

SITUATION DER  
ISLAMISCHEN GEMEINDEN  
IN FÜNF EUROPÄISCHEN  
STÄDTEN

BEISPIELE FÜR  
KOMMUNALE INITIATIVEN

EUROPEAN MONITORING CENTRE  
ON RACISM AND XENOPHOBIA



# **Situation der islamischen Gemeinden in fünf europäischen Städten**

## **Beispiele für kommunale Initiativen**

im Auftrag der

**Europäischen Stelle zur Beobachtung von  
Rassismus und Fremdenfeindlichkeit**

**ECWS**

**(European Centre for Work and Society)**

**Maastricht, Niederlande**

Autoren:

Yvonne Bemelmans

Maria José Freitas

Wien, November 2001



## Vorwort

Europa ist die Heimat einer großen Zahl von religiösen und ethnischen Gemeinschaften, zu denen auch Millionen von Muslimen gehören. Sie alle leisten einen Beitrag zur kulturellen Vielfalt, die die europäische Gemeinschaft prägt. .

Die vielen islamischen Gemeinden in Europa setzen sich ihrerseits aus verschiedenen Gruppen mit unterschiedlichen Voraussetzungen zusammen, die von ihrem Hintergrund, ihrem Wohnort und ihren historischen Wurzeln herrühren. All diese Gruppen stehen jedoch vor der gleichen Herausforderung: dem Kampf um ihre Gleichbehandlung als Europäer.

Vorurteile und Feindseligkeit gegenüber islamischen Gemeinden sind in allen europäischen Mitgliedstaaten weit verbreitet und haben in der Vergangenheit häufig zu Diskriminierungen von Muslimen und ihrer Ausgrenzung von sozioökonomischen Aktivitäten geführt. Diese „Islamfeindlichkeit“ hat in den letzten zehn Jahren zugenommen und wurde durch internationale Ereignisse wie den Golfkrieg und durch die Terroranschläge auf die Vereinigten Staaten am 11. September 2001 weiter geschürt. In der Öffentlichkeit und in den Medien werden zunehmend die Gefahren des „islamischen Fundamentalismus“ beschworen und eine ganze Glaubensgemeinschaft in der multireligiösen europäischen Gesellschaft stigmatisiert, während dem ganz normalen Leben der europäischen Muslime in unserer Mitte kaum Beachtung geschenkt wird.

Die Ursache für derartige Feindseligkeiten ist eine generelle Furcht vor dem Andersartigen, die sich in rassistischen, fremdenfeindlichen und intoleranten Einstellungen und Verhaltensweisen gegenüber vielen Minderheiten äußern kann. Aufgabe der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) ist die Beobachtung dieser Einstellungen und Verhaltensweisen, damit die europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten auf diese Entwicklungen beizeiten wirksam reagieren können. Genauso wichtig wie die Erfassung der negativen Auswirkungen von Rassismus und Islamfeindlichkeit ist jedoch eine Bestandsaufnahme der vielen positiv wirkenden Maßnahmen, die von Regierungen, religiösen Führern, Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartnern eingeleitet wurden.

Der Bericht „Situation der islamischen Gemeinden in fünf europäischen Städten“ verfolgt diesen praxisbezogenen und positiven Ansatz. Seine Autoren analysieren und vergleichen praktische Beispiele für die Förderung der Einbeziehung und Gleichbehandlung von Muslimen in fünf Städten der EU. Diese Beispiele zeigen, dass umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung der vielen Ungleichheiten in unserer Gesellschaft oftmals am wirkungsvollsten auf kommunaler Ebene umgesetzt werden können, da auf dieser Ebene Lösungen partnerschaftlich erarbeitet, praxisbezogene Maßnahmen von den unmittelbar Betroffenen umgesetzt und die kulturelle Vielfalt tagtäglich gelebt werden.

Dieser Bericht berücksichtigt, dass jede Stadt eigene Prioritäten setzt und Konzepte wählt, die sich an ihrer besonderen Situation orientieren. Unterschiede zwischen und innerhalb der Städte bleiben erkennbar; da es kein Patentrezept gegen Islamfeindlichkeit gibt. Dennoch vermitteln die Erfahrungen der Städte dem Leser wertvolle Erkenntnisse. Diese Erkenntnisse sind nicht an bestimmte Orte gebunden, sondern auf alle europäischen Mitgliedstaaten anwendbar. Am Ende des Berichts werden konkrete Maßnahmen empfohlen,

die Brücken bauen und die Menschen einander näher bringen sollen. Dabei wird deutlich, dass Menschen aller Glaubensrichtungen (sowie Konfessionslose) einen Beitrag zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses zwischen unterschiedlichen Religionsgemeinschaften, Weltanschauungen, Kulturen und Traditionen leisten können.

Bob Purkiss  
Vorsitzender der EUMC

Beate Winkler  
Direktorin der EUMC

# Danksagungen

Der vorliegende transnationale Bericht beruht auf den Städteberichten, die von Aarhus (DK), Bradford (UK), Mannheim (D), Rotterdam (NL) und Turin (I) vorgelegt wurden. Die vergleichende Analyse wurde vom ECWS auf transnationaler Ebene durchgeführt.

## Autoren der Städteberichte

**Aarhus** Anne Marie Larsen  
Kordinatorin für ethnische Minderheiten im Bürgermeisteramt, Rathaus Aarhus

Der Bericht wurde vom Integrationsrat sowie vom Lenkungsausschuss für Flüchtlinge und Zuwanderer in Aarhus überprüft.

**Bradford** Martin Davies  
Kommunalbehörde Bradford  
In Zusammenarbeit mit dem Rat der Moscheen in Bradford

**Mannheim** Claus Preissler  
Amt des Beauftragten für ausländische Einwohner, Stadt Mannheim

**Rotterdam** Gerard Oude Engberink and Harrie van Onna  
Dienststelle für Soziales und Beschäftigung / ISB, Stadt Rotterdam

Tuncay Catak  
SPIOR (Gründungsplattform für islamische Organisationen) in Rotterdam/Rijnmond

**Turin** Luisa Avedano  
Abteilung für Internationale Beziehungen, Turin

Malvina Cagna  
Forschungsinstitut CICSENE, Turin

# Inhalt

Vorwort.....	3
Danksagungen.....	4
Inhalt.....	5
<b>1. Einführung.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Ein praxisbezogener Ansatz zur Förderung der Religionsgleichheit und -toleranz auf kommunaler Ebene.....</b>	<b>9</b>
2.1. Analytischer Rahmen .....	9
2.2. Kontext.....	10
2.2.1. Aarhus.....	12
2.2.2. Bradford.....	15
2.2.3. Mannheim.....	17
2.2.4. Rotterdam.....	21
2.2.5. Turin .....	24
2.3. Unterschiedliche Strategien, unterschiedliche Konzepte.....	27
2.3.1. Drei Dimensionen.....	27
2.3.2. Erfahrungen auf kommunaler Ebene.....	28
2.4. Die Partizipation islamischer Gemeinden.....	35
2.4.1. Arten der Partizipation .....	35
2.4.2. Wichtige Einflussfaktoren für die Partizipation in der Praxis.....	37
2.5. Überwachung der Wirksamkeit: Praktische Herausforderungen .....	39
<b>3. Kommunale Erfahrungen in drei wichtigen Politikbereichen .....</b>	<b>42</b>
3.1. Beschäftigung .....	42
3.2. Öffentliche Einrichtungen.....	46
3.3. Bildungswesen.....	52
4.1. Allgemeine Schlussfolgerungen.....	56
4.2. Empfehlungen: Praktische Anregungen für das zukünftige Vorgehen .....	57
4.2.1. Einbeziehung islamischer Gemeinden .....	57
4.2.2. Überwachung der Wirksamkeit.....	58
4.2.3. Drei Schwerpunktbereiche .....	59
<b>5. Bewährte Praktiken und Empfehlungen .....</b>	<b>63</b>
5.1. Fünf Beispiele für bewährte Praktiken.....	63
5.2. Fünf vorrangige Empfehlungen.....	63
<b>Kontaktadressen der Partner .....</b>	<b>64</b>



## 1. Einführung

Die SHURA-Studie (ein islamischer Begriff für Konsultation) ist eine transnationale, analytische Studie des ECWS (European Centre for Work and Society) zur Situation der islamischen Gemeinden in Aarhus (DK), Bradford (UK), Mannheim (D), Rotterdam (NL) und Turin (I). Die Studie wurde im Auftrag und mit Unterstützung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) im Zeitraum von Dezember 2000 bis Juni 2001 durchgeführt.

Diese Studie geht der Frage nach, inwieweit die Identifikation, Erfassung und vergleichende Analyse von bewährten Praktiken für die verschiedenen Ansätze zur Erfüllung der Bedürfnisse islamischer Gemeinden dazu beitragen können, die Religionstoleranz und Gleichbehandlung der Religionen in zentralen Bereichen des öffentlichen Lebens wie Beschäftigung, öffentliche Einrichtungen und Bildung zu fördern.

Das ECWS arbeitet bereits seit vielen Jahren mit Kommunalbehörden in ganz Europa zusammen. Zudem hat das ECWS mit den Partnern der SHURA-Studie bereits im Rahmen früherer Programme wie LIA<sup>1</sup> und Netzwerke wie ELAINE<sup>2</sup> zusammengearbeitet. Die Kommunalbehörden der beteiligten Städte haben ein großes Interesse an guten Beziehungen zu den islamischen Gemeinden, mit denen gemeinsame Maßnahmen und/oder Konsultationen durchgeführt werden. Die unterschiedlichen Erfahrungen, Hintergründe, Traditionen und geografischen Standorte der Partner stellen einen zuverlässigen Ausgangspunkt für eine Bestandsaufnahme der Situation in verschiedenen europäischen Städten und für die Formulierung von Anregungen dar, die als Wegbereiter für bessere Vorgehensweisen dienen können. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit bildet somit den Eckpfeiler für den Datensammlungsprozess.

Die Partner haben ihre Städteberichte auf der Grundlage der ECWS-Leitlinien für die Berichterstattung erstellt. Durch diese Leitlinien wird ein einheitliches Format und somit die Vergleichbarkeit der Länderberichte gewährleistet. Dies ist sehr wichtig, da es zwischen den Städten im Hinblick auf die sozioökonomische Situation, den Rechtsrahmen und das politische Klima mitunter erhebliche Abweichungen gibt. Dies ist nicht nur von den Partnerstädten dieser Studie, sondern auch von den potenziellen Anwendern der Erkenntnisse des vorliegenden Berichts, d. h. anderen europäischen Städten, zu berücksichtigen. In den Leitlinien wird auch auf die zum Teil erheblichen Unterschiede zwischen den Partnerstädten im Hinblick auf die verfügbaren Informationen, Dokumente und Beispiele für bewährte Praktiken zur Förderung der Religionstoleranz hingewiesen. Obwohl jeder Stadt ähnliche Fragen gestellt wurden, fielen die Antworten bezogen auf ihren Umfang und Inhalt sehr unterschiedlich aus. Zugleich ist es wichtig, die Verschiedenartigkeit der Standorte als Bereicherung zu sehen. Gerade aus dieser Verschiedenartigkeit entsteht der Reichtum an Erkenntnissen, wie wir voneinander lernen können. In diesem Bericht spiegelt sich die kulturelle Vielfalt in den Kernfragen wider, die die Situation vor Ort kennzeichnen, sowie in Umfang und Detailgrad der Berichterstattung jeder Stadt zu den einzelnen Schwerpunktbereichen.

Der vorliegende Bericht umfasst fünf Kapitel. Das erste Kapitel befasst sich mit praxisbezogenen Konzepten zur Förderung der Religionsgleichheit und -toleranz auf kommunaler Ebene. Ausgehend von einem gemeinsamen analytischen Rahmen werden die lokalen Zusammenhänge und Konzepte beschrieben. Die

---

<sup>1</sup> Lokale Integrationsmaßnahme, die von der Europäischen Kommission, GD Beschäftigung und Soziales (1996/7/9), finanziert wird.

<sup>2</sup> Die Maßnahme ELAINE (Kurzform für „European Local Authorities Interactive Network on Ethnic Minority Policies“) dient zur Förderung der Unternehmensgründung durch ethnische Minderheiten und wird von der Europäischen Kommission, GD Beschäftigung und Soziales (1993/4/5/6/7), finanziert.



besondere Betonung liegt dabei auf der Einbeziehung der islamischen Gemeinden in die Politikentwicklung und -umsetzung.

Im dritten Teil werden die konkreten Auswirkungen der kommunalen Konzepte in drei Politikbereichen beschrieben: Beschäftigung, öffentliche Einrichtungen und Bildung. Diese praktischen Erfahrungen zeigen deutlich, wie eng die Themen Religionsgleichheit, Eingliederung und Diskriminierungen aus Gründen der ethnischen Herkunft und Kultur miteinander verwoben sind.

Im vierten Kapitel wird anhand von Beispielen geschildert, wie die Städte voneinander lernen können. Das fünfte Kapitel enthält praktische Anregungen für all diejenigen, die aktiv auf die Förderung von Religionsgleichheit und -toleranz hinarbeiten

## 2. Ein praxisbezogener Ansatz zur Förderung der Religionsgleichheit und -toleranz auf kommunaler Ebene

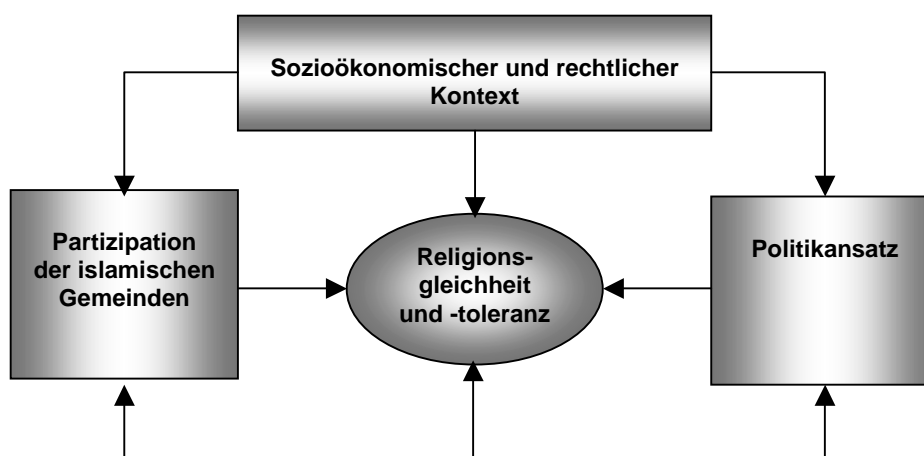
### 2.1. Analytischer Rahmen

Die SHURA-Studie basiert auf fünf Fallstudien, die in den Städten Aarhus, Bradford, Mannheim, Rotterdam und Turin durchgeführt wurden. Zum besseren Verständnis der Realitäten vor Ort und zur Erkennung der Parallelen und Unterschiede ist ein gemeinsamer analytischer Rahmen als Ausgangspunkt sehr wichtig. Dieser analytische Rahmen bildet die Grundlage für unsere Betrachtungsweisen und unser Verständnis.

Die Realität auf kommunaler Ebene wird hauptsächlich von drei eng miteinander verbundenen Schlüsselfaktoren geprägt. Jeder dieser Schlüsselfaktoren lässt sich in mehrere Dimensionen untergliedern:

- Sozioökonomischer und rechtlicher Kontext
  - europäische Ebene
  - einzelstaatliche Ebene
  - kommunale Ebene
- Kommunaler Ansatz für die Politikgestaltung
  - Grad an Formalität und Explizität
  - Grad an Proaktivität und/oder Reaktivität
  - Direktheit oder Indirektheit der Strategie
- Partizipation der islamischen Gemeinde
  - institutionalisierte oder nicht-institutionalisierte Partizipation
  - Art der Partizipation (Entscheidungsprozesse, Beratung, Verträge usw.)
  - Auffassungen
  - Organisatorische Stärken

Die folgende Abbildung zeigt die Beziehungen zwischen den verschiedenen Faktoren.



## **2.2. Kontext**

Bereits seit Jahrzehnten verschiebt sich die Zusammensetzung der europäischen Völker und Religionsgemeinschaften. Die Anwerbung von „Gastarbeitern“ im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs in den 50er und 60er Jahren und die verheerenden (Bürger-) Kriege überall in der Welt haben in Europa Spuren hinterlassen und die demografische Zusammensetzung erheblich beeinflusst. Die Europäische Union ist per Definition eine Union aus verschiedenen Kulturen und Ethnien und hat in dieser Funktion bereits vor Jahren verschiedene europäische und internationale Instrumente zum Schutz der persönlichen (religiösen) Freiheiten und zur Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung, Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit eingeführt. Dieser überstaatliche Besitzstand wird laufend erweitert, da in zunehmendem Maße die Möglichkeit besteht, die Massnahmen und Praktiken (zur Förderung von religiöser Toleranz und Bekämpfung von Diskriminierungen) in den verschiedenen europäischen Staaten durch Empfehlungen, aber auch durch Rechtsvorschriften, zu beeinflussen.

Zwei Beispiele für bewährte Praktiken sind die Annahme der allgemeinen Politikempfehlung (Nr. 5) des ECRI zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierungen von Muslimen durch den Europarat sowie die Aufnahme einer Nichtdiskriminierungsklausel in den EG-Vertrag (Artikel 13) durch die Europäische Union. Diese Nichtdiskriminierungsklausel wird durch zwei Ratsrichtlinien ergänzt (eine Richtlinie zur Bekämpfung von Rassendiskriminierungen in verschiedenen Bereichen und eine weitere Richtlinie zur Bekämpfung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz, einschließlich Diskriminierungen aus Gründen der Religion). Dieses europäische Maßnahmenpaket bildet die Grundlage für die Ausarbeitung der nationalen Antidiskriminierungsgesetze. Bis zum 19. Juli 2003 muss jeder EU-Mitgliedstaat diese Richtlinien in nationales Recht umgesetzt haben. Darüber hinaus schafft das entsprechende Aktionsprogramm der Gemeinschaft ein wichtiges strukturelles Fundament, auf dem die europäischen Akteure ihre einschlägigen (transnationalen) Maßnahmen durchführen können.

Was die Gesetze zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung von Toleranz und Gleichberechtigung angeht, gibt es zudem mehrere Beispiele für bewährte Praktiken auf nationaler Ebene, z. B. nationale Gesetze zum Schutz der Grundfreiheiten (d. h. Meinungsfreiheit, Freiheit der Religion, Rasse, sexuellen Ausrichtung, Versammlungsfreiheit usw.), die häufig durch Antidiskriminierungsgesetze in Kernbereichen wie etwa im Berufsleben ergänzt werden. Neben den nationalen Rechtsvorschriften gibt es auf einzelstaatlicher Ebene spezielle Stellen, die die Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften forcieren und überwachen, darunter die Stelle für ethnische Gleichheit in Dänemark, die Gleichbehandlungskommission in den Niederlanden und die Kommission für Rassengleichheit im Vereinigten Königreich.

Insgesamt ist festzustellen, dass auf übernationaler und nationaler Ebene durchaus Rechtsvorschriften und Instrumente zur Förderung der Gleichheit und zur Bekämpfung von Diskriminierungen - auch aus Gründen der Religion und Religionsausübung - vorhanden sind. Das (direkte) Anschneiden dieser Themen gilt jedoch nach wie vor als ein heißes Eisen. Dies wird bei der Politikgestaltung und -durchführung auf kommunaler Ebene besonders deutlich. Die Kommunalbehörden sind für eine breite Themenpalette zuständig und spielen daher eine facettenreiche Rolle. Sie sind Arbeitgeber, Dienstleister, lokale Interessengruppe, Initiator von kommunalen Verordnungen und Maßnahmen, Durchführungsinstanz für Rechtsvorschriften, Vertragspartner, Planer usw. Diese facettenreiche Rolle zwingt sie dazu, jede Aufgabe effizient und effektiv im Einklang mit den Gleichheitsgrundsätzen zu erfüllen. Sie stehen vor der Herausforderung, die Überzeugungen und Praktiken der verschiedensten Kulturen (gelebte Vielfalt) zu achten und diese mit den bestehenden Rechtsvorschriften in Einklang zu bringen.

Die direkte Auseinandersetzung mit Religionsfragen, insbesondere mit dem Islam, ist jedoch schwierig. Obwohl der Islam in Europa inzwischen eine weit verbreitete Religion ist, stößt er in der Gesellschaft, deren Weltanschauung in den etablierteren europäischen Religionen wie dem Katholizismus oder Protestantismus fest verwurzelt ist, vielfach auf Vorbehalte. Zudem ist es schwierig, die Beziehung zwischen den soziokulturellen Bedürfnissen von Muslimen und ihren religiösen Bedürfnissen zu verstehen oder zwischen diesen zu unterscheiden.

Der sensible Charakter dieser Fragen steht auch im Zusammenhang mit der Heterogenität der Gemeinden. Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den islamischen Gemeinden aus der Türkei und Marokko und Gemeinden aus Somalia, Irak oder Bosnien. Zudem gibt es erhebliche Unterschiede im Hinblick darauf, wie sich die verschiedenen islamischen Gemeinden selbst sehen.

Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht über die verschiedenen Bevölkerungsgruppen in den SHURA-Partnerstädten:

**Tabelle:** Bevölkerungsgruppen in den SHURA-Städten

Stadt	Bevölkerung	% ethnische Minderheiten in der Gesamtbevölkerung	% Muslime in der Gesamtbevölkerung	Herkunft der größten islamischen Gruppen <sup>3</sup>
Aarhus (DK)	284 668	10,7 %	keine Angaben	Libanon, Türkei, Somalia
Bradford (UK)	486 000	20 %	16 %	Pakistan, Indien, Bangladesch
Mannheim (D)	320 000	21,3 %	8,5 % <sup>4</sup>	Türkei, Bosnien, Irak
Rotterdam (NL)	600 000	42 %	15 % <sup>5</sup>	Marokko, Türkei, Surinam, Pakistan
Turin (I)	904 171	3,31 % <sup>6</sup>	1,38 % <sup>7</sup>	Marokko, Ägypten, Tunesien, Senegal, Somalia, Iran

<sup>3</sup> In absteigender Reihenfolge

<sup>4</sup> Schätzung auf Basis der vorherrschenden Religion im Herkunftsland

<sup>5</sup> Inoffizielle Zahl

<sup>6</sup> Der Anteil der ethnischen Minderheiten ist im Stadtteil Porta Palazzo mit 17,55 % am höchsten. Rund 38 % der Minderheitenangehörigen stammen aus Marokko.

<sup>7</sup> Schätzung des ECWS anhand der Bevölkerungsstatistik aus dem Jahr 1999 und auf Basis der vorherrschenden Religion im Herkunftsland.

