreicht wurde und was noch zu tun bleibt. Dies erfordert eine sorgfältige und auf Fakten gestützte empirische Beschreibung und Analyse, wie sie im Lebenslagenbericht vorgenommen wird. Diese braucht analytisch nützliche Kriterien, die im Querschnitt über alle betrachteten Lebenslagenbereiche herangezogen werden (Geschlecht, Alter, Beeinträchtigungen und Migrationshintergrund). Diese Querschnittskriterien wurden im breit angelegten Konzeptionsprozess mit Politik und Trägern der Wohlfahrtspflege abgestimmt.

Die Ausrichtung des Kölner Lebenslagenberichts bringt die Oberbürgermeisterin in ihrem Vorwort so auf den Punkt:

„Ein weiteres bedeutsames Ergebnis ist, dass die Kölnerinnen und Kölner mit Migrationshintergrund strukturell ein höheres Armutsrisiko haben. Das bedeutet, dass sie trotz vieler Anstrengungen noch nicht die gleichen Chancen haben. Wir müssen unser Augenmerk deshalb noch stärker auf eine gelingende Integration insbesondere der jungen Migrantinnen und Migranten in die Stadtgesellschaft richten, denn sie ist entscheidend für ein zukunftsfähiges Köln. Wir sind EINE vielfältige Stadt, in der ALLE dazu gehören!“

Diese Aussage zeichnet nach, dass ausgehend von den empirischen Analysen im Bericht Handlungsbedarfe erkennbar werden, auf deren Basis dann im anschließenden Prozess der integrierten strategischen Sozialplanung das politische Ziel der Chancengerechtigkeit in Zukunft besser erreicht werden kann. Diese Ausrichtung entspricht dem Beschlussvorschlag der Verwaltung in der Beschlussvorlage 0615/2020. Die oben zitierte Aussage der Oberbürgermeisterin wird in der Begründung des Beschlusses des Integrationsrates übrigens auch zustimmend zitiert. Nicht zielführend wäre es hingegen gewesen, bereits eine vollständige Chancengleichheit schon jetzt als gegeben zu betrachten – dies entspricht nicht den Tatsachen und würde die vielfältigen Aktivitäten für mehr Chancengerechtigkeit in der Gesellschaft als unsinnig und überflüssig erscheinen lassen.

Zu Punkt (2), Kritik am *sozialwissenschaftlichen Konzept* des Merkmals „Migrationshintergrund“:

Die im Änderungsantrag geäußerte Kritik bezieht sich darauf, dass das Merkmal „Migrationshintergrund“ sehr unterschiedliche Menschen mit unterschiedlicher internationaler Geschichte und aus unterschiedlichen sozialen Kontexten umfasst. Das stimmt. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht ist ein solches Konzept für die Analyse statistischer Daten aber unerlässlich und es ist nach übereinstimmender fachlicher Einschätzung aussagekräftiger als eine Unterscheidung lediglich nach Staatsangehörigkeit zwischen „Deutschen“ und „Ausländer*innen“. Wichtig ist ein solches Konzept, um empirisch überprüfen zu können, wieweit Chancen von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund genutzt werden. Dieses Konzept will nicht einen Teil der Bevölkerung stigmatisieren und wird im Lebenslagenbericht auch nicht so verwendet. Vielmehr geht es darum, Handlungsbedarfe aufzuzeigen und so auf größere Chancengerechtigkeit hinzuwirken.

Zu Punkt (3), Kritik an der *sozialwissenschaftlichen Analyse*:

Der Kritikpunkt, dass der Lebenslagenbericht Menschen mit Migrationshintergrund verkürzt und pauschalisierend „als problembehaftete Gruppe“ darstelle und nicht hinreichend nach den Ursachen und Hintergründen frage, ist unberechtigt. Vielmehr geht der Lebenslagenbericht sorgfältig (auf 369 Seiten) empirisch und ohne voreilig zuschreibende Wertungen vor. Die Lebenslagen der Kölner Bürger*innen werden in verschiedenen Lebensbereichen und Phasen des Lebensverlaufs auf statistischer Grundlage beschrieben und sorgfältig analysiert. Dabei werden vielfältige Befunde dargestellt, in denen Unterschiede in den Lebenslagen von Frauen und Männern (einschließlich des Hinweises, dass es weitere Differenzierungen gibt, die aber in vorliegenden Statistiken noch nicht abgebildet werden), von Menschen in unterschiedlichen Altersgruppen, von Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen und in weiteren Aspekten deutlich werden.