## 2.2.1. Aarhus<sup>8</sup>

### *Rechtslage*

- Nationale Ebene  
Die dänischen Rechtsvorschriften sichern dem Bürger demokratische Grundfreiheiten wie Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit, Versammlungsfreiheit usw. zu.  
Das „Gesetz zum Schutz vor verbalen Diskriminierungen“ und das „Gesetz zum Schutz vor Ungleichbehandlung“<sup>9</sup> sind allgemeine Gesetze, die jegliches diskriminierendes Verhalten von Personen und Institutionen verbieten. Verstöße gegen diese Gesetze werden mit Geld- oder Haftstrafen geahndet. Ein neueres und spezifischeres Gesetz ist das „Gesetz zum Schutz vor Ungleichbehandlung am Arbeitsplatz“. Dieses Gesetz soll verhindern, dass Arbeitgeber Informationen über die ethnische Herkunft, Rasse, Kultur, Religion, Nationalität oder den regionalen Hintergrund in die Entscheidung über die Einstellung neuer Mitarbeiter einfließen lassen.  
Das „Eingliederungsgesetz“ von 1999 für den Bildungs- und Beschäftigungsbereich enthält ausdrückliche Regelungen für die Tätigkeiten, die Neuankömmlingen in den ersten drei Jahren nach Erhalt der Aufenthaltserlaubnis angeboten werden.
- Kommunale Ebene  
Aarhus verfügt über eine eigene Politik für Flüchtlinge und Zuwanderer. Im Mittelpunkt steht dabei die Integration und die Förderung der Chancengleichheit in allen Dienststellen der Kommunalbehörden.

### *Herkunftsland*

Die muslimische Bevölkerung in Aarhus setzt sich aus vielen verschiedenen Nationalitäten, Zuwanderern und Flüchtlingen sowie neuen Staatsbürgern der ersten und zweiten Generation zusammen. Die erste Einwanderungswelle von Muslimen in Aarhus gab es in den 70er Jahren, als dänische Unternehmen aufgrund des Mangels an dänischen Arbeitskräften Gastarbeiter, vor allem aus der Türkei, anwarben. Diese Menschen leben seit fast 30 Jahren in Dänemark und werden häufig als die am besten integrierte Gruppe angesehen.

Anfang der 80er Jahre kamen Kriegsflüchtlinge aus dem Iran und Irak nach Dänemark. Mitte der 80er Jahre folgten ihnen palästinensische Flüchtlinge aus dem Libanon, Palästina und Israel als Folge der Palästinenseraufstände zwischen 1987 und 1993.<sup>10</sup>

Die letzte Gruppe von Muslimen waren die Somalis, die vor den Bürgerkriegen Mitte und Ende der 90er Jahre flüchteten.

Diese muslimischen Gruppen sind nicht homogen. Der Zeitpunkt ihres Eintreffens, der ethnische Hintergrund und die jeweiligen Umstände für die Einreise nach Dänemark gelten dabei als entscheidend für den Grad ihrer Integration – die zuletzt in Dänemark eingetroffene Gruppe ist typischerweise am wenigsten in die dänische Gesellschaft integriert.

---

<sup>8</sup> Dieser Abschnitt stammt aus dem im Rahmen der SHURA-Studie erstellten Städtebericht für Aarhus.

<sup>9</sup> Unter „Ungleichbehandlung“ wird jede direkte oder indirekte Ungleichbehandlung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Religion, politischen Überzeugung, sexuellen Ausrichtung oder der nationalen, sozialen oder ethnischen Herkunft verstanden.

<sup>10</sup> An dieser Stelle ist zu betonen, dass der Gruppe der Palästinenser sowohl Muslime als auch Christen angehören.

Da die dänischen Gesetze die Familienzusammenführung in Dänemark gestatten, werden alle muslimischen Gruppen beständig größer. Daher gibt es selbst in den etablierten Gruppen Familienmitglieder, die erst vor kurzem nach Dänemark eingereist sind.

### ***Geografische Verteilung in Aarhus***

In größeren Städten ist häufig festzustellen, dass sich die verschiedenen ethnischen Gruppen bevorzugt in bestimmten Stadtvierteln ansiedeln. Dies ist auch in Aarhus der Fall, wo die Mehrheit der Flüchtlinge und Zuwanderer (und somit Muslime) in Vororten im Westen der Stadt lebt. Daher konzentrieren sich die kommunalen Richtlinien und Organisationen für Flüchtlinge und Zuwanderer auf diese Bereiche.

### ***Organisation islamischer Gemeinden***

Die islamischen Gemeinden in Aarhus sind in mehreren privaten Verbänden organisiert, von denen die meisten nicht religiös sind (soziale Vereine und Freizeitclubs, Sportvereine, Frauenverbände usw.). Einige Organisationen bieten Eltern Beratung bei der Kindererziehung oder in Bezug auf die dänische Gesellschaft an, in anderen werden die Kinder mit der Religion und Geschichte ihres Herkunftslands vertraut gemacht. Die genaue Zahl der muslimischen Vereine und Verbände ist nicht bekannt, doch der Organisationsgrad wird als hoch eingeschätzt.

Bisher gibt es in Dänemark keine Moscheen. Aus diesem Grund finden Gebete und Gottesdienste in Privathäusern statt, und religiöse Veranstaltungen, insbesondere das Freitagsgebet, werden von kommunalen Vereinen organisiert.

Die meisten islamischen Vereine in Aarhus gehören einem landesweiten islamischen Dachverband an, der religiöse Veranstaltungen und Feierlichkeiten organisiert und die Vereine in Religionsfragen berät.

### ***Vertretung***

In Aarhus gibt es einen Integrationsrat, der sich aus Bürgern ethnischer Minderheiten nicht-dänischer Herkunft zusammensetzt. Ihm gehören acht ständige Mitglieder (von insgesamt 13 Mitgliedern) aus traditionell islamischen Ländern an. Die Sitze im demokratisch gewählten Integrationsrat werden entsprechend der nationalen Zusammensetzung der Ethnien nicht-dänischer Herkunft in Aarhus verteilt.

### ***Die Rolle des Imams***

In Aarhus verfügt jede nationale Gruppe über einen eigenen Imam. Diese lokalen Imame sowie alle islamischen Gemeinden in Dänemark sind über zentrale oder gemeinsame Imame mit Sitz in Kopenhagen miteinander verbunden. Diese zentralen Imame fungieren häufig als Sprecher für Fragen im Zusammenhang mit islamischen Gemeinden. Als es beispielsweise im Februar 2001 in Odense, der viertgrößten Stadt Dänemarks, zu sozialen Unruhen kam, an denen auch junge Muslime beteiligt waren, nahm einer der Imame in den überregionalen Zeitungen dazu Stellung.

Die lokalen Imame beraten sowohl einzelne Muslime als auch ihre islamische Gemeinde in Religionsfragen, aber auch in privaten und sozialen Angelegenheiten. Die Imame arbeiten auch mit dem öffentlichen Dienst als Mittler zu Lehrkräften, sozialen Einrichtungen und Sozialarbeitern zusammen. Die partnerschaftliche

Zusammenarbeit von öffentlichen und religiösen Einrichtungen ist jedoch noch nicht in den Institutionen verankert.

### ***Das Bild des Islam und der muslimischen Gemeinden in den Medien***

In einem 1997 vom Rat für ethnische Gleichheit in Dänemark erstellten Bericht wurde die Darstellung der ethnischen Minderheiten in den dänischen Medien untersucht.<sup>11</sup> Der Bericht kam zu dem Ergebnis, dass die Tendenz in den Medien unübersehbar sei, die dänische Bevölkerung in „uns“ (Dänen) und „die anderen“ (Zuwanderer und ethnische Minderheiten) zu unterteilen. Die Medien widmen sich lediglich einer begrenzten und stereotypen Auswahl von Themen im Zusammenhang mit Zuwanderern und ethnischen Minderheiten, wodurch die soziale Kluft zwischen Minderheit und Mehrheit nur noch weiter vergrößert werde. Eine Überprüfung der Themenauswahl in den Nachrichten im Herbst 1996 ergab, dass 70 Prozent aller gesendeten und gedruckten Nachrichten negative Schlagzeilen über ethnische Minderheiten enthielten. Der Bericht kam zu dem Schluss, dass diese Tendenz einen negativen Konsens gegenüber den ethnischen Minderheiten fördert.

Auf die gleiche Tendenz wiesen zwei muslimische Vertreter des ethnischen Beirats in Aarhus in den Interviews für die SHURA-Studie hin. Die negative Darstellung von Muslimen in den Medien beeinflusst die Einstellung der allgemeinen Bevölkerung zu Muslimen und zum Islam. Die kürzlichen Negativschlagzeilen in Aarhus über junge muslimische Männer, die an einer Massenvergewaltigung beteiligt waren, haben die Furcht vor dem Islam und das Misstrauen weiter geschürt.

Trotz dieser negativen Berichte scheinen sich die Medien ihrer Rolle und ihrer Verantwortung für das Bild stärker bewusst zu werden, das sie von Flüchtlingen und Zuwanderern sowie Muslimen zeichnen. Einer der beiden landesweiten Fernsehsender, TV2, erhielt von der dänischen Stelle für ethnische Gleichheit vor kurzem den symbolischen „BATON“ („Staffelstab“). Mit der Annahme dieses Stabs verpflichtet sich der Fernsehsender, die ethnische Gleichheit zu fördern und direkte und indirekte Diskriminierungen zu bekämpfen. Der Fernsehsender hat eine Liste konkreter Maßnahmen erstellt, die er durchführen möchte, und muss am Ende des Jahres öffentlich Bilanz ziehen, welche konkreten Fortschritte seine Bemühungen gebracht haben. Im vergangenen Jahr war der andere landesweite Fernsehsender, Danish Radio (DR), der „Stabträger“.

Die Einbeziehung von Unternehmen und Organisationen in die Bekämpfung von Diskriminierungen und die Verleihung des „BATON“ für die Dauer von einem Jahr ist eine Initiative, die von der dänischen Stelle für ethnische Gleichheit 1997 vorgeschlagen wurde und zu der sie vom Europäischen Jahr gegen Rassismus<sup>12</sup> im Jahr 1997 inspiriert worden war. Jedes Jahr findet eine Konferenz statt, auf der die Maßnahmen der „Stabträger“ vorgestellt und neue Anregungen für Debatten zum Thema ethnische Gleichheit gegeben werden.

---

<sup>11</sup> Hassain, Mustafa; *Medierne, Minoriteterne og Majoriteten*. Naevnet for Etnisk Ligestilling, 1997.

<sup>12</sup> Eine Maßnahme der GD Beschäftigung und Soziales, die der Europäischen Kommission unterstellt ist.

## **2.2.2. Bradford<sup>13</sup>**

### ***Rechtslage***

Das im April 2001 in Kraft getretene Gesetz von 2000 über die Beziehungen zwischen den Rassen (Race Relations Act), durch welches das bisherige Gesetz aus dem Jahr 1976 abgeändert wird, verbietet Diskriminierungen aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, der Nationalität (einschließlich Staatsbürgerschaft) oder der ethnischen oder nationalen Herkunft. Gleichwohl gibt es außer in Nordirland im Vereinigten Königreich keine Gesetze, die eine Diskriminierung aus Gründen der Religion ausdrücklich verbieten. Durch Artikel 13 der Richtlinie dürfte sich dies im Beschäftigungsbereich ändern. Dennoch ist folgendes festzustellen:

- Die Gerichte erkennen die Sikhs und Juden als eigenständige ethnische Gruppen gemäß den Rassengesetzen an, die ihre religiösen Überzeugungen in gewissem Umfang schützen (beispielsweise besteht bei Sikhs keine Sturzhelmpflicht, wenn sie einen Turban tragen).
- Da Religion häufig mit einer bestimmten Rassenzugehörigkeit assoziiert wird, kann es zu indirekten Diskriminierungen kommen. Dieser Aspekt sollte nicht unterschätzt werden.
- In Bezug auf die Ladenöffnungszeiten (für die jüdischen Gemeinden) und das Schächten von Tieren (für Juden und Muslime) wurden bestimmte Ausnahmeregelungen getroffen.

### ***Säkulare und nicht-säkulare Gruppen***

In Bradford bedeutet „säkular“, dass keine direkte Zugehörigkeit zu einer bestimmten Moschee besteht. Die Religion steht im Mittelpunkt der muslimischen Gemeinden in Bradford, und es deutet nichts auf die Existenz einer asiatischen Gemeinde hin, die die Autorität des Islam in Frage stellt. Konflikte zwischen den Gruppen gehen oftmals mit einer theologischen Rechtfertigung der eigenen Standpunkte einher.

Religion und Kultur bilden keine untrennbare Einheit. Es herrscht die Auffassung, dass die Kultur in Frage gestellt werden kann, religiöse Überzeugungen jedoch nicht.

### ***Homogene und heterogene Gruppen***

Die muslimischen Gemeinden in Bradford wirken wie eine sehr homogene Gruppe, und die Stadt scheint mitunter eher einen bikulturellen als multikulturellen Charakter zu haben. Basierend auf Gesprächen und einem kürzlichen Interview mit dem Vizepräsidenten des Rates der Moscheen ergab sich jedoch folgendes Bild:

- Dem Rat gehören 38 Moscheen an, darunter 34 sunnitische und 4 schiitische Moscheen.
- Ausschlaggebend für die Zugehörigkeit zu den einzelnen Moscheen ist gewöhnlich die Herkunft der Menschen, d. h. nicht nur die Sprache oder der Staat, sondern auch die Stadt oder das Dorf.
- Obwohl die Religionsausübung (im Gegensatz zu Vorschriften) nicht zu variieren scheint, ist mitunter zu hören, dass manche Überzeugungen durchaus unterschiedlich sind. Beispielsweise gibt es im Islam keine Priester, d. h. Mittler zwischen Gott und Mensch, doch mitunter wird behauptet, dass Menschen aus ländlichen Regionen durchaus auf Mittler zurückgreifen. Dies ist vielleicht vergleichbar mit der Art, wie Protestanten die katholische Achtung vor Heiligen und Reliquien sehen.

---

<sup>13</sup> Dieser Abschnitt stammt aus dem im Rahmen der SHURA-Studie erstellten Städtebericht für Bradford.



- Die Interpretation der Religion ist mit der Kultur häufig eng verwoben. Beispielsweise sind pathanische Frauen vollständig verhüllt, während die übrigen Mitglieder der Glaubensgemeinschaft Salwar und Kameez tragen. Nicht-pathanischen Frauen ist die Wahl ihrer Kopfbedeckung offenkundig überwiegend selbst überlassen.
- Die Homogenität wird durch Ehen gefördert, die von den Eltern arrangiert werden. Gewöhnlich wird zwischen Vettern und Basen geheiratet, wobei einer der Partner aus dem Heimatland stammt.
- Die größte Bedrohung für die Homogenität ist vermutlich die Entfremdung vieler (keineswegs jedoch aller) Jugendlicher von der älteren Generation. Dies bedeutet nicht, dass muslimische Werte samt und sonders abgelehnt werden. Vielmehr bereitet die Tatsache, dass jüngere Menschen nicht die fünf täglichen Gebete im klassischen Arabisch auswendig beherrschen, Anlass zur Sorge; in einer anderen Sprache als Arabisch rezitierte Gebete zählen hier nicht.

### ***Diskriminierung muslimischer Frauen***

Dies ist vermutlich das heikelste Thema in Bradford. Nach den mündlichen Aussagen und einem Gespräch mit dem Vizepräsidenten des Rats der Moscheen ist folgendes festzustellen:

Die Scharia schreibt ausdrücklich vor, wie sich Frauen zu kleiden und zu verhalten haben, und für diesen Verhaltenskodex gibt es eine Vielzahl theologischer Interpretationen. In Bradford stehen folgende Themen im Vordergrund:

- Arrangierte Ehen: Obwohl auch junge Männer betroffen sind, stellt sich die Frage, ob „arrangiert“ gleichbedeutend mit „erzwungen“ ist. Wenn ein Mädchen eine arrangierte Ehe ablehnt, kann der Zwang bis zur Anwendung von Gewalt gehen, doch die Furcht vor gesellschaftlicher Ächtung ist stets vorhanden.
- Schwierige Erreichbarkeit: Manche muslimische Frauen sind besonders schwierig zu erreichen, dies gilt vor allem für pathanische Frauen und Frauen aus Bangladesch. Dadurch entstehen Probleme sowohl im Hinblick auf die Gesundheitsvorsorge als auch im Hinblick auf die Gesundheit und Bildung ihrer Kinder.
- Zugang zu Kultur- und Freizeiteinrichtungen: Muslimische Frauen nehmen aufgrund ihrer Kleiderordnung nur selten am Sport teil. Damit sie Schwimmhallen betreten dürfen, müssen besondere Vorkehrungen getroffen werden. Selbst während der Zeiten, in denen der Besuch ausschließlich Frauen vorbehalten ist, dürfen sie das Schwimmbassin nur in voller Bekleidung betreten.
- Zugang zur Beschäftigung: In Bradford ist muslimischen Frauen die Ausübung bestimmter Tätigkeiten (z. B. Pflegeberufe) verboten. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die theologischen Einwände ausgeräumt werden können, da es inzwischen auch in Kaschmir weibliches Pflegepersonal gibt.
- Die meisten Arbeitgeber verfügen inzwischen über eine ausreichend flexible Kleiderordnung, die den meisten muslimischen Frauen die Ausübung eines Berufs gestattet. Dennoch sind in der Praxis noch einige Probleme zu lösen.

### ***Beziehung zwischen religiöser Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung***

Der Nachweis einer kausalen Beziehung ist äußerst schwierig, und es liegen kaum Beweise dafür vor. Trotz der überdurchschnittlich hohen Armut der muslimischen Gemeinden im Vergleich zu den nicht-muslimischen Gemeinden kann dies eher dem Armutproblem zugeschrieben werden, da die meisten Muslime in Bradford aus einem sehr armen Milieu stammen.

### **Die Rolle des Imam**

Die meisten (vermutlich sogar alle) lokalen Imame in Bradford wurden in ihren Heimatländern geboren und ausgebildet. In der Praxis bedeutet dies, dass sie abgesehen von den Kenntnissen der Scharia oftmals keine gute Ausbildung und kaum eine Vorstellung davon haben, was es bedeutet, in Bradford aufzuwachsen. Es werden zwar „Seminare“ auf kommunaler Ebene abgehalten, doch die Anstrengungen in diesem Bereich müssen weiter verstärkt werden.

### **Aufklärung und Sensibilisierung zur Vermeidung sozialer und kultureller Unruhen**

Zu diesem Thema sind weitere Untersuchungen erforderlich, allerdings werden entsprechende Arbeiten dadurch erschwert, dass die muslimische Bevölkerung im Hinblick auf die Wohnviertel und Schulen weitgehend von der übrigen Bevölkerung abgeschottet ist.

### **Das Bild des Islam und der muslimischen Gemeinden in den Medien**

Zu diesem Thema sind weitere Untersuchungen erforderlich, doch die Darstellung in den Medien ist gewöhnlich negativ.

### **Diskriminierung in den Gemeinden**

In einigen Untersuchungen auf kommunaler Ebene wurden Nachweise hierfür gefunden, doch die Recherchen auf diesem Gebiet müssen noch intensiviert werden.

## **2.2.3. Mannheim<sup>14</sup>**

### **Rechtslage**

- Die meisten in Deutschland lebenden Muslime sind Bürger ohne deutsche Staatsbürgerschaft und daher als *ausländische Einwohner* registriert. Diskriminierungen (z. B. eingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt) sind hauptsächlich auf diesen rechtlichen Status der Muslime und weniger auf ihre religiösen Überzeugungen zurückzuführen.
- Das deutsche Kirchenrecht regelt die Arten der kirchlichen Einflussnahme auf nationale Verantwortlichkeiten (z. B. Prüfungsrechte für Theologiestudenten oder Ausarbeitung von Lehrplänen für den Religionsunterricht an Schulen). Das Kirchenrecht regelt auch die Vorrechte der Kirche aufgrund ihres Status als Körperschaft. Für islamische Organisationen steht diese Art von struktureller Organisation im Widerspruch zu ihrer religiösen Identität. Da die Muslime heterogen organisiert sind, ist es für die Verwaltungsbehörden schwierig, einen Sprecher zu finden, der die islamische Kirche als Ganzes vertritt.
- Staat und Kirche sind in Deutschland voneinander getrennt. Außerdem sichert das deutsche Grundgesetz jedem Bürger eine ungestörte Religionsausübung zu. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass es für *keine* religiöse Gruppe spezielle (finanzielle) Förderprogramme gibt.
- In Deutschland gibt es immer noch kein Antidiskriminierungsgesetz. Sowohl die Grünen als auch die Sozialdemokratische Partei haben im Jahr 1998 entsprechende Gesetzesentwürfe vorgelegt. Die Verabschiedung eines solchen Antidiskriminierungsgesetzes ist Teil der Koalitionsvereinbarung der

---

<sup>14</sup> Dieser Abschnitt stammt aus dem im Rahmen der SHURA-Studie erstellten Städtebericht für Mannheim.

aktuellen Legislaturperiode, doch wegen seiner enormen Komplexität und der einzuhaltenden Leitlinien des Grundgesetzes hat die Regierung bislang noch keine Änderungen ausgearbeitet.

### *Organisation der islamischen Gemeinden*

Die meisten in Mannheim lebenden Muslime sind Türken. In der Situation der Türken spiegelt sich zwar die Situation der Muslime wider, doch es ist nicht möglich, einen kausalen Zusammenhang zwischen ihrer sozioökonomischen Situation und/oder ihrer sozialen oder politischen Partizipation einerseits und ihrer Religion andererseits herzustellen. Ein formaler Zusammenhang kann nur zwischen ihrer sozialen und wirtschaftlichen Partizipation und ihrem Status als *ausländische Einwohner* (siehe oben) hergestellt werden.

Auf interpersoneller Ebene bleiben im Hinblick auf die sozialen Begegnungen im Alltag die Aussagen über die Akzeptanz und Toleranz zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen vage. Die bestehenden Vorurteile und Vorbehalte gegenüber dem Islam beruhen überwiegend auf einer historischen Feindseligkeit und Unkenntnis des Islam. Fundamentalisten, die eine klare Minderheit der in Deutschland lebenden Muslime bilden, tragen zu diesem mehr oder weniger negativen Bild des Islam bei, das von der Sensationspresse verstärkt wird.

Als beispielsweise 1998 ein Mitglied der ultranationalistischen „Grauen Wölfe“ zum Beiratsvorsitzenden des Verbands Yavuz Sultan Selim Mosq gewählt wurde, unterstellte das landesweit erscheinende Wochenmagazin „Der Spiegel“ in einem Artikel, dass der Bürgermeister von Mannheim und die Stadtverwaltung mit den türkischen Ultranationalisten zusammenarbeiten würden. In Wirklichkeit erkannte die Stadt Mannheim die „Grauen Wölfe“ zwar nicht an, respektierte jedoch das demokratische Votum des Beirats und machte dem neuen Vorsitzenden unmissverständlich klar, dass man von ihm eine loyale Fortsetzung der erfolgreichen Integrationsarbeit zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen erwarte. Statt die sich dadurch eröffnenden Kontrollmöglichkeiten der Verwaltung zu betonen, begnügte sich „Der Spiegel“ damit, auf Basis der Aussagen eines Informanten Vermutungen anzustellen und untergrub dadurch den langjährigen Prozess der schrittweisen Annäherung zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen.

Lediglich ein kleiner Prozentsatz der in Deutschland lebenden Muslime gehört islamischen Organisationen an. Die islamischen (Dach-) Verbände sind aufgrund ihrer politischen Ausrichtungen schwierig zu bewerten (siehe hierzu die Studien von *Feindt-Riggers/Steinbach* 1997 und *Lemmen* 2000).

In Deutschland gibt es drei große islamische Dachverbände:

- Diyanet Isleri Türk Islam Birliği
- Islam Kültü Merkezli Birliği
- Avrupa Milli Görüs Teskilatları

Alle von ihnen unterhalten Vertretungen in Mannheim:

- |                                      |                            |
|--------------------------------------|----------------------------|
| • Yavuz-Sultan-Selim-Selim-Moschee   | 2000 Besucher an Freitagen |
| • Islamisches Kulturzentrum Mannheim | 750 Besucher an Freitagen  |
| • Fatih-Moschee                      | 1000 Besucher an Freitagen |

Außerdem gibt es in Mannheim noch einige andere islamische Organisationen, u.a.:

- Alevitisches Kulturzentrum (Türken) 550 Mitglieder
- Ahmadiyya-Gemeinde (Pakistani) 300 Mitglieder
- Islamisches Kulturzentrum für Bosnien und Herzegowina 100 Mitglieder
- Omar Al-Faruq Center (Araber) 50 Mitglieder

Darüber hinaus gibt es mehrere Koranschulen und -moscheen

### **Islam-Wochen**

Im Jahr 1996 haben einige islamische Gruppen (aus dem Einzugsgebiet Mannheim, nicht direkt aus Mannheim) die „Islam-Wochen“ ins Leben gerufen, die direkt im Stadtzentrum von Mannheim stattfinden. An dieser Veranstaltung nehmen verschiedene islamische Gruppen zusammen mit der „Mannheimer Abendakademie“ (institutionalisiertes Programm zur Erwachsenenbildung) unter der Schirmherrschaft des Oberbürgermeisters von Mannheim teil. Die Veranstaltung wird nicht mit öffentlichen Geldern gefördert.

Die „Islam-Wochen“ verfolgen ein vorrangiges Ziel: Sie wollen Transparenz bezüglich der islamischen Lebensweise schaffen und deren Akzeptanz in der nicht-islamischen Bevölkerung erhöhen.

Zudem gibt es ein breit gefächertes Abendprogramm: Informationsveranstaltungen über den Islam aus historischer, theologischer und politischer Sicht, Diskussionen über aktuelle Themen im Zusammenhang mit dem Islam und seiner Akzeptanz in Deutschland, einen interreligiösen Dialog, islamische Gottesdienste, Sufi-Konzerte und vieles mehr.

In den letzten Jahren ist die Zahl der Kritiker dieser Veranstaltung insbesondere in der islamischen Gemeinde gestiegen. Der Hauptvorwurf galt der einseitigen Darstellung des Islam. Nach Meinung der Kritiker sei das Programm tendenziell auf eine mehr oder weniger dogmatische Religionsausübung ausgerichtet und lasse die weltlichen Strömungen des Islam völlig außer Acht.

Von Anfang an stellte die Stadtverwaltung die Bedingung, dass sie nur dann die Schirmherrschaft für die Veranstaltung übernehmen würde, wenn alle (legalen) islamischen Gruppen an den „Islam-Wochen“ beteiligt werden. Im Laufe der Jahre ist es den islamischen Gruppen jedoch nicht gelungen, eine gemeinsame Basis zu finden, so dass die Stadtverwaltung im Jahr 2001 ihre Schirmherrschaft infrage stellte und damit einen dunklen Schatten auf die Zukunft der „Islam-Wochen“ warf.

Es bleibt festzustellen, dass nicht etwa Konflikte zwischen den islamischen und nicht-islamischen Beteiligten, sondern die internen Meinungsverschiedenheiten zwischen den verschiedenen islamischen Gruppen das Hauptproblem darstellen. Die Stadtverwaltung strebt lediglich eine ausgewogene Balance zwischen den verschiedenen islamischen Glaubensrichtungen an.

Dazu der Ausländerbeauftragte: „Solche Veranstaltungen sind immer ein Drahtseilakt.“ Die Integration der islamischen Kultur ist vor allem auch deshalb schwierig, weil es nicht „den einen Islam“, gibt, sondern weil der Islam eine Religion mit einer Vielzahl von höchst unterschiedlichen Auslegungen ist.

### **Internationales Filmfestival Mannheim-Heidelberg**

Das erste Internationale Filmfestival fand 1987 statt. Vom ersten Jahr an wurde hier eine Reihe „Neuer türkischer Film“ aufgeführt. Diese Filmreihe erwies sich als unverhoffter Erfolg. Aufgrund der ständig steigenden Besucherzahl bieten viele deutsche Städte seit 1990 ähnliche Veranstaltungen an, auf denen türkische Filme gezeigt werden. Ein besonderer Publikumsmagnet sind die Besuche berühmter türkischer

Schauspieler oder Regisseure während des Festivals (beispielsweise gab es 1994 im Stadtzentrum von Mannheim ein Verkehrschaos, als Tarik Altan („Yol“) zur Vorführung eines Films im Deutsch-Türkischen Kulturzentrum erschien).

Im Jahr 1998 wurden auf dem Festival 16 verschiedene türkische Filme gezeigt und damit eine neue Höchstmarke gesetzt.

Das Filmfestival kann als ein spezielles Kulturangebot für türkische Bürger und ihren Wunsch angesehen werden, mit der Kultur ihres Heimatlandes in Kontakt zu bleiben. Es schlägt jedoch auch eine Brücke zwischen den beiden Kulturen, indem es den Pluralismus der türkischen Gesellschaft zeigt, die in mancher Hinsicht ähnlich wie die deutsche Gesellschaft, in mancher Hinsicht aber auch ganz anders ist. Zweifellos bietet es die Möglichkeit, ein besseres Verständnis von der „fremdartigen“ Kultur zu entwickeln und stellt ein ausgezeichnetes Mittel zur Förderung der Toleranz und des interkulturellen Verständnisses dar.

### ***Politische Partizipation***

Die politische Partizipation erfolgt über den neu gewählten Migrationsbeirat und den Integrationsausschuss.

Dem Migrationsbeirat gehören 30 Vertreter an, die von den ausländischen Einwohnern der Stadt direkt gewählt werden. Obwohl keines der 10 beteiligten politischen Bündnisse als religiös orientiert bezeichnet werden kann, sind mindestens 50 % der Mitglieder bekennende Muslime. (Das einzige Bündnis, das nicht in den Beirat gewählt wurde, war das Bündnis der Ahmadiyya-Muslime aus Pakistan – vermutlich aufgrund ihrer geringen Zahl.)

Der Migrationsbeirat vertritt die Zuwanderer in Mannheim und macht ihre Interessen beim Gemeinderat und der Stadtverwaltung geltend. Neben seiner Beratungsfunktion in allen für die Zuwanderer relevanten Lebensbereichen dient der Beirat als Forum für die Zuwanderer und für ihre Meinungsbildung.

Dem Integrationsausschuss gehören elf Mitglieder des Migrationsbeirats und zwölf Mitglieder des Gemeinderats an. Er befasst sich mit allen für die Zuwanderer relevanten Fragen und der Förderung ihrer Integration. Aufgabe des Integrationsausschusses ist es, den Prozess der Integration der ausländischen Einwohner durch Empfehlungen, Stellungnahmen und Anregungen voranzutreiben. Jeweils ein Mitglied des Integrationsausschusses hat Zugang zu allen relevanten Entscheidungs- und Beratungsausschüssen, jedoch kein Stimmrecht.

Die Einsetzung dieser beiden Foren kann als Reaktion der Kommunen auf das Bundesgesetz angesehen werden, das Bürgern ohne deutschen Pass immer noch das allgemeine Wahlrecht verweigert (mit Ausnahme des Wahlrechts für EU-Bürger bei Kommunalwahlen). Auch wenn das Wahlrecht für einen Migrationsbeirat kein angemessener Ersatz für das fehlende allgemeine Wahlrecht ist, stellt es für nicht-deutsche Einwohner zumindest eine Chance dar, auf politischer Ebene zu partizipieren und ihre Interessen vertreten zu lassen.

Der Integrationsausschuss gewährleistet eine geregelte Zusammenarbeit zwischen Vertretern der Zuwanderer und den Vertretern des Gemeinderats. Dadurch erhalten nicht-deutsche Einwohner Gelegenheit, ihre Interessen, Forderungen und speziellen Bedürfnisse bei den gewählten politischen Entscheidungsträgern in Mannheim geltend zu machen. Der Migrationsbeirat ist sehr wichtig, da er die spezifische Sicht der ausländischen Bewohner in die kommunalen Entscheidungs- und Planungsprozesse einbringt.

### **Offene Moschee**

Die Yavuz-Sultan-Selim-Selim-Moschee und das „Institut für Deutsch-Türkische Integrationsstudien und interreligiöse Zusammenarbeit e.V.“ wurden parallel gegründet. Ihrer Gründung ging das einstimmige Votum des Gemeinderats für den Bau der Moschee trotz der Bedenken der nicht-muslimischen Bewohner des Stadtviertels voraus. Die zunächst ablehnende Einstellung der Bewohner und die allmähliche Akzeptanz der Moschee hat auch zu einem landesweit positiven Feedback für das Modellprojekt „Offene Moschee“ geführt (siehe auch 2.3.2.).

### **Antidiskriminierungsklima in Mannheim**

Am 1. Mai 2001 stoppten Bürger der Stadt Mannheim – Nicht-Muslime und Muslime – einen Aufmarsch von Neonazis, noch bevor sie das Stadtzentrum erreichten. Die Aleviten (eine religiöse Minderheit) trugen dabei erheblich zum friedlichen Verlauf der Antinazi-Sitzblockade bei, indem sie Musik spielten und dadurch für eine Deeskalation der gespannten Atmosphäre sorgten.

## **2.2.4. Rotterdam<sup>15</sup>**

### **Rechtslage**

Der allgemeine Grundsatz der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung ist im ersten Artikel der niederländischen Verfassung verankert: „Alle Bürger in den Niederlanden sind unter gleichen Umständen gleich zu behandeln. Diskriminierungen aus Gründen der Religion, politischen Überzeugung, Rasse oder sexuellen Ausrichtung oder sonstigen Gründen sind untersagt“.

Das Strafgesetzbuch definiert Diskriminierung wie folgt:

- „Unter Diskriminierung ist jegliche Form der Unterscheidung, Ausgrenzung, Einschränkung oder Bevorzugung zu verstehen, deren Zweck oder Wirkung darin besteht, die gleichberechtigte Anerkennung, Ausübung oder Inanspruchnahme von Menschenrechten und Grundfreiheiten auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem oder kulturellem Gebiet oder in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens aufzuheben oder zu verletzen.“

Verordnungen

Verordnungen für Zuwanderer/ethnische Minderheiten/Zuwanderung sind auf drei Zielgruppen ausgerichtet:

- Verordnungen für Neuankömmlinge („*inburgering*“);
- Verordnungen für Menschen, die sich in den Niederlanden/Rotterdam niedergelassen haben;
- Verordnungen für Menschen, die in ihre Heimatländer zurückkehren – diese werden zurzeit erarbeitet.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Menschen, die sich in Rotterdam niedergelassen haben, die „ausländischen“ Einwohner der Stadt<sup>16</sup>. Aus diesem Grund wird ein spezielles Programm mit der

---

<sup>15</sup> Dieser Abschnitt stammt aus dem im Rahmen der SHURA-Studie erstellten Städtebericht für Rotterdam.

<sup>16</sup> Zu diesem Beitrag gibt es einen Aufsatz, der die Situation von „Neuankömmlingen“ beschreibt.

Bezeichnung „Multi-coloured City“ näher beschrieben, das seit 1998 eine der Prioritäten der städtischen Behörden darstellt.

„DiverCity“ oder „Multi-coloured City“ – Verschiedene Kulturen und Hautfarben sind in der Stadt die Norm und bilden den Ausgangspunkt für alle Politikbereiche der Stadtverwaltung. Dass mehr als 40 % der Bevölkerung von Rotterdam ausländischer Abstammung („allochton“) sind, wird als unumstößliche Tatsache und als Chance angesehen, die sich die Stadt zu Nutze machen sollte. Im Durchführungsprogramm nennt die Stadtverwaltung vier Prioritäten.

- **Beteiligung an allgemeinen, staatlich subventionierten Organisationen**  
Allgemeine Organisationen sind Organisationen ohne Ausschlusskriterien: sie stehen jeder Person, die sich engagieren will, unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft offen. Es wird angestrebt, die Zahl der Zuwanderer/ethnischen Minderheiten und Jugendlichen, die sich in allgemeinen, staatlich subventionierten Organisationen engagieren, zu erhöhen.  
Die Organisationen sollten Informationen über die Zahl der Zuwanderer und Angehörigen ethnischer Minderheiten im Vorstand/Verwaltungsrat der Organisation, über die Zahl der zur Gruppe der Zuwanderer und ethnischen Minderheiten gehörenden Mitarbeiter sowie über ihre Produktangebote/Finanzlage veröffentlichen. Der Bericht sollte auch den Aufgabenbereich sowie konkrete Maßnahmen hinsichtlich der Methoden zur Verwirklichung der interkulturellen Partizipation nennen. Darüber hinaus werden die Zuwanderer und ethnischen Minderheiten aufgerufen, das gesellschaftliche Leben in Rotterdam durch eigene Initiativen zu bereichern.
- **Rotterdam DiverCity**  
Die städtische Gesellschaft in Rotterdam hat sich verändert und wird sich auch in Zukunft weiter verändern. Dies erfordert neue Wege des Denkens und Handelns seitens der öffentlichen Einrichtungen und der allgemeinen Bevölkerung. Dabei wird die Vielfalt zum grundlegenden Prinzip der Politik gehören. Zur Herbeiführung des „konzeptionellen Wandels“ wurde im Rahmen des Programms „Multi-coloured City“ der Aktionsplan „DiverCity“ für Rotterdam entwickelt, der die Einführung von Massnahmen zur Förderung der kulturellen Vielfalt in der Kommunalbehörde und weiteren Einrichtungen vorsieht. Dabei soll insbesondere in den Bereichen Kommunikation, Personalwesen und bei den Dienstleistungsangeboten mit der kulturellen Vielfalt experimentiert werden. In der Personalpolitik der Kommunalbehörde soll sich die Zusammensetzung der städtischen Bevölkerung wirklichkeitsgetreu widerspiegeln. „DiverCity“ soll die Möglichkeit bieten, die breit gefächerte Vielfalt von Talenten zum Wohle der Stadt zu nutzen. Dabei wird das Dienstleistungsangebot auf die Bedürfnisse der vielfarbigen und vielgestaltigen Gesellschaft Rotterdams abgestimmt.
- **Kulturpolitik**  
Die Kulturpolitik in Rotterdam wird sich auf ein umfassendes Kulturkonzept stützen, das den unterschiedlichen kulturellen Traditionen in Rotterdam voll und ganz gerecht wird. Dabei soll die kulturelle Vielfalt vom strategischen Grundsatz her „spürbar“, sichtbar und zugänglich sein. Vor diesem Hintergrund wird die Kultur aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet, darunter auch als „Träger von Normen und Grundwerten“, als Touristenattraktion und als kulturelles Erbe der Geschichte und Architektur. Im Jahr 2001 war Rotterdam die Kulturhauptstadt Europas. Eines ihrer Themen war die „multikulturelle Stadt“, eine der Interpretationen des Slogans „Rotterdam is many cities“.

- **Unternehmerische Initiative und Beschäftigung**  
Ein wichtiges Ziel besteht in der Förderung der unternehmerischen Initiative von Zuwanderern. Zur Verwirklichung dieses Ziels wird eine aktive Zusammenarbeit mit zugewanderten Unternehmern angestrebt.
  
- **Weitere Bereiche**  
Im Hinblick auf die vorrangigen Maßnahmen sind für die folgenden Ziele noch Prozentsätze festzulegen:
  - Prozentsatz für die Mitgliedschaft von Zuwanderern und Jugendlichen in Vereinen,
  - Steigerungsrate für den Erwerb von Wohneigentum durch Zuwanderer,
  - Zahl der Frauen und Zuwanderer als unabhängige Unternehmer auf dem Arbeitsmarkt, Wachstumsraten und Meilensteine für den Erfolg.

### **Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen**

Rotterdam fördert und subventioniert Organisationen, die Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung beobachten und bekämpfen. Eine wohl bekannte Organisation ist RADAR (Rotterdam Anti-Discrimination Action Council). RADAR informiert die Kommunalbehörden über institutionelle Formen der Diskriminierung und reagiert auch auf Erscheinungsformen des „Rassismus und der Diskriminierung im Alltag“<sup>17</sup>.

### **Organisation der islamischen Gemeinden**

Die Zahl der Muslime kann nur auf Umwegen bestimmt werden, da die Religion nicht mehr in der Bevölkerungsstatistik aufgeführt ist. Auf der Grundlage demografischer Daten und der Kenntnisse über den Hintergrund der größten muslimischen Gemeinden in Rotterdam sind jedoch fundierte Schätzungen möglich. Fast alle Marokkaner und die meisten Türken sind Muslime. Zudem gibt es eine relativ große Gruppe von Muslimen aus Surinam. Aufgrund des Bürgerkrieges im ehemaligen Jugoslawien haben sich auch zahlreiche bosnische Muslime in Rotterdam angesiedelt. Weiterhin leben ein- bis zweitausend Pakistanis und etwa die gleiche Zahl von Somalis in Rotterdam, beide mit islamischem Hintergrund.

Die muslimischen Gemeinden in Rotterdam haben zahlreiche islamische Organisationen gegründet. Die größte islamische Organisation, mit der die Stadtbehörden von Rotterdam zusammenarbeiten, ist SPIOR<sup>18</sup>. SPIOR hat 27 Mitgliedsorganisationen, die acht Nationalitäten vertreten: Türken (13), Somalis (9), Surinamesen (4), Pakistanis (3), Indonesier (3), Bosnier (1) und Palästinenser (1). Fünf weitere Organisationen haben Interesse an der Aufnahme in den Dachverband SPIOR bekundet, zudem gibt es weitere Organisationen, die nicht SPIOR angehören.

---

<sup>17</sup> Der Begriff „Rassismus“ oder „Rasse“ allein oder in Wortkombinationen wird in den Niederlanden nur selten benutzt. Stattdessen wird meistens „Diskriminierung“ verwendet, ohne die Ursache dafür zu nennen. Im täglichen Sprachgebrauch wird unter „Diskriminierung“ oder „Antidiskriminierung“ die Diskriminierung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe und Kultur verstanden. Je nach Kontext kann die Bezeichnung auch für die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verwendet werden. Semantisch kommt sie dem deutschen Wort „Gleichberechtigung“ nahe.

<sup>18</sup> SPIOR = Gründungsplattform für islamische Organisationen in Rotterdam/Rijnmond



Zu den Organisationen gehören 19 Moscheen und Gebetsräume, 10 soziokulturelle Organisationen und 6 Jugendorganisationen. Außerdem gibt es inzwischen 5 Frauenverbände, die mit Unterstützung der SPIOR im Einklang mit den Gesetzen gegründet wurden.

Die zum Dachverband SPIOR gehörenden Moscheen und Gebetsräume erfüllen nicht nur eine wichtige religiöse, sondern traditionell auch eine soziale Funktion. Moscheebesucher nutzen die Moschee zur Pflege wichtiger Sozialkontakte. Die Moschee dient als Treffpunkt und als Forum für den Informationsaustausch. Zudem wird in der Moschee nicht nur Religionsunterricht erteilt. Neben Arabisch- und Koranunterricht können Jungen und Mädchen verschiedene Angebote nutzen, die vom Niederländischunterricht über kreative Tätigkeiten und Computerkurse bis hin zur Hausaufgabenbetreuung reichen.

Die Rolle des Imams in diesem Umfeld ist äußerst vielgestaltig und hängt von den ethischen und kulturellen Einflüssen der entsprechenden Heimatländer ab. In der somalischen Gemeinde beispielsweise kommt dem Imam eine wesentlich größere Bedeutung zu als in der marokkanischen Gemeinde. Die Rolle des geistigen Oberhauptes kann auch von Moschee zu Moschee unterschiedlich sein. Während die Imame früher häufig von den Heimatländern entsandt wurden, haben die heutigen Imame ihre Ausbildung in den Niederlanden erhalten und sind wesentlich besser in der Lage, Fragen zu beantworten, die für den Alltag in Rotterdam relevant sind. Offenbar bestehen auch erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinschaften. Wie auch in anderen Konfessionen gibt es orthodoxe und liberalere Auffassungen. Im Spektrum der religiösen Weltanschauungen kommen alle denkbaren Varianten vor. Vor diesem Hintergrund gewinnt auch die Frage an Bedeutung, in welcher Weise die religiösen Gemeinden Kontakt zu ihren Heimatländern halten (beispielsweise der Einfluss der türkischen Regierung). Ein wichtiges Phänomen für die Situation in den Niederlanden/Rotterdam ist die typisch niederländische Form der sozialen Strukturierung von Organisationen und Institutionen. Die Niederlande sind in gewisser Hinsicht schon immer eine „Gesellschaft der Glaubensgemeinschaften“ gewesen. Die sozialistischen<sup>19</sup>, katholischen, protestantischen und jüdischen Gemeinden zeichneten sich durch eine charakteristische Struktur aus, die nicht nur das religiöse Leben, sondern auch das gesellschaftliche Leben geprägt hat. Dies ist zum Teil auch heute noch der Fall. Beispielsweise waren Verbände, Schulen und Sportvereine ursprünglich nach Religionsgemeinschaften organisiert. Aufgrund dieser Tradition kann die Gründung muslimischer Schulen und Verbände als logische Folge angesehen werden.

### 2.2.5. Turin<sup>20</sup>

In Turin konzentrieren sich die Moscheen, oder korrekter ausgedrückt Gebetshallen<sup>21</sup>, vor allem auf die Stadtviertel San Salvario und Porta Palazzo. Dabei handelt es sich gewöhnlich um Räumlichkeiten, die von der Gemeinde gemietet und von der Religionsgemeinschaft bezahlt werden. Die Gebetshalle in Porta Palazzo ist einfach zu erkennen, da der Platz rund um das Gebäude ein Treffpunkt für viele Araber ist, die sich tagsüber außerhalb des Gebäudes treffen. Rund 1000 Menschen suchen diese Gebetshallen

---

<sup>19</sup> Der Ausdruck „sozialistisch“ bezieht sich auf ein soziologisches Konzept und nicht auf eine politische Partei.

<sup>20</sup> Dieser Abschnitt stammt aus dem im Rahmen der SHURA-Studie erstellten Städtebericht für Turin.

<sup>21</sup> Eine Moschee ist ein Gebäude mit einer bestimmten Architektur. In Italien gibt es drei Moscheen: In Rom (1995), Mailand (1988) und Catania (1980). In Turin gibt es de facto keine Moschee in diesem Sinne. *Jami'a* (kleine Gebetshallen) haben weniger als 40 Plätze und werden ausschließlich für Gebete genutzt. *Masjid* sind Hallen mit mehr als 40 Plätzen für das Gebet, die für das Freitagsgebet mit einer Predigt genutzt werden. Diese Hallen werden auch für andere Aktivitäten genutzt, z. B. für den Unterricht in Arabisch und in arabischer Kultur (Koranschulen). Turin verfügt über *masjid*-Hallen.

regelmäßig auf. Während der beiden großen islamischen Feiern (Aid Al Fitr und Aid El Kebir<sup>22</sup>) kommt eine wesentlich größere Anzahl von Muslimen aller Glaubensrichtungen zusammen.