In diesem Zusammenhang ist der Befund unbestreitbar, dass an verschiedenen Stellen in der Lebenswirklichkeit Unterschiede zu beobachten sind, wenn man nach dem Merkmal Migrationshintergrund differenziert: Von der Inanspruchnahme der Betreuung der unter 3-Jährigen über die in Schuleingangsuntersuchungen ermittelten Sprachkompetenzen und unterschiedliche Übergänge auf weiterführende Schulen, unterschiedliche Schul- und Studienabschlüsse bis zu unterschiedlichen Anteilen in prekärer Beschäftigung und in Arbeitslosigkeit. Es ist die Aufgabe einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung, solche Unterschiede aufzuzeigen und zu analysieren. Dabei kann nicht der Anspruch erhoben werden, alle möglichen Ursachen und Hintergründe lückenlos benennen zu können; aber dass eingeschränkte Sprachkompetenzen und schlechtere Bildungsabschlüsse im weiteren Lebensverlauf mit schlechteren beruflichen Chancen, niedrigerem materiellem Lebensstandard und höheren Risiken der Arbeitslosigkeit zusammenhängen können, kann gerade unter Anwendung des Lebenslagenkonzeptes herausgearbeitet werden. Das geschieht weder pauschalisierend

noch in stigmatisierender Absicht, sondern bildet die Grundlage dafür, dass unterstützendes Handeln hier ansetzen und mehr Chancengleichheit anstreben soll. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, wenn in der Begründung des Beschlusses des Integrationsrates empirische Befunde lapidar aufgezählt werden mit Formulierungen wie „Natürlich haben Menschen mit Migrationshintergrund ...“, „Natürlich leben Menschen mit Migrationshintergrund ...“, „Natürlich sind Menschen mit Migrationshintergrund ...“. Dieses „natürlich“ des Rhetorikers kann aus sozialwissenschaftlicher Perspektive gerade nicht hingenommen werden – daher fragt der Lebenslagenbericht tiefergehend, was jeweils der Fall ist, aus welchen Gründen dies so ist und an welchen Stellen ein ausgleichendes Handeln ansetzen könnte.

Die Verwaltung kommt somit zu dem Schluss, dass die politischen Zielsetzungen nicht kontrovers sind; und dass die in methodischer Hinsicht geäußerte Kritik der empirisch-methodischen Sorgfalt, mit der der Lebenslagenbericht bearbeitet wurde, nicht gerecht wird.

Mit seinem Beschluss bittet der Integrationsrat um Nachbesserungen im Bericht. Da der Bericht von extern beauftragter Stelle bereits fertiggestellt ist, lässt sich dieser Beschluss nicht realisieren. Die Verwaltung wird bei einer erneuten Berichterstattung dafür Sorge tragen, dass die politische Zielrichtung deutlicher wird und insbesondere Aussagen in Zusammenfassungen und Schlussfolgerungen in einen erweiterten Kontext gesetzt werden, um möglichen stigmatisierenden und diskriminierenden Interpretationen bei den gewählten Querschnittsthemen (Geschlecht, Alter, Beeinträchtigung, Migrationshintergrund) entgegenzuwirken.

Die Verwaltung widerspricht der Kritik des Änderungsantrags, auf der Basis des Lebenslagenberichts sei eine strategische Sozialplanung nicht „diskriminierungsfrei im Sinne einer Chancengerechtigkeit für Alle zu gestalten“. Die Verwaltung sieht in dem Bericht eine gute Basis für die Vertiefung einer integrierten strategischen Planung zur Verbesserung von Teilhabechancen für Menschen insbesondere in mehrfach belasteten Lebenslagen.