Den Angaben aus den Interviews<sup>23</sup> zufolge gibt es in Turin acht Gebetshallen:

- Zwei Gebetshallen in Porta Palazzo:
  - Die Gebetshalle *Dar al Quran* unterhält Beziehungen zum Islamischen Zentrum in Imperia, zum Islamischen Zentrum in Rom und zur Islamischen Weltliga. Das Oberhaupt der Gebetshalle ist eine bekannte Persönlichkeit in der Stadt und wird häufig als „der Imam<sup>24</sup> von Turin“ zu Gesprächen und öffentlichen Veranstaltungen eingeladen; nicht selten gibt er sich auch selbst als Sprecher der Muslime in Turin aus, obwohl die Mehrheit der muslimischen Zuwanderer ihn in dieser Rolle nicht anerkennt. Außerdem ist er Oberhaupt von zwei Gebetshallen in San Salvario, in denen an Samstagnachmittagen sowie im Juni täglich außer Freitag und Sonntag Aktivitäten für Kinder nach der Schule organisiert werden. 80 Kinder besuchen die Koranschule an Sonntagvormittagen. Rund 40 Personen besuchen die Gebetshalle täglich, an Freitagen ist die Zahl wesentlich größer.
  - Das 1995 gegründete Islamische Institut Friedensmoschee<sup>25</sup> verfügt über einen Raum, der speziell für Frauen reserviert ist. Die Friedensmoschee ist die einzige Gebetshalle in Turin, in der Frauen dem Verwaltungsrat angehören (eine ist für den Unterricht und die andere für „Frauenangelegenheiten“ zuständig, d. h. alle Aktivitäten der Frauen in Verbindung mit der Gebetshalle). Die Gebetshalle ist der ucoii (Union Islamischer Gemeinden und Organisationen in Italien) angegliedert. Ihr Oberhaupt stammt aus dem gemäßigten Lager. Schon seit Jahren gibt es eine Schule, die an Sonntagvormittagen Arabischunterricht, Unterricht in arabischer Kultur und Koranunterricht erteilt. Diese Schule wird von 150 Kindern besucht: Marokkanern, Ägyptern, Afrikanern, Kindern aus Mischehen im Alter von 6 bis 11 Jahren, die sich auf fünf Klassen verteilen. Vor kurzem wurde die Erlaubnis erteilt, diese Aktivitäten an eine Schule zu übertragen. Sie bietet rund 200 Plätze und wird von muslimischen Frauen und Männern gleichermaßen stark frequentiert.

---

<sup>22</sup> Feier, die am Ende des Fastenmonats Ramadan stattfindet und auf der ein Lamm geopfert wird.

<sup>23</sup> Wertvolle Informationen zu diesem Thema stammen aus dem noch nicht abgeschlossenen Bericht *„Presenza islamica a Torino e in Piemonte“*, der von der Abteilung für Sozialwissenschaften an der Fakultät für Politikwissenschaften der Universität Turin und Caritas Migranti erstellt und von der Region of Piemonte finanziert wird.

<sup>24</sup> Tatsächlich ist keines der Oberhäupter der Gebetshallen der wahre *Imam*: „Der *Imam* der Turiner Moscheen gehört zur Kategorie der selbsternannten *Imame*, die weder von ihren eigenen Regierungen noch von traditionellen religiösen und offiziellen Einrichtungen (islamischen Schulen und Universitäten) entsandt wurden. Sie haben keine spezielle Ausbildung im Bereich der Islamwissenschaften erhalten, sondern werden von Zuwanderern, die aufgrund der kulturellen Situation die Notwendigkeit der Bewahrung ihrer Traditionen verspüren, zu ihren Wortführern erklärt. Diese Wortführer sind in erster Linie die Garanten für die traditionellen Einstellungen zu Frauen, Familie, Ausbildung, Gesellschaft und Staat. Sie verfügen über keinerlei einschlägige Qualifikationen für die Verbreitung der Lehren des Islam und haben häufig Schwierigkeiten, die Regeln im Kontext der modernen Welt neu zu interpretieren. Ihre Rolle darf nicht überschätzt werden. Viele Muslime in Turin erkennen den beträchtlichen Status und die Rolle nicht an, die sich politische und kulturelle Wortführer aus dem konservativen und radikalen Lager anmaßen“. Quelle: Website des Centro Interculturale of the Comune di Torino. Diese Meinung wurde in den Interviews bestätigt.

<sup>25</sup> Eigentlich eine Gebetshalle.

- Fünf Gebetshallen in San Salvario:
  - Eine der Gebetshallen ist der einzige Grundbesitz eines muslimischen Vereins. Sie fasst bis zu 200 Personen und verfügt über ein Kellergeschoss, eine Halle, einen Raum für Frauen, einen Raum für rituelle Waschungen und eine kleine Bibliothek. Die täglichen Gebete werden von Vollzeitmitarbeitern abgehalten, und die Halle ist ganztägig geöffnet. Sie wird von Muslimen aller Nationalitäten besucht, hauptsächlich jedoch von Muslimen aus dem Maghreb und aus Somalia. An Freitagen und an Wochenenden ist die Besucherzahl am höchsten, insbesondere während des Fastenmonats Ramadan. Zu den Angeboten gehören auch die Betreuung bei Krankenbesuchen und für Flüchtlinge sowie Unterricht für Kinder in Arabisch und in islamisch-arabischer Kultur. Weiterhin gibt es Kurse über den Islam für Italiener (und andere), die mehr über den Islam erfahren möchten.
  - Eine zweite Gebetshalle unterhält enge Beziehungen zur vorgenannten Gebetshalle und wird von einem somalischen Oberhaupt geleitet. Sie war das erste Zentrum in Turin, das laufend Kontakt zur Islamischen Gemeinde in Mailand pflegte. Seit 1997 ist sie für muslimische Frauen und Konvertiten reserviert.
  - Eine dritte Gebetshalle wird überwiegend von Somalis und einigen Marokkanern besucht.
  - In einer vierten Gebetshalle finden Gebete für eine gemischte Glaubensgemeinschaft statt, der Somalis, Algerier und Marokkaner angehören. Sie ist der Hauptsitz des *Associazione Culture Islamica* in Piemont.
  - Eine fünfte Gebetshalle befindet sich in der Nähe des Bahnhofs Porta Susa: das *Centro Islamico di Torino* (über San Martino zu erreichen). Es ist für die Gläubigen bereits seit 1987 als Gebetshalle geöffnet; außerdem werden hier Kurse in arabisch-islamischer Kultur und zu den Übergangsriten angeboten. Sie steht seit ihrer Gründung unter der Leitung einer „historischen“ Persönlichkeit der ersten Einwanderungswelle, zu deren Aufgaben zurzeit auch die Mediation und der Interessenausgleich zwischen den Oberhäuptern der anderen beiden Gebetshallen in Turin (in Porta Palazzo) gehört.
  
- Im Norden der Stadt wurde vor kurzem eine Gebetshalle eröffnet.

In den letzten Jahren wurden im Stadtviertel Porta Palazzo mehrere *halal*-Metzgereien eröffnet. Restaurants, die marokkanische und arabische Speisen anbieten, sind inzwischen ebenfalls weit verbreitet; außerdem gibt es Kebab-Shops in Porta Palazzo und San Salvario; zwei Vereine, *Alma terra* und *Dar Al Hikma*<sup>26</sup>, haben bereits türkische Bäder eröffnet oder werden dies in Kürze tun.

Außerdem gibt es Arabischkurse für Italiener, und immer öfter finden sich Gelegenheiten zur Förderung des religiösen Dialogs zwischen den Vertretern der verschiedenen Glaubensgemeinschaften (Kurse, Konferenzen und Filme).

Kennzeichnend für die in Turin lebenden Muslime ist ihre Heterogenität. Es gibt Aktivisten, die über die Moscheen agieren. Es gibt Menschen und Familien, die ihre religiösen Überzeugungen als Privatsache ansehen und keine Moscheen besuchen. Es gibt Menschen aus muslimischen Ländern, die sich selbst als Atheisten bezeichnen: dies sind Personen oder Vereine, die häufig mit dem öffentlichen Sektor über Kooperativen für die kulturelle Mediation oder ähnliche Organisationen zusammenarbeiten. Eine gesonderte Stellung nehmen die Senegalesen ein, da sie in Bruderschaften organisiert sind.

---

<sup>26</sup> Dieser Verein ist im gleichen Gebäude wie das Centro Culturale Arabo (...) untergebracht.

Einige der befragten Personen legten Wert auf die Feststellung, dass in Turin viele Muslime leben, die aus ländlichen Regionen stammen (beispielsweise stammen viele Marokkaner aus dem Einzugsgebiet der Stadt Kourigba) und zumeist Analphabeten sind. Ihre Einstellungen<sup>27</sup>, die häufig für die strikte Befolgung religiöser Vorschriften gehalten werden, leiten sich in Wirklichkeit aus kulturellen und traditionellen Modellen ihres Herkunftsgebiets ab. Die Beziehungen zwischen den verschiedenen Gemeinschaften sind nicht immer harmonisch. Einer der größten Konflikte in Porta Palazzo besteht zwischen den Oberhäuptern der beiden Gebetshallen. Die Situation scheint festgefahren, die Gemeinschaften scheinen mehr darauf bedacht, ihre Gegensätze zu betonen statt nach Gemeinsamkeiten zu suchen, und diese Spaltung schwächt zweifellos die Verhandlungsposition, wenn Ansprüche geltend gemacht oder Verhandlungen geführt werden.

## 2.3. Unterschiedliche Strategien, unterschiedliche Konzepte

### 2.3.1. Drei Dimensionen

Auf kommunaler Ebene sind unterschiedliche Strategien und Konzepte zu erkennen. Bevor die Praktiken in den fünf Städten der SHURA-Studie vorgestellt werden, ist es sinnvoll, die drei identifizierten Dimensionen kurz zu beschreiben und ein Gesamtbild von den Erkenntnissen zu zeichnen.

- Grad der Formalität und Explizität  
Beim Grad der Formalität geht darum, inwieweit die Maßnahmen zur Förderung der Religionsgleichheit und -toleranz im Einklang mit den offiziellen Verfahren, Richtlinien oder Gesetzen stehen oder ob sie inoffiziellen Charakter haben und aus dem Augenblick heraus Fragen des täglichen Lebens behandeln. Häufig besteht eine direkte Beziehung zwischen dem Grad der Formalität und der Explizität des Ansatzes. Bei der Frage nach dem Grad der Explizität geht es darum, inwieweit die Kommunalbehörden klar, präzise und direkt ihr Konzept zur Förderung der religiösen Toleranz und Gleichheit darlegen können oder ob sie dies auf Umwegen, d. h. über andere Ansätze, bewerkstelligen.

Diese Unterscheidung ist insofern relevant, als die Ziele und Zielvorgaben im ersten Fall klar definiert sind und als Bezugsrahmen für die Erwartungen aller betroffenen Parteien dienen können. Es ist einfacher zu beobachten, ob Maßnahmen eingeleitet werden und welche Auswirkungen sie haben. Einzelpersonen und Organisationen können auf diese Weise schneller erkennen, ob eine offizielle Grundlage für eine Beschwerde vorhanden ist. Eine bessere Überwachung und ein besseres Follow-up können einen wesentlichen Beitrag zu einem besseren Verständnis des Islam und der erforderlichen Mechanismen zur Verbesserung der Politikentwicklung in diesem Bereich leisten.

Religionsfragen werden üblicherweise nicht in direkt formaler oder expliziter Weise erörtert, was jedoch keineswegs bedeutet, dass sie nicht zur Sprache gebracht werden. Die Religion gilt als ein derart spezifischer Bereich, dass er nicht für sich allein, sondern eher als Teil des größeren Ganzen betrachtet wird. Wenn formale Strategien für die Integration und soziale Eingliederung sowie Antidiskriminierungsgesetze vorhanden sind, so impliziert dies auch die Anerkennung von Gleichberechtigungsgrundsätzen und in diesem Fall das Recht auf ungehinderte Religionsausübung. Somit ist der Schluss zulässig, dass formale Richtlinien vorhanden sind und Religion ein Bestandteil ist,

---

<sup>27</sup> In zwei Gesprächen wurde die Ansicht vertreten, dass es von entscheidender Bedeutung sei, Kontakt zu diesen Menschen aufzunehmen und sie über den „wahren“ Islam aufzuklären; die Einstellungen bezogen sich vor allem auf die Beziehung zwischen Männern und Frauen und die Kindererziehung. Einer der Befragten erwähnte, dass sich Frauen, die als Haushaltshilfen arbeiten, weigerten, Schinken oder Wein am Tisch zu servieren.

dem im Rahmen des größeren Ganzen Rechnung getragen wird. Die islamische Gemeinde wird als eine Gruppe von Menschen mit unterschiedlicher ethnischer Herkunft wahrgenommen, die durch die sozial-kulturelle Identität des Islam miteinander verbunden sind.

- Ein proaktiver oder reaktiver Ansatz?  
Bei der Frage nach dem proaktiven und reaktiven Ansatz geht es darum, inwieweit die Kommunalbehörden vorausschauend handeln oder auf Veranlassung von außen reagieren. Der reaktive Ansatz ist relativ weit verbreitet, zumal sich einfacher Unterstützung mobilisieren lässt, wenn ein Ansatz oder ein politisches Konzept auf gemeinsame, offenkundige Probleme ausgerichtet ist. Proaktive Ansätze kommen - obgleich vielerorts befürwortet - in der Praxis seltener vor, weil sie wesentlich schwieriger umzusetzen sind. Es ist nicht nur schwieriger, die erforderliche Unterstützung für sie zu gewinnen, sondern sie erfordern auch eine relativ klare und explizite zukunftsorientierte Strategie, die als Richtschnur für konkrete Maßnahmen dient. Besonders in sensiblen Bereichen, in denen sich nur schwer ein Konsens erzielen lässt, ist dieser Grad an Explizität und Ausrichtung auf langfristige Ziele nur selten vorhanden. Die langfristigen Ziele bleiben implizit. Sie stärker in den Mittelpunkt zu rücken wird als kontraproduktiv angesehen, da sie einen heiklen Dialogprozess empfindlich stören und in der Gesellschaft zu einer vermehrten Akzeptanz von Meinungen und Idealen führen können, die manche als bedrohlich ansehen.

Richtlinien für ethnische Minderheiten im Allgemeinen und islamische Gemeinden im Besonderen berühren einen sehr sensiblen Bereich. Unter den verschiedenen betroffenen Parteien gibt es viele widersprüchliche Ambitionen, Ansichten, Bedürfnisse und Erwartungen. Es handelt sich um einen Bereich, der von emotionsgeladenen Argumenten und Vorfällen, die in den Medien (negative) Schlagzeilen machen, stark belastet ist. Angesichts der Gefahr eines extremen „Rechtsrucks“ in der politischen Landschaft gehen die politischen Entscheidungsträger auf diesem Gebiet mit äußerster Vorsicht vor.

- Direktheit oder Indirektheit der Strategie  
Bei der Frage nach der Direktheit und Indirektheit der Strategie geht es darum, inwieweit die Kommunalbehörde Mediatoren oder Organisationen in ihr Konzept für islamische Gemeinden einbezieht. Bei einem direkten Ansatz widmet sich die Kommunalbehörde dem Problem selbst, während ein indirekter Ansatz durch Delegieren und Untervergabe gekennzeichnet ist. Tatsächlich beinhalten die Strategien stets beide Aspekte. Diese Dimension sollte mehr als Kontinuum denn als strenge Unterscheidung gesehen werden. Dennoch ist es wichtig, über diesen Aspekt nachzudenken, da er dazu beiträgt, die den politischen Durchführungsverfahren zugrunde liegenden Mechanismen und die Einbeziehung weiterer Interessengruppen (d. h. die islamische Gemeinde) darin zu verstehen.

### 2.3.2. Erfahrungen auf kommunaler Ebene

#### **Aarhus**

Für die zunehmende Zahl ausländischer Bürger in Aarhus wurde eine allgemeine Politik notwendig. Insbesondere die Entwicklungen an den städtischen Schulen mit ihrer steigenden Zahl zweisprachiger Schüler wurde von der Kommunalbehörde mit wachsender Sorge beobachtet. Ein Lenkungsausschuss, dem die Leiter der verschiedenen Ämter der Stadtverwaltung angehörten, erarbeitete im Jahr 1995 den entsprechenden Vorschlag für allgemeine Massnahmen. Nach verschiedenen Anhörungen und

Abänderungen wurde der Richtlinienvorschlag am 8. Mai 1996 vom Stadtrat genehmigt. Der Lenkungsausschuss zeichnet noch immer für die Grundzüge der allgemeinen Politik für Flüchtlinge und Zuwanderer in Aarhus verantwortlich. Die allgemeine Politik für Flüchtlinge und Zuwanderer will die Integrationshindernisse beseitigen und Chancengleichheit schaffen sowie gleiche Rechte und Pflichten für Flüchtlinge und Zuwanderer einführen. Die Maßnahmen konzentrieren sich auf fünf Schwerpunktbereiche: Unterkunft, Sprache, Beschäftigung, Freizeit und Kultur und Einstellungen.

Die Zielgruppe der kommunalen Politik sind Flüchtlinge und Zuwanderer in Aarhus, und der Begriff „Flüchtlinge und Zuwanderer“ wird für Bürger ausländischer Herkunft verwendet, die aus so genannten Drittländern stammen (alle außer den skandinavischen Ländern, der EU und Nordamerika). „Flüchtlinge und Zuwanderer“ sind Bürger, die in Drittländern geboren wurden bzw. deren Eltern in Drittländern geboren wurden. Flüchtlinge und Zuwanderer werden nach ihrem Herkunftsland registriert. Dies bedeutet, dass es auf politischer Ebene keine Konzepte speziell für die Integration von Muslimen gibt. Ein Großteil der Flüchtlinge und Zuwanderer in Aarhus sind jedoch Muslime, und da die Konzepte zielgruppenspezifisch entwickelt werden, kommen einige Konzepte insbesondere den muslimischen Bürgern zugute.

Durch das Eingliederungsgesetz vom 1. Januar 1999 wurde die Gründung von kommunalen Integrationsräten möglich. Im März 1999 wurde die Gründung des Integrationsrats von Aarhus eingeleitet. Dieses Verfahren wurde mit den ersten Wahlen im April 2000 abgeschlossen. Dem Integrationsrat gehören 19 Mitglieder an, davon wurden 4 als Vertreter des nationalen Arbeitgeberverbands, des Arbeitnehmerverbands, der Schulbehördenvereinigung und des Verbands von Eltern entsandt, deren Kinder in Kindertagesstätten untergebracht sind. Die übrigen 15 Mitglieder werden von den Flüchtlingen und Zuwanderern in direkter und geheimer Abstimmung gewählt. Die 15 Sitze verteilen sich auf die Länder und Regionen im Verhältnis zu den dort lebenden Bevölkerungsgruppen.

Die Tätigkeit des Integrationsrats wird von den folgenden Grundsätzen geleitet:

- Der Integrationsrat kann auf Antrag oder auf eigene Initiative Empfehlungen und Stellungnahmen zu den lokalen Integrationsbemühungen abgeben. Der Integrationsrat muss in allen politischen Angelegenheiten, über die der Stadtrat entscheidet, angehört werden.
- Der Integrationsrat trifft zehnmal jährlich sowie bei Bedarf zusammen.
- Der Integrationsrat kann Vertreter anderer Parteien, die in die Integrationsbemühungen involviert sind, zu seinen Treffen einladen.

Der Integrationsrat verfolgt das Ziel, den Stadtrat in seinen Bemühungen um Konsistenz und Effizienz bei der Förderung der Integration und Gleichbehandlung aller Bürger zu unterstützen. Ein von der Kommunalbehörde entsandter Schriftführer nimmt im Integrationsrat koordinierende Aufgaben wahr. Die für die relevanten Politikbereiche zuständigen Dienststellen überwachen die Umsetzung der Empfehlungen des Integrationsrats. Zwischen dem Integrationsrat und den Dienststellen der Kommunalbehörde findet ein ständiger Dialog statt.

Das Konzept von Aarhus kann insofern als *formal* und *explizit* bezeichnet werden, als eine klare rechtliche und organisatorische Grundlage für das Verfahren der Maßnahmenentwicklung vorhanden ist. Die Ziele sind ebenfalls klar definiert. Diese Ziele sind auf verschiedene Integrationsbereiche ausgerichtet. Die Förderung der Religionsgleichheit und -toleranz ist kein explizites Ziel. Die Politik ist auf Zuwanderer und ethnische Minderheiten als Ganzes ausgerichtet. Es wird bewusst keine Unterscheidung zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen getroffen. Gleichwohl ist die Anerkennung der Heterogenität der Zuwanderer- und

ethnischen Minderheitenbevölkerung im Hinblick auf ihren sozialen und kulturellen Hintergrund die Grundlage für die praktische Umsetzung der Politik. In diesem Sinne ist die Politik nicht speziell auf die islamische Gemeinde ausgerichtet, weder aufgrund ihrer sozial-kulturellen Identität noch aufgrund ihrer Religion. Mögliche spezifische Bedürfnisse aufgrund der Religion werden *implizit* im Rahmen der übergeordneten Ziele einer Integrationspolitik erörtert.

Ausgangspunkt für die praktische Umsetzung ist ein halbjährlicher Maßnahmenplan. In diesem Sinne ist eine klare Tendenz zu einem *proaktiven Vorgehen* bei der Politikgestaltung festzustellen. In der Praxis zeigen sich jedoch Tendenzen zu einem *reaktiven Vorgehen*. Das Vorgehen der Kommunalbeamten der verschiedenen Dienststellen ist einzelfallbezogen und erfolgt nach pragmatischen Gesichtspunkten. Gleichwohl wurde der Integrationsrat mit Kompetenzen ausgestattet, die künftig einen stärker proaktiven Charakter der entwickelten Integrationsmaßnahmen erwarten lassen. Der Integrationsrat hat das Recht auf Anhörung in allen politischen Fragen, die für die Integration relevant sind. Da der Integrationsrat erst seit Frühjahr 2000 besteht, ist eine Bewertung seines Einflusses auf die Politikgestaltung noch nicht möglich.

Das Vorgehen ist sehr *direkt*. Es findet ein direkter Dialog zwischen dem Integrationsrat und den verschiedenen Dienststellen statt. Die einzelfallbezogene Arbeitsmethode lässt ebenfalls auf einen sehr direkten Ansatz schließen. Die Kommunalbehörde ist sich zwar über die Notwendigkeit der aktiven Einbeziehung von Zuwanderern und ethnischen Minderheiten in die Verfahren im klaren, trägt jedoch nach wie vor die direkte Verantwortung für die Politikentwicklung und -durchführung.

### **Bradford**

Bradford verfügt über gut entwickelte Gleichstellungsrichtlinien. Bei Religionsfragen wird nicht zwischen einzelnen Glaubensrichtungen differenziert. Die Erörterung von Religionsfragen ist zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben, stellt jedoch einen derart wichtigen Bestandteil des Lebens (ethnischer Minderheiten) in Bradford dar, dass die Kommunalbehörden die Augen vor diesem Thema nicht verschließen können. Antidiskriminierungsmaßnahmen werden, soweit sie die Religion berühren, in Absprache mit Glaubensgruppen wie dem Rat der Moscheen erarbeitet. Die religiösen Vorschriften der sechs Hauptreligionen in Bradford werden mit dem gleichen Respekt behandelt.

In der Praxis ist die Vorgehensweise der Kommunalbehörde durchweg pragmatisch und stützt sich in hohem Maße auf die Ansichten der „Gemeindeältesten“. Trotz der Bemühungen um eine stärkere Einbeziehung der jüngeren Generation ist der Rat der Moscheen sehr einflussreich. Vorfälle von Diskriminierungen werden aufgegriffen und praktische Lösungen oder Vermittlungen angestrebt. Im Juli 2001 kam es in Bradford zu schweren Ausschreitungen. Auf kommunaler Ebene wird die Ansicht vertreten, dass eine provozierende Demonstration einer weißen, faschistischen Gruppierung, die mit kriminellen Jugendlichen aus Asien kollidiert sind, zu diesen Ausschreitungen geführt haben. Es könnte sein, dass Drogenhändler die Polizei in einem bewussten Schachzug davon „überzeugt“ haben, dass die Verhaftung dieser jungen Asiaten zu Ausschreitungen führen könne.

Nach Auffassung der Kommunalbehörden in Bradford werden Rassenkonflikte zwischen den Gemeinden durch die faktisch bestehende Trennung der verschiedenen ethnischen Gemeinden vermieden. Gleichwohl sind die Beziehungen zwischen allen in Bradford lebenden ethnischen Gruppen von Furcht und Misstrauen geprägt.

Bradford sieht die Ausschreitungen als Folge der Spannungen, die ihren Ursprung in Armut, sozialer Ausgrenzung und Straftaten haben. Die Unruhen haben die Islamfeindlichkeit geschürt und ein schlechtes Licht auf Bradford und seine muslimische Gemeinde geworfen. Über ähnliche Unruhen in weißen Wohnvierteln wurde in den Medien wegen ihrer räumlichen Isolierung und ihres deutlich geringeren Ausmaßes wesentlich seltener berichtet.

Der Ansatz ist *formal* und *explizit* und in der britischen Tradition der Richtlinien zu den Beziehungen zwischen den Rassen verankert. Die Einbeziehung der Kommunalbehörde in die Gestaltung und Durchführung kommunaler Maßnahmen ist sehr *direkt*; zudem besteht die Möglichkeit, Beschwerde- und Disziplinarverfahren einzuleiten.

### **Mannheim**

Der Beauftragte für ausländische Einwohner spielt eine zentrale Rolle bei der Gestaltung und praktischen Durchführung von Maßnahmen für Zuwanderer sowie auch für die islamische Gemeinde. Obwohl die islamische Religion keinen besonderen Schwerpunkt der Arbeit des Beauftragten für ausländische Einwohner darstellt, ist sie in der Praxis zu einem wichtigen Problemfeld geworden. Dafür gibt es hauptsächlich zwei Gründe. Erstens ist die größte ethnische Minderheitengruppe türkischer Abstammung und vorwiegend muslimischen Glaubens. Zweitens wird die islamische Gemeinde als die Kultur wahrgenommen, die sich am meisten von der traditionellen deutschen Leitkultur unterscheidet.

Die Maßnahmen des Beauftragten zugunsten der islamischen Gemeinde sind hauptsächlich auf die Förderung einer größeren Akzeptanz der islamischen Gemeinde bei den Bewohnern der Stadt Mannheim ausgerichtet. Um dies zu erreichen, werden dem Institut für Deutsch-Türkische Integrationsstudien und interkulturelle Arbeit Zuschüsse gewährt. Eine der wichtigsten Maßnahmen auf diesem Gebiet ist das Modellprojekt „Offene Moschee“.

Im Jahr 1994 wurde die größte Moschee in Deutschland, die Yavuz Sultan Selim Moschee, gebaut. Mit dem Modellprojekt „Offene Moschee“ wurde beabsichtigt, der nichtislamischen Bevölkerung ein besseres Verständnis des Islam zu ermöglichen. Während des Baus der Moschee wurde die Christlich-Islamische Gesellschaft gegründet, die einen interreligiösen Dialog zwischen den verschiedenen Konfessionen in Gang setzen soll. Das Modell der „Offenen Moschee“ hat zur Entstehung von Netzwerken zwischen der Moschee, dem Institut für Deutsch-Türkische Integrationsstudien und interkulturelle Arbeit und der Kommunalverwaltung, den öffentlichen Einrichtungen vor Ort, den Kirchen, den politischen Parteien und dem türkischen Konsulat geführt. Diese Netzwerke tragen in hohem Maße zur öffentlichen Akzeptanz des Islam und Stärkung des Gefühls der gesellschaftlichen Anerkennung auf Seiten der islamischen Gemeinde bei.

Im Rahmen des Modellprojekts „Offene Moschee“ werden verschiedene Veranstaltungen organisiert, beispielsweise:

- Überregionale Treffen (wie „Muslimische Frauen in Deutschland – Eine Suche nach eigenständigen Wegen in die „Moderne“ im Jahr 1997)
- Symposien (z. B. zum Thema „Ist der Islam mit der westlichen Demokratie vereinbar?“ im Jahr 2000)
- In der „Mitfeierzentrale“ begehen die verschiedenen religiösen Gruppen (Muslime, Juden, Christen) ihre religiösen Feiertage zusammen



- Es finden regelmäßig christlich-islamische Gottesdienste statt (abwechselnd in christlichen Kirchen und in der Yavuz Sultan Selim Moschee)
- Erwähnenswert ist vor allem auch die Tradition der interreligiösen Gottesdienste für Schulklassen: Jedes Jahr finden etwa fünf islamisch-christliche Gottesdienste statt, und zwar abwechselnd in der Yavuz Sultan Selim Moschee und in verschiedenen Kirchen Mannheims. Als Vorbereitung auf diesen interreligiösen Gottesdienst studieren die teilnehmenden Schulklassen Lieder beider Religionen (auf Deutsch und Türkisch) ein, die sie während des Gottesdienstes gemeinsam singen. Dazu die Veranstalter des Instituts für Deutsch-Türkische Integrationsstudien und interreligiöse Zusammenarbeit und die kommunale Schulbehörde: „Diese morgendlichen Gottesdienste tragen zu einem besseren Verständnis und zur gegenseitigen Toleranz von Muslimen und Christen bei.“
- Sufi-Konzerte

Außerdem gibt es Bildungsangebote, z. B. Deutschunterricht für Erwachsene und Jugendliche, und Beratungsdienste für Bildungsfragen.

Abgesehen von der Möglichkeit zur Vernetzung und der Förderung des Dialogs im Rahmen des Modellprojekts „Offene Moschee“ ist der Dialog mit den ethnischen Minderheitengemeinden in Mannheim inzwischen auch fest in den Institutionen verankert. Der Migrationsbeirat bietet den ethnischen Minderheitengemeinden eine Plattform, um ihren Anliegen und Bedürfnissen Ausdruck zu verleihen. Er kann die Kommunalverwaltung in zahlreichen Politikbereichen im Hinblick auf die spezifischen Bedürfnisse oder Anliegen ethnischer Minderheiten beraten. Vor kurzem wurde auch ein Integrationsrat gebildet, dem Vertreter des Migrationsbeirats sowie der Kommunalbehörde angehören. Der Integrationsrat verfügt über Entscheidungsrechte in Integrationsfragen.

In Übereinstimmung mit der deutschen Tradition spielen die verschiedenen Wohlfahrtsverbände eine Schlüsselrolle für die Dienstleistungsangebote der Sozialfürsorge. Traditionell sind die Wohlfahrtsverbände nach Konfession organisiert. Da es keinen Wohlfahrtsverband für die muslimische Religion gab, kümmerte sich die konfessionslose „Arbeiterwohlfahrt“ um die sozialen Bedürfnisse der islamischen (türkischen) Gemeinde. Den speziellen Bedürfnissen der muslimischen Religion kann dadurch jedoch nicht Rechnung getragen werden. Folglich haben islamische Verbände, die umfassende Unterstützung aus ihrem Heimatland erhalten, diese Lücke geschlossen. Allerdings ist der Einfluss des Heimatlands immer noch stark, wodurch der Integrationsprozess möglicherweise verlangsamt wird.

Der Ansatz in Mannheim ist eher *formal*, wobei der Beauftragte für ausländische Einwohner eine zentrale Stellung einnimmt. Das Tätigkeitsgebiet dieses Beauftragten berührt alle Fragen der Integration, und Fragen im Zusammenhang mit der islamischen Religion sind in den allgemeinen Richtlinien verankert. In diesem Sinne bleiben die Hauptziele der Politikgestaltung im Hinblick auf die Religionsgleichheit und die Förderung der Toleranz *implizit*. Der starke Fokus, der auf die Entwicklung des Modellprojekts „Offene Moschee“ gerichtet wird, hat die Transparenz der islamischen Gemeinde und der damit verbundenen Maßnahmen beträchtlich erhöht. Daher kann man bei dieser Politikgestaltung von einer überwiegend *expliziten* Praxis sprechen, obwohl die Aspekte Religion, Kultur und Ethnizität eng miteinander verwoben bleiben.

Das vorrangige Ziel der Maßnahmen zugunsten der islamischen Gemeinde ist die Sicherung gleicher Rechte und des gleichberechtigten Zugangs zu Dienstleistungen sowie die Eingliederung in die Gesellschaft. Aufgrund dieser eher weit gefassten Perspektive ist jedoch nicht klar erkennbar, in welchem Maße die Politikgestaltung proaktiv oder reaktiv ist.

Es scheint, als würde der Migrationsbeirat eine sowohl *proaktive* als auch *reaktive* Rolle spielen. Künftig soll der Migrationsbeirat bereits den Planungsprozess mitgestalten, der zu den Entscheidungsprozessen für Richtlinien führt, die ethnische Minderheiten sowie auch die islamische Gemeinde betreffen können. Zudem bringt der Migrationsbeirat Probleme und Bedenken (*reaktiv*) zur Sprache, die aus den Maßnahmen resultieren können.

Die Rolle des Integrationsrats scheint stärker *reaktiv* angelegt zu sein. Seine Hauptaufgabe besteht darin, die Ergebnisse der Maßnahmen zu erörtern und über einen möglichen Anpassungsbedarf zu diskutieren.

Die Umsetzung von Richtlinien im Sinne der Bereitstellung von Dienstleistungen oder der Durchführung von Projektaktivitäten erfolgt hauptsächlich über unabhängige Organisationen, etwa dem Institut für Deutsch-Türkische Integrationsstudien und interkulturelle Arbeit in Bezug auf Religionsfragen (*indirekt*). Dies steht im Einklang mit der deutschen Tradition der Politikdurchführung, wie dies auch die Rolle der so genannten Wohlfahrtsverbände demonstriert. Gleichwohl werden von der Stadt Mannheim eine Reihe von Projekten *direkt* erarbeitet und durchgeführt. Diese Projekte konzentrieren sich hauptsächlich auf Bereiche, in denen andere Organisationen weniger aktiv sind.

### **Rotterdam**

Die Förderung der Toleranz gegenüber bzw. der Gleichbehandlung von islamischen Gemeinden in Rotterdam ist in einem allgemeinen Konzept verankert. Dieses Konzept beruht auf der Überzeugung, dass alle Bürger gleichberechtigten Zugang zur Politik und zu den Dienstleistungsangeboten haben sollten (obwohl verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um die Einbeziehung von Zuwanderern und ethnischen Minderheiten, etwa im Beschäftigungsbereich, zu fördern). Der multikulturelle Charakter der Stadt wird durch ein spezifisches Programm mit der Bezeichnung „Multicoloured City“ (1998) gefördert. Dieses Programm bietet einen Ansatzpunkt für die Politikdurchführung in den verschiedenen Ämtern der Kommunalbehörde und verfolgt vier Prioritäten: die Einbeziehung ethnischer Minderheiten in Verbände, ein Programm zur Förderung der kulturellen Vielfalt („Diversity Scheme“) in den Kommunen, eine breit angelegte Kulturpolitik sowie die Förderung von unternehmerischer Initiative und Beschäftigung. Die Stadt verfügt über eine spezielle Politik für Neuankömmlinge, eine weitere für niedergelassene Zuwanderer und ethnische Minderheiten und eine dritte für „Bürger von Minderheitengruppen“, die in ihre Heimatländer zurückkehren (derzeit in Arbeit).

Die Notwendigkeit der Aufnahme formaler Gespräche mit lokalen Moscheevereinen über die Neuansiedlung von Moscheen in ganz Rotterdam während des städtischen Erneuerungsprozesses (in den 80er Jahren) wurde zum Anlass genommen, die Beziehungen zu den Religionsgemeinden stärker zu strukturieren. Im Jahr 1989 wurde einem Kommunalbeamten die Verantwortung für Fragen zu Moscheen übertragen, und kurze Zeit später folgten eine Veröffentlichung zu diesem Thema und ein entsprechender Beschluss des Stadtrats. Diese Entwicklungen veranlassten die Kommunalbehörde dazu, dem Dachverband SPIOR (Gründungsplattform für Islamische Organisationen in Rotterdam/Rijnmond) für seine Funktion als Verbindungsstelle zwischen den islamischen Gemeinden und der Kommunalbehörde Zuschüsse zu gewähren. Heute ist SPIOR für die Entwicklung und Erbringung bestimmter Leistungen für die Kommunalbehörde zuständig und in politischen Ausschüssen und Beratungsgruppen vertreten. Außerdem ist SPIOR für die Entwicklung und Koordinierung von Maßnahmen verantwortlich, die der Kommunalbehörde im Zusammenhang mit ethnischen Minderheiten Orientierung vermitteln. Sein vorrangiges Ziel ist es, über sein voll entwickeltes Netzwerk sowie über Maßnahmen zugunsten islamischer Interessen auf die Politik Einfluss zu nehmen.

Eine wichtige Komponente dieses Konzepts stellt die Konsultationsplattform<sup>28</sup> von Zuwanderern und ethnischen Minderheiten (einschließlich religiöser Minderheiten) dar, die von der Kommunalbehörde zur Überprüfung und Erörterung von (potenziellen) strategischen Maßnahmen bzw. für den Meinungs austausch genutzt wird. In einigen Fällen ist für die Vorschläge für politische Maßnahmen die Zustimmung der Konsultationsplattform erforderlich, bevor die Politikvorschläge zu einer offiziellen Politik werden können. Diese Plattform bietet den Vorteil, dass mit der Einbeziehung von Zuwanderern und ethnischen Minderheiten sowie der islamischen Gemeinden in die Politikentwicklung die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die entsprechenden Maßnahmen und Dienstleistungen eine größere Gleichberechtigung in den Dienstleistungsangeboten und eine gewisse Sensibilität für diesbezügliche Aspekte gewährleisten.

Der Ansatz in Rotterdam ist insofern *formal*, als eindeutig dargelegt wird, wie das Verfahren der Politikgestaltung abläuft. Seine Ziele sind auf allgemeine Fragen der Integration und sozialen Eingliederung ausgerichtet und in diesem Sinne *explizit*. Im Hinblick auf die Förderung der Religionsgleichheit und -toleranz bleiben die zugrunde liegenden Ziele jedoch *implizit*. Die verschiedenen am Verfahren beteiligten Akteure können Einzelaspekte und Fragen der Religionsgleichheit und -toleranz einbringen, doch das Thema steht nicht im Mittelpunkt der Debatte über die Politikgestaltung.

Die Maßnahmen werden über Beratungsgruppen und durch Einbeziehung und Beauftragung des Dachverbands SPIOR umgesetzt. Die Beratungsgruppen (Beiräte) sind ein Beispiel für den *proaktiven* Charakter des Politikansatzes. Dabei wird frühzeitig eine explizite Überprüfung durchgeführt, um zu beurteilen, ob die Richtlinien implizite und unbeabsichtigte diskriminierende Mechanismen beinhalten. Auch hier können Religionsfragen zur Sprache gebracht werden, stehen jedoch nicht unbedingt im Mittelpunkt.

Die Rolle des Dachverbands SPIOR kann als ein Beispiel für die Delegation der Verantwortung für die Politikdurchführung angesehen werden (*indirekter Ansatz*). Da der Dachverband ursprünglich gegründet wurde, um den aufkeimenden Bedürfnissen der islamischen Gemeinde - etwa dem Bau von Moscheen - Geltung zu verschaffen, hat er *reaktiven* Charakter. Mit der Zeit ist SPIOR zum Hauptpartner bei der Entwicklung von Maßnahmen für die islamische Gemeinde geworden. Diese Rolle wird jedoch nicht formalisiert oder explizit dargestellt. Durch die langjährige Zusammenarbeit konnte sich SPIOR weiterentwickeln und seine Tätigkeiten über Rotterdam hinaus ausdehnen. Im Mittelpunkt von SPIOR stehen immer noch die Bedürfnisse der islamischen Gemeinde, doch Religionsfragen als solche stehen ausdrücklich im Vordergrund der Arbeit.

## **Turin**

Die Stadt Turin fördert keine speziellen Richtlinien oder Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Religion. Es gibt jedoch ein eigenes Netzwerk von Einwanderungsdienststellen und -ämtern, darunter das Amt für Landfahrer und Ausländer, die Weltamt für Landfahrer und Ausländer, das Amt für Minderjährige aus Nicht-EG-Staaten und das Interkulturelle Zentrum. Ihre Tätigkeiten konzentrieren sich auf interkulturelle Bildung, Schutz von illegal in Turin lebenden Minderjährigen, berufliche Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Aufnahme von Neuankömmlingen sowie interkulturelle (soziale) Maßnahmen. Das Netzwerk strebt eine Koordinierung seiner Tätigkeiten sowie formale Vereinbarungen und Kooperationen an. Es gibt keine speziellen Maßnahmen für die muslimischen Zuwanderer und ethnischen Minderheiten in Turin, sondern nur Richtlinien für Nicht-EU-Bürger, und Religionsfragen werden erst erörtert, wenn die dringlicheren Fragen geklärt wurden.

---

<sup>28</sup> In den Niederlanden genießen Ausländer uneingeschränktes passives und aktives Wahlrecht in den Kommunen.

In den letzten Jahren hat die Stadt Turin in Zusammenarbeit mit anderen Kommunalbehörden versucht, eine besser abgestimmte Palette von Dienstleistungen und Maßnahmen zu entwickeln, die an den Bedürfnissen der Zuwanderer und ethnischen Minderheiten ausgerichtet ist. Dabei traten jedoch erhebliche Probleme in den Verwaltungs- und Bereitstellungssystemen der Kommune auf. Inflexible Organisationsstrukturen führten nicht nur bei Notfällen zu Problemen, sondern machten es auch sehr schwierig, den Bedürfnissen von Zuwanderer- und ethnischen Minderheitengemeinden in geeigneter Weise gerecht zu werden. Zur Überwindung dieser organisatorischen Probleme beschloss die Stadt Turin, die Verantwortung für einen Großteil der Dienstleistungen und Maßnahmen an verschiedene Verbände und soziale Kooperativen zu übertragen.

Turin verankert sein Konzept zur Förderung der Toleranz und Gleichbehandlung islamischer Gemeinden in allgemeinen Richtlinien, die darauf ausgerichtet sind, den Bedürfnissen aller Zuwanderer und Angehörigen ethnischer Minderheiten gerecht zu werden und die Verwirklichung einer multikulturellen Gesellschaft zu fördern. Das Verfahren der Politikgestaltung ist *formalisiert*, wobei die geltenden Rechtsvorschriften für die Stellung von Nicht-EU-Bürgern als Grundlage dienen. Die Schwerpunkte der Maßnahmen zugunsten der Eingliederung von Zuwanderern und Minderheiten in die italienische Gesellschaft (Unterbringung, Gesundheit, Aufnahme von Neuankömmlingen, Bildung, Beschäftigung usw.) sind *explizit* definiert. Fragen, die speziell die Belange der islamischen Gemeinde und ihre Religion berühren, bleiben *implizit*. Dies ist zum Teil durch die Tatsache zu erklären, dass die o.g. Erfordernisse als dringlicher angesehen werden. Hinzu kommt, dass der Islam als Religion und der Islam als sozial-kulturelle Identität nicht immer einfach voneinander zu unterscheiden sind, vor allem nicht in einer Gesellschaft, deren Entwicklung von einer einzigen Religion, d. h. dem Katholizismus römischer Prägung, beherrscht wurde.

Das allgemeine Konzept scheint eng an die Lösung der Probleme von Nicht-EU-Bürgern gekoppelt zu sein. In diesem Sinne scheint das Vorgehen eher *reaktiv* als proaktiv zu sein. Dennoch deuten die jüngsten Bemühungen um ein kohärenteres Verfahren für die Bereitstellung von Dienstleistungen, das die Erfordernisse der ethnischen Minderheitengemeinde besser berücksichtigt, auf stärker proaktive Impulse in der Politikgestaltung hin.

Die Maßnahmen werden zum Teil *direkt* von den Kommunalbehörden und zum Teil *indirekt* über ein Netzwerk von Verbänden und sozialen Kooperativen umgesetzt. Ein direktes Vorgehen wird hauptsächlich bei Fragen gewählt, die unmittelbar durch Rechtsvorschriften geregelt werden, während ein indirektes Vorgehen bei der Bereitstellung einer breit gefächerten Palette von Integrationsdienstleistungen gewählt wird.

## **2.4. Die Partizipation islamischer Gemeinden**

### **2.4.1. Arten der Partizipation**

Die Partizipation oder Einbeziehung islamischer Gemeinden ist ein kritischer Aspekt bei der Untersuchung der Frage, inwieweit die Maßnahmen dem Ziel der Religionsgleichheit und -toleranz gerecht werden, zumal die Maßnahmen und Aktivitäten zur Förderung der Religionstoleranz bestenfalls in einer allgemeinen Politik für Zuwanderer und ethnische Minderheiten verankert sind. Die Diskriminierung aus Gründen der Religion wird zumeist als zweitrangig gegenüber wesentlich dringlicheren Erfordernissen der Integration angesehen. Das Thema kommt erst dann zur Sprache, wenn Probleme auftreten. Daher muss sichergestellt werden,

dass im politischen Gestaltungsprozess alle Signale wahrgenommen werden, die auf die Notwendigkeit eines gezielteren Ansatzes zum Thema Religionstoleranz hindeuten. Die aktive und direkte Einbeziehung der islamischen Gemeinde in den politischen Gestaltungsprozess wäre hier eine mögliche Strategie.

Diese Einbeziehung kann je nach Kontext und Ansatz auf unterschiedliche Weise erfolgen. Weiterhin kann zwischen institutionalisierter und nicht-institutionalisierter Partizipation unterschieden werden:

- Die Partizipation in institutionalisierter Form setzt eine strukturelle, längerfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen den örtlichen Behörden und den islamischen Gemeinden/ethnischen Minderheiten und eine vergleichsweise direkte Mitwirkung am Entscheidungsprozess voraus.
- Die Partizipation in nicht-institutionalisierter Form hat im Entscheidungsprozess gewöhnlich weniger Gewicht. Sie ist häufig mit einem nur begrenzten oder kurzfristigen Engagement verbunden und findet sporadisch (einmalige Veranstaltungen) statt in strukturierter Form (regelmäßige Zusammenkünfte) statt.

Die Partizipation islamischer Gemeinden in *institutionalisierter* Form könnte beispielsweise darin bestehen, dass sie eine *Beratungsfunktion* übernehmen und *Entscheidungsprozessen* beiwohnen.

- Die Beiräte für ethnische Minderheiten, Integrationsausschüsse oder Integrationsräte fungieren häufig als ein wichtiges Sprachrohr (zumal die meisten Zuwanderer und ethnischen Minderheiten Nicht-EU-Bürger ohne Wahlrecht sind) für Anliegen und Bedenken, für die Erörterung von Themen von beiderseitigem Interesse und für den direkten Zugang zum politischen Entscheidungssystem. Auch wenn diese Gremien lediglich mit beratenden Funktionen ausgestattet sind, können sie echte Debatten und Bewertungen der kommunalbehördlichen Ansätze in Gang setzen. In einigen Fällen verfügen die Integrationsräte auch über Entscheidungsbefugnisse. Dies ist jedoch von Ort zu Ort unterschiedlich.
- Eine weitere institutionalisierte Form der Einbeziehung islamischer Gemeinden sind die so genannten Beratungsgremien, über die sie sich aktiv an Entscheidungsprozessen beteiligen können. Die Beamten von Kommunalbehörden und ethnische Minderheiten und/oder deren Repräsentanten können in solchen Sachverständigen Gruppen vertreten sein. Vor der öffentlichen Bekanntgabe politischer Konzepte lässt die Kommunalbehörde diese vom Beratungsgremium überprüfen, um zu gewährleisten, dass sich deren Hauptelemente in das Modell einer multikulturellen Gesellschaft einfügen.

Die Einbeziehung islamischer Gemeinden in die Kommunalpolitik kann auch *ad-hoc* oder auf *vertraglichem Wege* in *nicht-institutionalisierter Form* erfolgen.

- Unter Ad-hoc-Partizipation sind vereinzelte, unverbindliche Maßnahmen der Kommunalbehörde zu verstehen, die auf kleinere oder einzelne Anliegen von Muslimen ausgerichtet sind und auf Einzelfallbasis angewandt werden. Dies geschieht häufig bei Problemen im Zusammenhang mit bestimmten religiösen Bräuchen, z. B. bei Begräbnissen (darunter rasche Beerdigungen), Speisevorschriften, Gebetsräumen, Religionsunterricht an Schulen usw. Die Bedeutung der Ad-hoc-Partizipation ist nicht zu unterschätzen, da deutlich vorgetragene Anliegen der islamischen Gemeinden offenbar ein sehr effektives Mittel sind, um die Kommunalbehörde zum Handeln zu bewegen. Darüber hinaus ist dies häufig die pragmatischste Lösung bei Schwierigkeiten, die sich durch die längeren und bürokratischen Verfahren bei den institutionalisierten Formen der Partizipation weniger leicht lösen lassen.
- Die Einbeziehung islamischer Gemeinden auf vertraglichem Wege stellt eine weitere Alternative dar. Die vertragliche Zusammenarbeit ist zwar zeitlich befristet, gewöhnlich jedoch auf ein sehr spezifisches

Ziel und somit auf konkrete Anliegen der islamischen Gemeinden ausgerichtet. Ein Beispiel hierfür sind Kulturmittler und Berater, die der Kommunalbehörde häufig ein differenzierteres Bild von der Kultur der islamischen Gemeinden sowie eine objektivere Sicht in konfliktträchtig erscheinenden Situationen vermitteln.

Die verschiedenen Formen der Partizipation können nebeneinander existieren, was in der Praxis auch häufig der Fall ist. Institutionalisierte Formen der Partizipation sind bei stärker formalen und expliziten Ansätzen besser entwickelt. Die nicht-institutionalisierten Formen herrschen bei informellen, impliziten Ansätzen vor. Vertragliche Beziehungen sind ein Kennzeichen für eine indirekte Politikdurchführung durch die Kommunalbehörden.

#### **2.4.2. Wichtige Einflussfaktoren für die Partizipation in der Praxis**

Strukturen, die die Partizipation ethnischer Minderheiten sowie der islamischen Gemeinden regeln, sind zwar wichtig, doch sie stellen lediglich eine Facette der Rolle dar, die Zuwanderer und ethnische Minderheiten bei der Politikentwicklung auf kommunaler Ebene spielen oder spielen können. Eine weitere Facette ist die Qualität dieser Partizipation. Unter Qualität ist hier die Offenheit des Dialogs, die Einstellungen beider Parteien (Kommunalbehörden und Zuwanderer/ethnische Minderheiten), der Grad der Erfüllung ihrer Erwartungen usw. zu verstehen. In diesem Sinne ist Qualität ein stark subjektiv geprägter Begriff. Aus diesem Grund ist die Identifikation und das Verständnis einiger weiterer Faktoren, die die Partizipation der islamischen Gemeinden in der Praxis beeinflussen, wichtig.

Ausgehend von den praktischen Erfahrungen sind zwei Schlüsselfaktoren zu erkennen:

- unterschiedliche Auffassungen von der Partizipation,
- organisatorische Stärken der ethnischen Gemeinden und ihrer Organisationen.

Bei den *Auffassungen* geht es zunächst darum, wie die verschiedenen Interessengruppen (darunter auch die Muslime selbst) die Einbeziehung islamischer Gemeinden in die Verfahren der politischen Beratung und Entscheidungsfindung sehen, begreifen oder sich vorstellen. Die islamischen Gemeinden müssen wissen, dass ihre Bemühungen ernst genommen und sie als gleichberechtigte Partner in den Verfahren anerkannt werden. Ihnen muss glaubhaft vermittelt werden, dass ihr Engagement nicht vergeblich ist.

Manche islamischen Gruppen sind durchaus bereit und fähig, sich an der Politikgestaltung zu beteiligen. Mitunter gehören sie bereits Selbstorganisationen an und haben sogar schon Erfahrungen mit Behörden gesammelt. Islamische Gemeinden, denen legale (in geregelten Verhältnissen lebende) Bürger angehören, sind stärker an den Themen in ihrem unmittelbaren Umfeld interessiert und werden vermutlich eher bereit sein, einen qualitativen Beitrag zu leisten. Außerdem ist es wichtig, auch diejenigen Gemeinden anzuerkennen und zu respektieren, die sich an der Kommunalpolitik nicht beteiligen möchten. Gruppen von Neuankömmlingen, die nicht wissen, wie lange sie bleiben werden oder die in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen mit Behörden gesammelt haben, werden sich vermutlich nicht beteiligen wollen. Ungeachtet aller Bemühungen, sie vom Gegenteil zu überzeugen, könnten sie die Auffassung vertreten, dass eine aktive Partizipation sie nicht nur sichtbar, sondern auch anfälliger machen wird. Aus einigen Kommunen liegen Berichte vor, die darauf schließen lassen, dass eine schwer gestörte oder gar traumatische Beziehung zu den Behörden im Heimatland ebenfalls ein wichtiger Einflussfaktor ist.

Der Grad der Einbeziehung islamischer Gemeinden ist auch eng mit den Auffassungen darüber verknüpft, welchen Beitrag ihre Einbeziehung leisten kann. Dies wird dadurch veranschaulicht, wie ernsthaft und respektvoll der Dialog bei allgemeinen Entscheidungsprozessen ist. Die derzeit vorhandenen institutionalisierten Ausschüsse und Beratungsgremien sind nur so gut, wie sie von der Außenwelt wahrgenommen werden. Ratschläge, Empfehlungen oder Entscheidungen sind nur dann nützlich, wenn das Vertrauen vorhanden ist, dass sie auch in den Entscheidungsprozess einfließen werden.

Zweifellos wird die Meinungsbildung entscheidend von den Medien beeinflusst. Bis heute hat sich die Macht der Medien zugleich als Freund und Feind im Kampf gegen Diskriminierung erwiesen. Die Darstellung ethnischer und religiöser Minderheiten in den Medien beeinflusst die Möglichkeiten und die Ernsthaftigkeit der Zusammenarbeit zwischen diesen Gemeinden und den zuständigen Kommunalbehörden.

Die „organisatorische Stärke“ spielt ebenfalls eine Schlüsselrolle für die Einbeziehung der islamischen Gemeinde. Ob und in welchem Umfang die Organisationen der Zuwanderer und ethnischen Minderheiten sowie der islamischen Gemeinde über operative Einrichtungen, Gelder für ihre Aktivitäten und die erforderliche Ausbildung zur Verbesserung ihrer Ressourcen verfügen - all dies ist ausschlaggebend für den Grad ihrer Einbeziehung in die Politikentwicklung und -durchführung auf kommunaler Ebene.

Mit der zunehmenden Professionalität der islamischen Organisationen und wachsendem Vertrauen in ihre eigene Arbeit werden sie auch zu effektiveren und effizienteren Partnern für die Kommunalbehörden. Dadurch sind sie besser in der Lage, gute und vernünftige Ratschläge zu geben und den Weg für eine direkte Einbeziehung in Entscheidungsforen zu ebnen. Je zahlreicher die islamischen Gemeinden in den relevanten Politikbereichen vertreten sind, desto besser wird die Kommunalbehörde informiert sein und sicherstellen können, dass ihr Konzept die Erfordernisse aller Gemeinden in der Gesellschaft berücksichtigt. Außerdem schafft die Kommunalbehörde dadurch eine gesicherte Basis, um proaktivere Maßnahmen und explizite Strategien zur Förderung der Religionstoleranz und -gleichheit auf den Weg zu bringen.

Die Erfahrungen auf kommunaler Ebene zeigen, dass die organisatorische Stärke von islamischen Organisationen im Hinblick auf ihre Einbeziehung in die Verfahren der Politikentwicklung ein vielschichtiges Thema ist.

Zum einen spielen die *Finanzmittel* eine Rolle. Zweifellos ist der Zugang zu Finanzmitteln eine Voraussetzung für das Bestehen und die Entwicklung einer Organisation. In diesem Kontext spielt offenbar aber auch die Herkunft der Finanzmittel eine Rolle. In Mannheim sind die islamischen Organisationen beispielsweise vollständig von Finanzmitteln aus ihren Heimatländern abhängig. Allgemein gilt dies als einer der Hauptgründe, weshalb diese Organisationen ihren Blick weniger auf die deutsche Gesellschaft richten und daher weniger bereit oder fähig sind, einen Beitrag zum Integrationsprozess zu leisten.

Ein weiterer Aspekt ist der Grad des *Einblicks in die Verfahren der kommunalen Politikgestaltung* seitens der islamischen Organisationen und ihrer Vertreter. Angesichts dessen, dass diese Abläufe bereits von einschlägig bewanderten Fachleuten als komplex angesehen werden, kann mit Fug und Recht behauptet werden, dass diese Komplexität von Zuwanderern und ethnischen Minderheiten, die in völlig anderen kommunalbehördlichen und politischen Systemen aufgewachsen sind, noch viel schwerer zu durchschauen ist. Die Wirksamkeit ihrer Einbeziehung in den politischen Gestaltungsprozess über Integrationsräte, ethnische Minderheitenräte usw. wird weitgehend von ihrer Fähigkeit abhängen, den Umfang der Einflussnahme und Veränderungen zu beurteilen und den realistischen Zeitrahmen abzuschätzen, in dem die Herbeiführung von Veränderungen zu erwarten ist. In Mannheim wurde eine Schulungs- und Informationsveranstaltung durchgeführt, um die Mitglieder des neu gewählten Integrationsrats und des

ethnischen Minderheitenrats auf ihre Rolle vorzubereiten. Die Erfahrungen waren bisher positiv, zeigten aber auch, dass eine längere Schulungsdauer sinnvoll wäre. Aus diesem Grund wird die Initiative fortgesetzt. In Aarhus werden zurzeit entsprechende Pläne mit dem Ziel erarbeitet, ähnliche Schulungen für den dortigen Integrationsrat durchzuführen.

Ein dritter Aspekt betrifft die *Einrichtungen und die Unterstützung*, die den Organisationen der Zuwanderer und ethnischen Minderheiten für ihre aktive Partizipation zur Verfügung gestellt werden. Darin eingeschlossen sind der rechtzeitige Zugang zu Informationen und Dokumentationen, aber auch die praktische Unterstützung durch Kommunalbedienstete. Letzteres kann allgemeine (Sekretariats-) Unterstützung für den Integrationsrat, ethnischen Minderheitenrat usw. beinhalten, aber auch spezifischere Unterstützung bei Fragen, mit denen sich der Rat befasst. Auch hier demonstrieren die praktischen Erfahrungen die Relevanz dieser Art von Unterstützung. In der Praxis sind dieser und der vorherige Aspekt insofern direkt miteinander verbunden, als ein fundierteres Verständnis der Prozesse den ethnischen Minderheiten dabei hilft, die verfügbaren Einrichtungen effektiver zu nutzen.

## 2.5. Überwachung der Wirksamkeit: Praktische Herausforderungen

Eine Voraussetzung für die Stärkung des Konzepts ist seine angemessene Bewertung. Dabei ist es hilfreich, wenn die Kommunalbehörden Überwachungs- und Follow-up-Maßnahmen definieren und Mittel zur Sammlung und Verteilung von (Untersuchungs-) Material über die Konzepte und Dienstleistungen der Kommunalbehörde und Bedürfnisse der Gemeinden zur Verfügung stellen. Dies sind wichtige Aspekte, damit die Entwicklung der Konzepte bewertet, die Erfordernisse der Nutzer identifiziert und die Qualität des Dienstleistungsangebots optimiert werden können. Weiterhin sind (interne) Strukturen wie eine Amtsstelle oder ein für Diskriminierungsfragen zuständiger Beamter oder ein Ombudsmann für die (Eigen-) Überwachung wichtig, da sie eine Einschätzung darüber abgeben können, ob (interne) Vorgehensweisen zur Förderung der Religionstoleranz befolgt werden.

In der Praxis sind für die Einrichtung eines Überwachungssystems auf kommunaler Ebene eine Reihe von praktischen Herausforderungen zu bewältigen. Die Tatsache, dass das Konzept für islamische Gemeinden im Hinblick auf Religionsgleichheit und -toleranz häufig in einer allgemeinen Integrationspolitik verankert ist, stellt eine der größten Herausforderungen dar. Der implizite Charakter der Ziele macht die Überwachung recht schwierig.

Ein weiteres Problem ist die Definition des Begriffs „effektiv“. Angesichts der impliziten Ziele und der Sensibilität des Themas müssen für die Bewertung der Effektivität eine Reihe subjektiver Auffassungen mit berücksichtigt werden. Die aktive Einbeziehung islamischer Gemeinden in den Prozess gewinnt daher an Relevanz. Insgesamt deutet nur wenig darauf hin, dass die islamischen Gemeinden in die Bewertung der Effektivität der Ansätze von Kommunalbehörden einbezogen werden. Die formellen und informellen Empfehlungen von Organisationen wie SPIOR (Rotterdam) und anderen islamischen Vertretungen, z. B. in kommunalen Räten, Ausschüssen oder Gremien, könnten zur Bewertung beitragen. Diese institutionalisierten Mechanismen scheinen der Kommunalbehörde eine echte Chance zu bieten, die Stärken und Schwächen der bisherigen Ergebnisse gegeneinander abzuwägen und zugleich die Einbeziehung der islamischen Gemeinden in die Gestaltung der relevanten Maßnahmen zu verstärken.



Trotz dieser Schwierigkeiten konzentrieren sich die Kommunalbehörden auf die Einführung von Überwachungsmechanismen, wobei hinsichtlich der Art und des Umfangs dieser Konzepte erhebliche Unterschiede bestehen.

### **Aarhus**

In Aarhus wurde das Konzept für die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen erst vor kurzem festgelegt. Daher liegen bis heute weder praktische Erfahrungen mit dem System noch Bewertungsergebnisse vor.

Das Konzept ist direkt an die Definition von Zielen für bestimmte Politikbereiche gekoppelt. Die zuständigen Dienststellen legen quantitative und qualitative Ziele für ihre Arbeit im kommenden Jahr fest. Gleichzeitig werden die Methoden zur Erfassung der notwendigen Daten und Messung der Wirkung skizziert. Diese Methoden sind für statistische Daten, Zielberichte und Fragebögen unterschiedlich. In Verbindung mit den skizzierten Methoden werden mitunter auch explizite Indikatoren definiert.

Die ersten Ergebnisse dieses neuen Konzepts zur Überwachung der Wirksamkeit der Maßnahmen werden für Anfang 2003 erwartet.

### **Bradford**

Es gibt kein durchgängiges formales Verfahren für die Bewertung der allgemeinen Richtlinien und ihrer Wirksamkeit. Die Überwachung erfolgt hauptsächlich im Wege formaler Beschwerde- und Disziplinarverfahren. Die Kommunalbehörde in Bradford verfügt jedoch über interne Überwachungssysteme für den Umgang mit Rassen und Geschlechtern auf allen Personalebene.

Es werden regelmäßig Berichte zur aktuellen Situation bei Polizeieinsätzen sowie in den Bereichen Beschäftigung, Unterbringung und Sozialfürsorge erstellt. Jeder Bericht enthält eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen.

Vor kurzem hat Bradford Vision<sup>29</sup> den Bericht „Bradford Race Review“ in Auftrag gegeben, in dem der folgenden Fragestellung nachgegangen wurde: „Was sind die Gründe für die Spaltung der Bevölkerung in Bradford entlang sozialer, kultureller, ethnischer und religiöser Grenzen?“ Das von Sir Herman Ouseley (dem früheren Vorsitzenden der Kommission für Rassengleichheit) geleitete Review-Team konzentrierte sich dabei auf die Tendenz zur Selbstabgrenzung, die Notwendigkeit, diese Entwicklung zu stoppen und umzukehren sowie auf die Rolle der Bildung. Zum besseren Verständnis der laufenden Entwicklung und der zugrundeliegenden Mechanismen organisierte das Review-Team groß angelegte Veranstaltungen, sprach mit Einzelpersonen ebenso wie mit Verbänden und forderte zu schriftlichen Stellungnahmen und Erfahrungsberichten sowie zur aktiven Nutzung seiner Website auf. Besonderer Wert wurde auf die aktive Einbeziehung junger Menschen gelegt. Drei der zwölf Mitglieder des Review-Teams waren Schüler einer Schule in Bradford. Die Ergebnisse wurden in dem Bericht „Community pride not prejudice - making diversity work in Bradford“<sup>30</sup> im Juli veröffentlicht.

---

<sup>29</sup> Bradford Vision ist eine Partnerschaft, an der der Stadtrat von Bradford, die Polizei von West Yorkshire, Bradford University, die Colleges in Bradford, Keighley und Shipley, die Handelskammer in Bradford, die Gesundheitsbehörden in Bradford, Bradford Breakthrough, Yorkshire Forward sowie Vertreter freiwilliger Körperschaften und der Glaubensgemeinschaften beteiligt sind.

<sup>30</sup> Der Bericht kann von der Website [www.bradford2020.com](http://www.bradford2020.com) heruntergeladen werden.

### **Mannheim**

In Mannheim erfolgt die Bewertung der Maßnahmen für ethnische Minderheiten und islamische Gemeinden im Rahmen von Projektevaluierungen und zielgerichteten thematischen Studien. Außerdem gibt es einen informellen Prozess zur Überwachung der Integrationsfortschritte. Diese Überwachung beruht unter anderem auf der Registrierung der Besucherzahl im Rahmen des Modellprojekts „Offene Moschee“ (die Aufschluss darüber gibt, wie ein positives Beispiel des Islam in Mannheim aufgenommen wird), der Erfassung der Anzahl von Vorfällen in der Öffentlichkeit, an denen die islamische Gemeinde in irgendeiner Form beteiligt ist und der Verfolgung der Berichterstattung in den Medien.

### **Rotterdam**

In Rotterdam ist die Überwachung und Bewertung teilweise an die Untervergabe von Tätigkeiten an den Dachverband SPIOR gekoppelt. Jedes Jahr werden am Ende der Vertragsdauer die Erfolge und Ergebnisse bewertet.

Der so genannte Minderheitenmonitor (*Minderheden Monitor*) ist eine jährliche Umfrage, die (seit 1997) vom Institut für Sozial- und Wirtschaftsforschung (ISEO) und vom Zentrum für Forschung und Statistik (COS) im Auftrag des Amtes für Soziales und Beschäftigung der Stadt Rotterdam durchgeführt wird. Die Ergebnisse dieser jährlichen Umfrage bilden die Grundlage für die Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen. Der Minderheitenmonitor befasst sich mit Themen wie Unterbringung, Beschäftigung, Bildung, Gesundheitsfürsorge usw. Auf der Grundlage der entsprechenden politischen Prioritäten wird jedes Jahr in der Umfrage ein thematischer Schwerpunkt festgelegt, zu dem detailliertere Analysen durchgeführt werden.

### 3. Kommunale Erfahrungen in drei wichtigen Politikbereichen

Das Nichtvorhandensein formaler, expliziter Konzepte zur direkten Förderung der Religionstoleranz und -gleichheit spiegelt sich in den Bereitstellungsmechanismen der Kommunalbehörde wider. In den drei wichtigen Politikbereichen Beschäftigung, öffentliche Einrichtungen und Bildung wird deutlich, dass die Gestaltung des übergeordneten, strategischen Rahmens unter Einbeziehung der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gewöhnlich außerhalb des Einflussbereichs der Allgemeinheit und der islamischen Gemeinden (z. B. Beschäftigungspolitik) liegt. Betrachtet man hingegen bürgernahe Politikbereiche, die unmittelbare Auswirkungen auf den Alltag der Menschen haben, ist eine stärkere Beteiligung der Menschen (d. h. islamischer Gemeinden) festzustellen. Der Grund dafür ist vermutlich, dass man sich der Notwendigkeit der Einbeziehung der Gemeinden in die Entwicklung von Maßnahmen, von denen diese direkt betroffen sind, stärker bewusst ist und auch die Gemeinden selbst eher bereit sind, sich zu engagieren. Dies trifft auf verschiedene öffentliche kommunale Einrichtungen sowie das Bildungswesen, insbesondere im Primarschulwesen zu. Auf die Beschäftigungspolitik trifft dies jedoch weniger zu.

#### 3.1. Beschäftigung

Mitunter sind die Kommunalbehörden Politikgestalter im Beschäftigungsbereich, zugleich aber auch selbst Arbeitgeber.

Als *Politikgestalter* verfolgt die Kommunalbehörde das Ziel, Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die auch islamischen Glaubens sein können. Religiöse Toleranz und Gleichbehandlung kommen bei der Entwicklung von Beschäftigungspolitik nicht ins Spiel. Dies wäre jedoch möglich, wenn man die islamischen Gemeinden in die Gestaltung der Beschäftigungspolitik auf institutioneller Ebene einbeziehen würde. Derzeit beschränkt sich die Rolle der islamischen Gemeinden zumeist auf die Sammlung und Verbreitung von fallbezogenen Informationen sowie auf die Ausführung von Verträgen im Zusammenhang mit Beschäftigungs- und Integrationsfragen.

Als *Arbeitgeber* verfügen einige Kommunalbehörden über spezielle Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Zuwanderern und ethnischen Minderheiten in der Kommunalbehörde, damit alle gesellschaftlichen Gruppen angemessen repräsentiert sind. Aufgrund dieser speziellen Maßnahmen werden sie direkt mit Problemen von Mitarbeitern konfrontiert, die eine bestimmte Religion wie den Islam ausüben (z. B. Gebetszeiten und Gebetsräume, religiöse Feiern und Bräuche, Feiertage, Ernährung usw.). Mitunter enthalten die Beschäftigungspolitik der Kommunalbehörden bereits entsprechende Regelungen für die Religionsausübung, während andere Richtlinien zwar keine einschlägigen Regelungen enthalten, jedoch die Religionsausübung gestatten, sofern sich die anderen Beschäftigten dadurch nicht belästigt oder fühlen. Die Schwierigkeit besteht hier jedoch darin, dass nicht in Erfahrung zu bringen ist, ob die Menschen die Ausübung ihrer Religion vermeiden, weil sie fürchten, andere dadurch zu belästigen. Dies wiederum lässt darauf schließen, dass keine Mechanismen zur Erkennung der Bedürfnisse von Mitarbeitern im Hinblick auf ihre religiösen Sitten und Praktiken vorhanden sind.

#### **Aarhus**

In ihrer Rolle als Politikgestalter hat die Kommunalbehörde im November 2000 eine neue Initiative zur Förderung der Beschäftigung von Flüchtlingen und Zuwanderern eingeleitet. Vorrangiges Ziel ist es, die

Beschäftigungsquote von Flüchtlingen und Zuwanderern in den nächsten 10 Jahren um jährlich drei Prozent zu erhöhen. Nach diesen 10 Jahren soll die Beschäftigungsquote ebenso hoch wie die der Gesamtbevölkerung von Aarhus sein. Im Jahr 1999 betrug die Lücke noch 34,2 %.

Kennzeichnend für die neue Politikinitiative sind vier Handlungsschwerpunkte:

- Einleitung einer Dialogkampagne, die auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgerichtet ist,
- verstärkte Bemühungen um die Integration in Privatunternehmen,
- verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsberatung für junge Flüchtlinge und Zuwanderer,
- Erhöhung der Anzahl von Flüchtlingen und Zuwanderer, die von der Kommunalbehörde ausgebildet und beschäftigt werden.

Für die Umsetzung dieser Politikinitiative wurde eine umfassende Palette von Beschäftigungs- und Ausbildungsprojekten zusammengestellt.

In ihrer Rolle als Arbeitgeber unterstreicht die Kommunalbehörde ausdrücklich das Recht auf Chancengleichheit. Die entsprechenden Maßnahmen sind unter der Überschrift „Platz für Unterschiede“ (Plads til forskellighed) zusammengefasst. Bei Stellenausschreibungen wird besonderer Wert auf Bewerbungen von ethnischen Minderheiten für alle Positionen gelegt. Die größten Erfolge bei der Einstellung ethnischer Minderheiten wurden bislang im öffentlichen Verkehrswesen (Aarhus Sporveje) erzielt.

### **Bradford**

In Bradford gibt es keine spezifischen beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf kommunaler Ebene.

Als Arbeitgeber verfügt Bradford über einen Verhaltenskodex, auf den sich die Bürger bei Beschwerde- und Disziplinarverfahren berufen können. Es gibt einen Gebetsraum für alle Glaubensrichtungen, sofern die Räumlichkeiten dies zulassen. Außerdem gibt es Aufklärungskurse für die Mitarbeiter.

Bei dem praktizierten Vorgehen sind die Mitarbeiter gehalten, auf andere Religionen Rücksicht zu nehmen. Während des Fastenmonats Ramadan nehmen die islamischen Mitarbeiter den ganzen Tag keine Speisen zu sich, und die Kollegen sollten dies wissen und respektieren. Ebenso sollten die Arbeitszeiten so eingeteilt werden, dass die Religionsausübung nicht behindert wird. Die Anerkennung von religiöser Vielfalt kann auch auf informellere Weise zum Ausdruck gebracht werden, z. B. durch eine Einladung zu einem informellen Essen, in dessen Verlauf eine Vorführung über die Rückkehr der Pilger vom Hajj gezeigt wird.

### **Mannheim**

In Mannheim gibt es keine speziellen beschäftigungspolitischen Maßnahmen für Zuwanderer und ethnische Minderheiten einschließlich der islamischen Gemeinde. Der Mangel an wissenschaftlichen und repräsentativen Daten über ethnische und insbesondere religiöse Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich wird vom *Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen* (2000, S. 144) schon seit Jahren kritisiert. In seiner Veröffentlichung zum Thema „Diskriminierung am Arbeitsplatz“ (1998) kam der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu dem Ergebnis, dass es in den Personalabteilungen noch immer Vorbehalte gegenüber der Beschäftigung von Muslimen im Dienstleistungssektor gibt. Da die Religion im Grundgesetz zur Privatsache erklärt wird, sind öffentliche

Einrichtungen und Privatunternehmen nicht für die Förderung der Gleichbehandlung von Religionen verantwortlich. Es gibt keine Quotenregelung, die mit der Frauenquote oder Einstellungsquote von Menschen mit Behinderungen vergleichbar wäre.

Doch obwohl Artikel 4 des Grundgesetzes eine „ungestörte Religionsausübung“ zusichert, wird dieses Recht im Beschäftigungsbereich durch begründete Regelungen eingeschränkt. Der Arbeitgeber sollte die Religion und deren Ausübung zwar schützen, ist aber nicht verpflichtet, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, z. B. durch Überlassung eines Gebetsraums. Die Religionsausübung ist zulässig, solange der reguläre Arbeitsablauf dadurch nicht beeinträchtigt wird (beispielsweise müssen die Gebete während der Arbeitspausen stattfinden; das Tragen eines Kopftuchs wird akzeptiert, solange die Arbeitsschutzbestimmungen eingehalten werden).

Ein gravierendes Problem am Arbeitsplatz ist die mangelnde Akzeptanz und Toleranz gegenüber anderen religiösen Kulturen und Praktiken. Dazu gehören verschiedene Formen der Diskriminierung wie etwa Scherze über Gebete, Kleidung und das Fasten von Muslimen und die Rechtfertigung für den Verzicht auf den Genuss von Alkohol oder Schweinefleisch.

Die drei größten Unternehmen in Mannheim (Mercedes Benz mit 10 000 Mitarbeitern, davon 10 % Nichtdeutsche; John Deere mit 2 500 Mitarbeitern, davon 20 % Nichtdeutsche (6,4 % Türken); Siemens mit 2 000 Mitarbeitern und einer kleinen Zahl Nichtdeutscher) wurden gefragt, inwieweit die Religionsausübung (von Muslimen) in der Firmenpolitik ein Thema ist. Alle drei Personalleiter erklärten, dass es bislang noch keinen Handlungsbedarf in Bezug auf die Religionsausübung von Muslimen am Arbeitsplatz gegeben habe. Alle drei versicherten, dass es keine Probleme in diesem Bereich gebe. Dazu der Personalleiter von John Deere: „Wir haben muslimische Kollegen, die sich zurückziehen, um während ihres Gebets ungestört zu sein. Bislang hat es keine Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder Religion gegeben. Ein Unternehmen mit Mitarbeitern aus zwanzig verschiedenen Ländern muss interkulturelle Toleranz zeigen, damit es reibungslos funktioniert.“

Anträge auf Beurlaubung während der religiösen Feiertage werden von allen drei Unternehmen problemlos genehmigt.

Zwei *Beschäftigungsprojekte* in Mannheim sind an dieser Stelle besonders zu erwähnen.

- Das Projekt „Deutsch-Türkisches Wirtschafts- und Bildungszentrum“ konzentriert sich auf die türkische Gemeinde und versucht, interessierte türkische Unternehmer bei der Gründung eines eigenen Betriebs zu unterstützen und vermittelt Kontakte zur Handelskammer. Die Erfahrung auf kommunaler Ebene deutet jedoch auf allgemeine Schwierigkeiten und Defizite für nichtdeutsche Unternehmer hin. Ein Grund ist die fehlende Bereitschaft, die verschiedenen Beratungs- und Informationsangebote der entsprechenden Einrichtungen in Anspruch zu nehmen. Hinzu kommen noch spezifischere Probleme für die türkischen Unternehmer (beispielsweise wird bei der Beantragung eines Darlehens Eigentum in der Türkei von den deutschen Banken nicht als Sicherheit akzeptiert).

Das Deutsch-Türkische Wirtschafts- und Bildungszentrum verfolgt folgende Ziele:

- Förderung der Gründung türkischer Betriebe,
- Beratung und Unterstützung für bestehende türkische Betriebe (insbesondere Betriebe, die in Schwierigkeiten sind),

- Beseitigung der Hindernisse für die Eingliederung bestimmter türkischer Zielgruppen in den Arbeitsmarkt,
- Schaffung von mehr Ausbildungsangeboten in türkischen Betrieben,
- Aufnahme türkischer Betriebe und Firmen in die einschlägigen Verbände der Regionalwirtschaft.

In Religionsfragen wird das Wirtschafts- und Bildungszentrum neutral bleiben. Doch obwohl die Maßnahmen des Wirtschafts- und Bildungszentrums nicht eng am religiösen Auftrag des Islam ausgerichtet werden können, wird es in ihren Konsequenzen eine Korrelation geben, nämlich die sozial-kulturelle (und somit religiöse) Integration durch die wirtschaftliche Integration! Wirtschaftlicher Erfolg sowie ein hoher Bildungsstand sind ein Wegbereiter für die Integration und Anpassung an die Mainstream-Gesellschaft. Erfolgreiche Unternehmer ausländischer (türkischer) Abstammung ändern das Klischee des „unterprivilegierten Ausländers aus dem ländlichen Anatolien“. Zugleich wird auch eine zunehmende Differenzierung des Islambildes erwartet. Derzeit halten immer noch viel zu viele Menschen den Islam für fortschrittsfeindlich, traditionsverhaftet und unvereinbar mit der modernen Marktwirtschaft. Wirtschaftlich erfolgreiche Mitglieder der Türkisch-Islamischen Gemeinde, die sich in den Wirtschaftsverbänden und -gremien auf kommunaler oder regionaler Ebene aktiv engagieren, können dazu beitragen, dass sich dieses Bild ganz oder zumindest teilweise wandelt.

- Das zweite Modellprojekt ist Quist, eine Qualifizierungsinitiative im Stadtteil für ausländische Jugendliche. Es richtet sich an junge Zuwanderer in der Innenstadt und versucht, sie zu einem Schulabschluss und zu einer abgeschlossenen Berufsausbildung zu bewegen. Der Aufbau einer persönlichen, vertrauensvollen Beziehung zwischen Sozialarbeitern und ihren jungen Klienten gilt als Voraussetzung für den Erfolg jeder Intervention. Ein möglicher Weg für den Aufbau einer solchen vertrauensvollen Beziehung besteht in der Arbeit in kleinen Gruppen, die regelmäßig zusammentreffen und ein Thema diskutieren, das für alle Teilnehmer von Interesse ist. Diese Art der Zusammenarbeit bietet die Möglichkeit, die Einstellungen und Verhaltensweisen in einer überschaubaren und festen Gruppe zu ändern und dadurch die Persönlichkeit der Teilnehmer zu festigen und weiterzuentwickeln. Es werden zahlreiche Aktivitäten angeboten, darunter Theater- und Musik-Workshops, Malerei, Bau- und Holzarbeiten usw. Außerdem gibt es spezielle Angebote für Mädchen. Einmal in der Woche finden alle Aktivitäten nur für Mädchen statt, so dass auch Mädchen aus konservativen türkischen Familien teilnehmen können.

### **Rotterdam**

In ihrer Rolle als *Politikgestalter* konzentriert sich die Stadt Rotterdam auf alle Gruppen mit einer schwachen Position am Arbeitsmarkt. Dabei sind Zuwanderer und ethnische Minderheiten lediglich eine der Zielgruppen. In Zusammenarbeit mit dem Dachverband SPIOR werden entsprechende Leitlinien für die Kommunalpolitik erarbeitet. SPIOR hat beispielsweise den Vorsitz in der kommunalen Taskforce, die sich mit Beschäftigungspolitik für Zuwanderer und ethnische Minderheiten befasst. Zugleich gehört SPIOR auch der Kontrollgruppe an, die die Umsetzung der nationalen Rechtsvorschrift SAMEN (Zusammen) überwacht. Diese Rechtsvorschrift verpflichtet Betriebe und den öffentlichen Dienst dazu, ein offizielles Verzeichnis über die Zahl der Beschäftigten zu führen, die einer ethnischen Minderheit angehören.

Außerdem gibt es eine Reihe spezifischer Projekte. An all diesen Projekten sind der Dachverband SPIOR sowie weitere ethnische Minderheitenorganisationen beteiligt:

- eine Beratungsstelle für Arbeitsuchende,

- spezielle Kurse, die hoch qualifizierte Angehörige ethnischer Minderheiten auf das Lehramt im Primarschulwesen vorbereiten,
- Ausbildungsprojekt zur Vorbereitung weiblicher Zuwanderer/Angehörige ethnischer Minderheiten auf häusliche Pflegeberufe (Thuiszorg in kleur – Häusliche Pflegeberufe in Farbe).

Als *Arbeitgeber* verfolgt die Stadt Rotterdam eine Politik der kulturellen Vielfalt, die auf die Einstellung von Zuwanderern und ethnischen Minderheiten ausgerichtet ist. Diese Politik hat sich auf unterer und mittlerer Ebene bereits bewährt. Religion ist in diesem Bereich kein besonderes Problemfeld. Dennoch steigt mit der Einstellung ethnischer Minderheiten de facto auch die Zahl der islamischen Mitarbeiter. In der Praxis wurde dieser Entwicklung dadurch Rechnung getragen, dass an islamischen Feiertagen Urlaub genommen werden kann. Außerdem wird der Fastenmonat Ramadan respektiert, und in den Kantinen werden Speisen angeboten, die der Kultur von Muslimen angepasst sind.

### **Turin**

In Turin gibt es keine genau definierte Beschäftigungspolitik für ethnische Minderheiten. Die Turiner Kommunalbehörde finanziert jedoch Projekte im Bereich der Berufsberatung und Berufsausbildung von Ausländern. Die Kommunalbehörden (Turin Stadtrat, Provinz, Region) haben im Zeitraum 1997 – 1999 mit Gemeinschaftsmitteln im Rahmen des Beschäftigungsprogramms INTEGRA Projekte gefördert, in denen ausländischen Bürgern berufliche Qualifikationen vermittelt werden. Hier einige Beispiele für diese Projekte:

- Einrichtung eines Berufsinformations-, Berufsausbildungs- und -beratungszentrums durch die Schulung von Betreibern und Schaffung eines Netzwerks aus ständigen Dienststellen,
- Kontakte zu Firmen in Piemont, die in Nicht-EU-Märkten präsent sind, aus denen die Zuwanderer stammen, um dadurch die Gründung kleiner und mittlerer Betriebe in Zusammenarbeit mit Firmen zu fördern, die die Entwicklungen in den Herkunftsländern vorantreiben können,
- Schaffung eines Dienstleistungsnetzes, das die Ausbildung und die Ausübung eines Berufes unterstützend begleitet, wobei zusätzlich Darlehen und zugleich Unterstützung bei der Suche nach einer Unterkunft gewährt werden.

Besonders zu betonen ist die Tatsache, dass die katholische Kirche, z. B. *Carita Migranti*, einer der Hauptakteure für die Einführung solcher Beschäftigungsprojekte auf kommunaler Ebene ist. Spezielle Beschäftigungsmaßnahmen für die islamische Gemeinde werden jedoch nicht durchgeführt.

## **3.2. Öffentliche Einrichtungen**

Die Kommunalbehörde spielt eine wichtige Rolle als öffentlicher Dienstleister für die Gesellschaft. Das Dienstleistungsspektrum kann von der öffentlichen Sicherheit über die Umwelt und Bibliotheken bis hin zur Gesundheitsfürsorge und zum Wohnungsbau reichen. Die Konzepte zur Vermeidung und Bekämpfung von religiösen Diskriminierungen in den eigenen Dienstleistungsangeboten sind von Stadt zu Stadt unterschiedlich und richten sich unter anderem auch danach, inwieweit die Dienststellen oder Einrichtungen ihre eigenen Richtlinien und Verfahrensweisen selber bestimmen dürfen.

Es scheint, als würden die Dienststellen der Kommunalbehörde über einen gewissen Handlungsspielraum für die Entwicklung eines eigenen, gezielten Konzepts verfügen, wenn dieser als notwendig betrachtet wird. Es bleibt die Frage – wann wird er als notwendig betrachtet? Er scheint als notwendig betrachtet zu werden,

wenn es zu Beschwerden oder Anfragen der Nutzer von Dienstleistungsangeboten (z. B. Eltern) kommt, und nicht wenn die Kommunalbehörde dies auf eigene Initiative herauszufinden versucht. Die Bereitschaft zur Anpassung ihres Dienstleistungsangebots findet sich eher in Dienststellen, die mit den zentralen Themen und Praktiken des islamischen Glaubens konfrontiert sind, z. B. (schneller) Zugang zu Grabstätten, Bau von Moscheen, Urlaub an religiösen Feiertagen, Gebetsräume, der Kultur von Muslimen angepasste Speisen in öffentlichen Einrichtungen wie Krankenhäusern, eigene Räume für Studentinnen in Schulen usw. Leider sind spezielle Beschwerden oder Anfragen von Muslimen in offenkundigen Schlüsselbereichen keine Garantie dafür, dass nur *diese Themen* in *diesen Dienststellen* dem gleichberechtigten Zugang zu den Dienstleistungsangeboten für islamische Gemeinden im Wege stehen.

Die Kommunalbehörde könnte wesentlich stärker dazu beitragen, dass ihr Dienstleistungsangebot auf der Gleichbehandlung der Religionen basiert. Ebenso könnten die islamischen Gemeinden durch die institutionalisierte Partizipation auf diesem Gebiet eine größere Rolle spielen.

Nicht zu unterschätzen ist der hohe Nutzen zweisprachiger Mitarbeiter, Kulturmittler, Berater und Organisationen wie SPIOR (Rotterdam), die die formalen Dienstleistungen der Kommunalbehörde erbringen und dadurch die Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen durch alle potenziellen Nutzer gewährleisten. Allerdings deutet nur wenig darauf hin, dass islamische Gemeinden in die Entwicklungs- und Planungsphasen für die Bereitstellung der Dienstleistungen einbezogen werden.

Eines der Themen von hoher Aktualität, die auch landesweite Diskussionen ausgelöst haben, betrifft die alternde Bevölkerung der Zuwanderer und ethnischen Minderheiten, deren religiöse Praktiken sich von denen der autochtonen Bevölkerung unterscheiden. Legt man den Gleichheitsgrundsatz zugrunde, werden sich die Altersheime früher oder später auf die religiösen Sitten und Gebräuche dieser Menschen einstellen müssen. Wie schnell werden sich die Behörden auf dieses Zukunftsszenario einstellen können? Die Sammlung und Verbreitung von Informationen zu diesem Thema (einschließlich Forschungsstudien durch Selbstorganisationen) sind zwar ein guter Anfang, jedoch nur ein Schritt in diesem komplexen Prozess. Eine wichtige Voraussetzung für die Bereitstellung geeigneter Dienstleistungsangebote in den (zukünftigen) Altersheimen ist die Einbeziehung der islamischen und anderer Gemeinden in entsprechende Konzepte, und zwar schon heute.

### **Aarhus**

Die Kommunalbehörde bietet ein umfassendes Spektrum an Dienstleistungen. Die praktische Erfahrung kann am Beispiel der Aktivitäten im Bereich der Kinderbetreuung und Altenpflege veranschaulicht werden.

In der Kinderbetreuung gibt es in Aarhus einen Berater, der die Mitarbeiter in den Einrichtungen für die Arbeit mit zweisprachig aufwachsenden Kindern ausbildet und allgemeine Orientierung vermittelt. Die Themen werden entsprechend den Erfordernissen der Mitarbeiter bei ihrer täglichen Arbeit ausgewählt. Der Islam wird nicht gesondert behandelt, sondern im Rahmen der allgemeinen Sensibilisierung für die ethnische Vielfalt. Die in der Praxis am häufigsten auftauchenden Probleme stehen im Zusammenhang mit den Speisevorschriften, der persönlichen Hygiene, männlichen Mitarbeitern, die Windeln von muslimischen Mädchen wechseln usw. Grundsätzlich gilt, dass die allgemeinen Leitlinien der Einrichtungen zu befolgen sind und im Einzelfall mit den Eltern zu verhandeln ist. Die islamischen Organisationen spielen hier keine spezifische Rolle, da die anstehenden Probleme auf Einzelfallbasis gelöst werden.



Im Bereich der Altenpflege wurde 1999 ein spezielles Kompetenzzentrum für die Bedürfnisse älterer Flüchtlinge und Zuwanderer eingerichtet. Derzeit ist die Zahl der älteren Flüchtlinge und Zuwanderer zwar noch begrenzt, und die angebotenen Einrichtungen werden kaum in Anspruch genommen. Im Lichte der demografischen Entwicklungen dürfte sich dies in den kommenden Jahren jedoch ändern. Das Kompetenzzentrum konzentriert sich daher hauptsächlich auf drei Aufgaben:

- Informationen sammeln,
- Informationen verbreiten,
- neue Konzepte für die Erfordernisse der Zielgruppe entwickeln.

### **Bradford**

Im Bereich der öffentlichen Einrichtungen ist die Religionsgleichheit ein fester Bestandteil des allgemeinen Konzepts für Dienstleistungsangebote. In dieses Konzept eingeschlossen sind neben Sozialleistungen, Unterkunft, Bildung, Freizeit, Kultur, Umwelt und auch Begräbnisse. Zur Einhaltung der islamischen Bestattungsriten wurde ein Teil des Friedhofs für muslimische Grabfelder reserviert, die jederzeit zugänglich sind, um ein Begräbnis innerhalb von 24 Stunden nach Eintreten des Todes zu ermöglichen. Zugleich gibt es spezielle Vereinbarungen mit der Gerichtsmedizin für die Freigabe von Leichnamen außerhalb der Dienstzeiten.

Um islamischen Frauen die Teilnahme am Sport zu ermöglichen, sind Sportstätten und Schwimmbäder zu bestimmten Zeiten ausschließlich für Frauen reserviert.

In Absprache mit dem Ausschuss des Rates der Moscheen werden die allgemeinen Forderungen des Korans auf spezifische Umstände angewandt.

### **Mannheim**

- Gesundheitswesen

Die Gespräche mit den drei größten Krankenhäusern in Mannheim (Klinikum Mannheim, Zentralinstitut für seelische Gesundheit und Theresienkrankenhaus) ergaben, dass muslimische Speisen heute bereits zum Standardangebot gehören. Islamische Gebetsrituale werden nicht als problematisch angesehen, obwohl keines der drei Krankenhäuser einen separaten Gebetsraum zur Verfügung stellt. Nach den Aussagen des Sprechers des Klinikums Mannheim „ist keine große Nachfrage nach einem Gebetsraum vorhanden – weder seitens der Mitarbeiter noch seitens der Patienten“. Alle Krankenhäuser bieten Seelsorge durch Geistliche an und gewähren islamischen Geistlichen (Hodschas) Zutritt zum Krankenhaus. (Mit Ausnahme des Zentralinstituts für seelische Gesundheit, das seinen muslimischen Patienten lediglich den Hodscha-Besuch außerhalb des Geländes sowie den Besuch der Moschee erlaubt).

Sprachliche Probleme werden ebenfalls nicht bestätigt. Alle Krankenhäuser wiesen auf die multikulturelle Zusammensetzung ihrer Belegschaft hin, die es ihnen erlaubt, bei Bedarf einen Dolmetscher zu finden. Beispielsweise wird im Theresienkrankenhaus eine Liste mit den Namen der Mitarbeiter und den von ihnen beherrschten Sprachen geführt, um bei Bedarf sofort eine Übersetzung anbieten zu können. Lediglich das Zentralinstitut für seelische Gesundheit erwähnt sprachliche Probleme, was angesichts des Umfangs der Gesprächstherapien (z. B. Psychotherapie) nicht

überrascht. Das Zentralinstitut arbeitet sehr eng mit Türkisch sprechenden Psychologen und Ärzten in der Umgebung Mannheims zusammen. Der Sprecher der Städtischen Kliniken berichtete über einen Rückgang von Sprachproblemen bei türkischen Patienten. Insgesamt bemüht sich das öffentliche Gesundheitswesen sehr um die Erbringung von Dienstleistungen in mehreren Sprachen (beispielsweise können in einer Apotheke im Stadtzentrum Mannheims die Kunden in zwölf verschiedenen Sprachen bedient werden).

Im Bereich der gesundheitlichen Aufklärung hat das Gesundheitsamt in den letzten Jahren mehrere Veranstaltungen organisiert:

- Veranstaltung für junge Türken zum Thema „Vermeidung von AIDS“ im Jahr 1993,
- einen Workshop für Zuwanderer zum Thema „Vermeidung von AIDS“ im Jahr 1995,
- eine weitere Veranstaltung für türkische Frauen zum Thema Sexualität und AIDS im Jahr 1998,
- der erste deutsch-türkische Tag der Gesundheit (fast alle Vorträge wurden in türkischer Sprache von türkischen Wissenschaftlern und Ärzten gehalten) im Jahr 1998.

Grundsätzlich beziehen alle Projekte und Kampagnen des Gesundheitsamtes die Muslime als Zielgruppe mit ein, sind jedoch nicht speziell auf sie ausgerichtet. Zurzeit gibt es zwei regionale Arbeitsgruppen. Eine davon befasst sich mit dem Thema „Zuwanderer als Patienten“, die andere mit dem Thema „Zuwanderung und Gesundheit im Rhein-Neckar-Raum“.

- Bestattungsriten und Friedhöfe

Auf dem Gemeindefriedhof wurde ein Grabfeld für Muslime angelegt. Alle Gräber sind nach Mekka ausgerichtet. Außerdem sind Einrichtungen für rituelle Waschungen im Autopsieraum vorhanden. Die Muslime haben keinen eigenen Raum für ihre Begräbnisrituale wie die Christen und Juden, die beide über ihre eigene Kapelle verfügen. Aus diesem Grund hat der Migrationsbeirat eine Petition beim Integrationsrat eingereicht und ihn darin um die Genehmigung für den Bau eigener Räumlichkeiten für rituelle Waschungen ersucht.

Im Hinblick auf die islamische Vorschrift für eine unbefristete Grabruhe besteht die Möglichkeit eines „Wahlgrabs“, bei dem die Grabstätte über einen längeren Zeitraum belegt werden kann. Die Bestattung eines lediglich in ein Leintuch gewickelten Leichnams ist in Mannheim noch nicht erlaubt (wegen der Gefahr der Grundwasserverunreinigung). Die Akademie für islamische Rechte in Mekka hat jedoch erklärt, dass ein Begräbnis in einem Sarg nicht im Konflikt mit dem islamischen Recht stehe (Rohe 2001, S. 181).

Ein weiteres von der kommunalen Friedhofsverwaltung erwähntes Problem betrifft die unterschiedlichen Auffassungen über die Grabpflege. Die Friedhofsverwaltung kritisiert die mangelnde Pflege islamischer Grabstätten, da 80-90 % dieser Gräber von Unkraut überwuchert seien. Dies ist damit zu erklären, dass es in der islamischen Tradition keine Vorschriften für die Grabpflege gibt.

- Wohnungsbau

Es gibt keine speziellen Wohnungsbauprogramme für ausländische Bürger im Allgemeinen oder für islamische Gruppen im Besonderen. 1997 hat die kommunale Arbeitsgruppe für den Wohnungsbau in

Mannheim ein Bericht zum Thema Wohnungsbau zur Förderung der Eingliederung ausländischer Bewohner veröffentlicht. Der Bericht enthält Statistiken und aktuelle Daten. Es werden Empfehlungen zur Förderung der Integration und Identifikation insbesondere der türkischen Zuwanderer in den Stadtteilen gegeben. Konkrete Wohnungsbauprojekte gibt es jedoch noch nicht.

- Haftanstalten

Nach den Untersuchungen der deutschen Bundesbehörden waren im Land Baden-Württemberg im Februar 2000 insgesamt 1925 Muslime inhaftiert (646 Untersuchungshäftlinge und 1279 Häftlinge, die eine Freiheitsstrafe verbüßen). Dies entspricht einem Anteil von rund 22 % aller Häftlinge.

In 11 von 20 Gefängnissen wird den muslimischen Häftlingen religiöse Orientierung angeboten. Religiöse Zusammenkünfte finden monatlich statt. Bei speziellen islamischen Feierlichkeiten finden zusätzliche religiöse Zusammenkünfte mit muslimischen Beratern statt. In der Regel werden diese in Zusammenarbeit mit dem türkischen Generalkonsulat veranstaltet. In vier Gefängnissen wird eine umfassendere geistliche Seelsorge angeboten, mitunter sogar auf wöchentlicher Basis. Nach Aussagen der Gefängnisbehörden gibt es keine speziellen Probleme in diesem Bereich. Einige Gefängnisanstalten planen geistliche Orientierungsprogramme für die muslimischen Häftlinge oder eine Erweiterung der vorhandenen Programme (*Deutscher Bundestag*, Drucksache Nr. 14/4530, S. 48, Berlin 2000).

- Senioren

In den vergangenen Jahrzehnten kehrten die meisten Zuwanderer – insbesondere Zuwanderer aus den einstigen Anwerbeländern – nach der Pensionierung in ihre Heimatländer zurück. Seit Mitte der 90er Jahre lässt sich eine neue Tendenz beobachten. Mehr und mehr Zuwanderer bleiben nach ihrer Pensionierung in Deutschland.

Die demografische Prognose deutet auf eine steigende Zahl älterer Zuwanderer (insbesondere aus der Türkei) hin, die auf medizinische Versorgung und Sozialleistungen angewiesen sein werden. Zahlreiche Einrichtungen der Städtischen Altenpflegeheime haben sich mit dem Thema „muslimische Senioren“ noch nicht befasst. Ihre Strategie ist reaktiv: Entsprechende Anpassungen werden erst dann vorgenommen, wenn sie erforderlich sind.

Es gibt so genannte Seniorenbüros, die Freizeiteinrichtungen für Senioren bieten. Angebote für ältere Zuwanderer – insbesondere Muslime – gibt es an den 17 öffentlichen Treffpunkten noch nicht. Auch hier ist die fehlende ausdrückliche Nachfrage und die Tatsache, dass diese Einrichtungen von den älteren Zuwanderern bislang kaum genutzt werden, die Hauptursache für den Mangel an speziellen Angeboten. Allerdings ist die Bereitschaft vorhanden, künftig entsprechende Angebote zu entwickeln.

Wie auch in den Städtischen Altenpflegeheimen hat die Vorgehensweise der „Seniorenbüros“ reaktiven Charakter. Allerdings ist zu bezweifeln, dass die älteren Zuwanderer und insbesondere die älteren Muslime den ersten Schritt machen und entsprechende Angebote ausdrücklich fordern, und dies nicht nur wegen fehlender Informationen, sondern auch, weil kein angemessener (kultureller) Zugang zu diesen Dienstleistungen und Angeboten besteht.

## **Rotterdam**

Die Stadtverwaltung bietet eine umfassende Palette an Dienstleistungen, die von Bildungsangeboten und Sozialdiensten über die öffentliche Sicherheit bis hin zum Umweltschutz reichen. Jeder Dienstleister und jede Amtsstelle verfügt über eigene Praktiken für den Umgang mit ethnischen Minderheiten. Auch hier ist der Dachverband SPIOR der Hauptakteur an den Schnittstellen zur islamischen Gemeinde.

Gewöhnlich stehen Religionsfragen nicht im Mittelpunkt der Debatte. Interessant sind die Bemühungen des Wohnungsamtes um die Suche nach geeigneten Standorten für Moscheen. In Absprache mit der islamischen Gemeinde wurde eine begrenzte, aus sozialer Sicht jedoch gut geeignete Anzahl von Standorten ausgewählt. Planung und Bau sind bereits im Gange, und im Sommer 2001 soll die erste große Moschee (Mevlana Moschee) fertiggestellt werden und einige kleinere und an problematischeren Standorten angesiedelte Moscheen ersetzen.

Im Mittelpunkt der Diskussion stehen derzeit die sozialen Funktionen der Moscheen. In manchen Kreisen wird die Auffassung vertreten, dass Moscheen eine soziale Rolle spielen sollten, während andere hier eine klare Trennlinie ziehen. Da auch die öffentliche Förderung (Finanzierung) mit dieser Diskussion im Zusammenhang steht, wird demnächst ein Forschungsprojekt eingeleitet, in dessen Rahmen die sozialen Funktionen der Moscheen untersucht werden sollen.

## **Turin**

Das Gesundheitswesen gehört zu den öffentlichen Einrichtungen, in denen der Religionsgleichheit und -toleranz die größte Beachtung geschenkt wird. Religionsfragen kommen im Zusammenhang mit den Speisen in Krankenhäusern und der Möglichkeit muslimischer Frauen, sich von einer Ärztin behandeln zu lassen, zum Tragen. Gewöhnlich wird beiden Aspekten angemessen Rechnung getragen. Zur weiteren Verbesserung der Qualität in der Gesundheitsfürsorge für Zuwanderer und ethnische Minderheiten wurden zwei spezielle Initiativen eingeleitet:

- Seit 1995 gibt es den kulturellen Vermittlungsdienst. Er bietet auch Unterstützung bei kommunalen Sozialleistungen.
- Die Gesundheitsinformationszentren für Zuwanderer wurden 1999 gegründet, um das Leistungsangebot zu vereinheitlichen und einen angemessenen Informationsfluss zu gewährleisten (Kosten, epidemiologische und präventive Medizin und Messung anagrafischer und statistischer Daten für Patienten und verordnete Therapien).

Ein weiterer wichtiger Bereich ist der Polizeiapparat. Die Beziehungen zwischen den Polizeibehörden und den Zuwanderern/ethnischen Minderheiten sind häufig gespannt, da sich ihre Kontakte häufig auf Aufenthaltserlaubnisse und damit im Zusammenhang stehende Fragen beschränken. Den im Rahmen der SHURA-Studie geführten Gesprächen zufolge hat sich die Situation in den letzten Jahren jedoch entspannt. Eine spezifische Initiative in diesem Bereich sind die Kurse in arabischer Sprache (Standard und Dialekt), die für städtische Polizeibeamte angeboten werden.

### 3.3. Bildungswesen

Die Kommunalbehörde ist an der Umsetzung der (nationalen) Bildungspolitik beteiligt. Auch wenn die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften das Grundgerüst für die Umsetzung kommunaler Maßnahmen und Maßnahmen vorgeben, bleibt der Kommunalbehörde genügend Spielraum, um ihr Potenzial als Förderer von religiöser Toleranz und Gleichheit im städtischen Bildungssystem zu entfalten. Ihre Schwerpunktgebiete sind unter anderem die grundlegenden Bildungsstrukturen (Primar- und Sekundarschulen) und Schultrennung, Religionsunterricht, Weiterbildung für Lehrkräfte, Unterricht in der „eigenen Sprache“ und die Bekämpfung von Diskriminierungen.

Wie wichtig die interkulturelle Bildung ist, wird in allen Städten nur allzu deutlich, und sie sollte mit der Förderung der Toleranz und Gleichbehandlung der Religionen Hand in Hand gehen. Die Religionstoleranz hat im Bildungswesen eine vergleichsweise höhere Priorität als in anderen Politikbereichen. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass der Religion im Charakter eines Kindes und in seinen ersten Entwicklungsjahren ein wesentlich höherer Stellenwert zugeschrieben wird. In den Schulen werden die Kernfragen der Religion in puncto Ernährung, Nacktheit und öffentliche Bereiche für Mädchen und Jungen, religiöse Feiern und Feiertage usw. sehr schnell offenkundig. Zudem wird dem Islam immer noch eine bedeutende pädagogische Rolle in der Bildung und Orientierung junger Menschen zugeschrieben, daher wird er auch weiterhin in Schulen, Moscheen, Privathaushalten usw. gelehrt.

Die Einbeziehung islamischer Gemeinden in das Bildungswesen reicht von der Erteilung des Unterrichts in Moscheen und Schulen bis hin zur Teilnahme an Ausschüssen, ethnischen Beiräten und Eltern-Lehrerverbänden, die Empfehlungen geben oder über Bildungsfragen (auf kommunaler Ebene) in einer multikulturellen Gesellschaft entscheiden. Diesen Arbeitsgruppen gehören neben den Vertretern der öffentlichen Organe Elternvertreter und Vertreter der Gemeinden an. Die Meinungen und Empfehlungen fließen direkt in die Arbeit der Schulen und in die Lehrmethoden ein.

Durch begleitende Maßnahmen wie die Weiterbildung von Lehrern in Integrationsfragen, die Einstellung von Kulturmittlern und zweisprachigen Lehrkräften sowie die gelegentliche Teilnahme von Eltern am schulischen Geschehen soll die Qualität des Bildungsangebots für ethnische Minderheiten sowie für die islamischen Gemeinden verbessert werden.

Ein weiteres spezifisches Thema betrifft die Gründung islamischer Schulen. In Deutschland und Italien ist die Gründung einer Schule auf Basis einer Religion nicht möglich. Lediglich Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich bieten die Möglichkeit zur Gründung islamischer Schulen. Zurzeit gibt es drei islamische Privatschulen in Aarhus. In Rotterdam gibt es mehrere Grundschulen, die auf islamischen Glaubensgrundsätzen basieren, eine weiterführende islamische Schule und interessanterweise sogar ein türkisches Internat.

In der Debatte rund um islamische Schulen werden immer wieder Fragen hinsichtlich der Qualität des Unterrichts und des Grads der sozialen Isolierung der Schüler aufgeworfen. Die Erfahrungen in Rotterdam haben jedoch gezeigt, dass die schulischen Leistungen der Schüler einer islamischen Schule mindestens genauso gut, wenn nicht sogar besser sind wie der Schüler an den anderen Schulen. Bezüglich ihrer sozialen Isolierung ist zu entgegnen, dass die Schüler vieler Schulen in den Innenstädten zumeist aus Familien stammen, die ethnischen Minderheiten angehören. Das bedeutet konkret, dass die Gefahr ihrer sozialen Isolierung dort ähnlich ist, obwohl diese Schulen offiziell nicht islamisch sind.

## **Aarhus**

Für die Schulen in Aarhus gibt es ein dezentrales Verwaltungssystem. Das bedeutet, dass die Schulen über ihr Vorgehen in Integrationsfragen selbst entscheiden, die Ziele der Integrationspolitik jedoch beachten. Die Kommunalbehörde fordert die Schulen jedoch auf, die Integration als einen Prozess zu sehen, an dem alle betroffenen Parteien beteiligt werden müssen.

Die Schulen können auch einen so genannten ethnischen Beirat gründen. Bis heute gibt es drei ethnische Beiräte. Aufgabe des ethnischen Beirats ist es, die Schule in ethnischen Fragen zu beraten. Zugleich können die Beiräte als Kommunikations- und Vermittlungsinstanz zwischen Schulen, Lehrern und Eltern fungieren.

Schulen, in denen der Anteil der zweisprachigen Schülern mehr als 10 % beträgt, gehören einem Netzwerk an, das den Lehrern über einen Zeitraum von zwei Jahren eine spezielle Zusatzausbildung vermittelt. Auch hier ist der Islam kein Kernthema, sondern ein fester Bestandteil der Zusatzausbildung.

In den Schulen wird die Toleranz durch die Veranstaltung von Themenwochen gefördert, die eine bestimmte Kultur in den Mittelpunkt stellen. Die Hauptschwierigkeit besteht darin, jenseits aller Fremdartigkeit die Unterschiede im Alltag zu vermitteln.

## **Bradford**

Seit 1985 arbeitet das (zum Schulamt des Stadtmagistrats von Bradford gehörende) Interfaith Education Centre mit Vertretern der vier größten Religionen in der Stadt - Christentum, Islam, Hindu Dharma und Sikh Dharam - in den kommunalen Schulen mit Lehrern und Schülern gemeinsam an der Umsetzung des auf kommunaler Ebene vereinbarten Lehrplans für den Religionsunterricht. Außerdem unterstützt das Interfaith Education Centre die Schulen bei der Durchführung wöchentlicher Versammlungen von Schülern unterschiedlicher Glaubensrichtungen zur Vorbereitung gemeinsamer Gottesdienste.

Der „*Agreed Syllabus for Religious Education*“ (Vereinbarer Lehrplan für den Religionsunterricht)<sup>31</sup> ist in Primar- und Sekundarstufe untergliedert. Er will vor allem erreichen, dass die Schüler etwas *von den und über die* Religionen lernen. Es wird zwischen vier Schlüsselphasen unterschieden, und für jede Schlüsselphase gibt es bestimmte Unterrichtseinheiten. Die Ziele des Religionsunterrichts werden folgendermaßen beschrieben:

- Ein Hauptzweck der Bildung besteht darin, Klugheit zu entwickeln, und da Religionen und Philosophien in ihren Lehren und Schriften einige der klügsten Erkenntnisse enthalten, kommt dem Religionsunterricht hier eine wichtige Aufgabe zu. Wissen und Verstehen sind wichtig, doch sie stellen kein Unterrichtsziel als solches dar.

Religionsunterricht soll die Schüler zu folgendem befähigen:

- ein konzeptionelles Verständnis von Religion, religiösen Überzeugungen und Praktiken zu entwickeln,
- eine sachkundige Einschätzung von Religionen vorzunehmen,
- religiöse und kulturelle Vielfalt zu würdigen,
- sinntragende Bedeutung aus dem Wissen über bzw. Verständnis der Religion(en) abzuleiten,

---

<sup>31</sup> Der vollständige Lehrplan für das Jahr 2001 kann von der Website [www.ngfl.ac.uk/re/syll/](http://www.ngfl.ac.uk/re/syll/) heruntergeladen werden.

- ein Bewusstsein für den Reichtum von Religionen und ihren Beiträgen zur Gesellschaft und Kultur zu entwickeln,
- Unterschiede und Gemeinsamkeiten innerhalb der Religionen sowie zwischen den Religionen zu erkennen/anzuerkennen,
- ein sensibles Verständnis der Bedeutung zu entwickeln, die das Bekenntnis zu einer Religion und die Religionsausübung im Leben eines Menschen besitzt.

Das Bildungsreformgesetz (Education Reform Act) von 1988 verlangt einen breit angelegten und ausgewogenen Lehrplan; dieser Forderung muss in jedem Bereich des Lehrplans sowie im Lehrplan als Ganzes Rechnung getragen werden. In das Unterrichtsfach Religion fließen eine ganze Reihe von Disziplinen ein. Damit die Schüler Religionen verstehen lernen, müssen sich die Lehrer verschiedene Ansätze überlegen und ein breites Spektrum von Disziplinen im Unterricht abdecken.

Das bedeutet folgendes:

- Die Schüler an den Schulen sollten Gelegenheit haben, Religionsgemeinschaften selbst zu entdecken und ein differenziertes Verständnis davon zu entwickeln (soziale Anthropologie/Ethnografie).
- Die Schüler sollten heilige Schriften und andere Texte sachkundig erforschen, damit sie deren Bedeutung interpretieren, ihre Signifikanz verstehen und die Gemeinsamkeiten und Unterschiede würdigen können (Textstudium).
- Die Schüler sollten ein Verständnis von den wichtigsten Glaubensgrundsätzen und Lehren Gottes entwickeln, die das Fundament für die Religionsausübung und das Bekenntnis zu einer Religion bilden, damit sie sich an sachkundigen Diskussionen und exakten Studien beteiligen können (Theologie).
- Die Schüler sollten mit Konzepten und Argumenten kompetent arbeiten und Ideen analysieren können, damit sie zu einer klaren und wohlüberlegten Einschätzung ihrer eigenen Überzeugungen und Lebensstile kommen können (Philosophie).
- Die Schüler sollten ein Verständnis von der Strukturierung der Religionen und ihres Einflusses auf die Gesellschaft und Kultur entwickeln (Soziologie).
- Die Schüler sollten die Vielfalt und Verschiedenheit der religiösen Erfahrung verstehen, damit sie die tiefe Bindung erkennen können, auf der das religiöse Engagement der Menschen beruht (Psychologie).
- Die Schüler sollten sich mit verschiedenen moralischen Grundsätzen, Fragen und Argumenten im Lichte der religiösen Lehren auseinandersetzen, um eigene, durchdachte Antworten auf solche Fragen zu finden (Ethik).
- Die Schüler sollten Kenntnisse der Herkunft und Verbreitung von Religionen erwerben bzw. ein differenziertes Verständnis davon entwickeln, damit sie ihre aktuelle Situation besser verstehen (Geschichte).
- Die Schüler sollten die Fähigkeit entwickeln, Bedeutung zu interpretieren und zu schaffen (Hermeneutik).
- Die Schüler sollten verstehen und anerkennen, dass es eine große Vielfalt an künstlerischen Ausdrucksformen in den Religionen und an ihnen zugrunde liegenden religiösen Überzeugungen gibt, und verstehen, wie diese den Anhängern der Religion Bedeutung vermitteln und die Bindung fördern (Kunst und Ästhetik).

Um den Gläubigen die Erfüllung ihrer religiösen Pflichten an allen Schulen zu erleichtern, werden zu den Mahlzeiten Halal-Speisen angeboten. Die Schuluniformen sind der Kleiderordnung für islamische Mädchen und Frauen angepasst, und zudem gibt es getrennte Gebetsräume.

Eines der Hauptprobleme im Bildungswesen besteht darin, dass das Einzugsgebiet der Schulen in Bradford überwiegend weiße oder asiatische Schulen zur Folge hat, da die meisten Schüler die staatlichen Schulen in

der Nähe ihres Wohnorts besuchen. Die 1900 Schüler an der Rhodesway Schule in dem im Westen von Bradford gelegenen Stadtteil Allerton stammen jedoch fast zu gleichen Anteilen aus weißen und asiatischen Gemeinden, hinzu kommen einige Schüler aus Afrika und aus der Karibik. In den Lehrplänen wird großer Wert auf die verschiedenen Kulturen und Religionen gelegt. Dies wird teilweise durch wöchentliche Zusammenkünfte der verschiedenen Konfessionen und zum Teil durch die Aufnahme spezieller Themen wie Urdu und Asiatischer Tanzunterricht in den Stundenplan erreicht.

### ***Mannheim***

Für das Schulwesen ist der Staat verantwortlich, der zur religiösen Neutralität verpflichtet ist. Das deutsche Grundgesetz erkennt den Islam noch nicht einmal als Kirche an (Katholizismus und Protestantismus dagegen sehr wohl). Aus diesem Grund gibt es für die islamischen Gemeinden keine gesetzliche Grundlage für den Islamunterricht an staatlichen Schulen.

Es gibt erhebliche Schwierigkeiten bei der Einführung des Religionsunterrichts für muslimische Kinder an den Schulen, da es auch keine entsprechende Lehrerausbildung gibt und keine Einigkeit über den zu unterrichtenden Stoff besteht.

### ***Rotterdam***

Da sich die niederländischen Tradition zu einer Bildungslandschaft auf Basis der verschiedenen Konfessionen bekennt, können die islamischen Gemeinden eigene Schulen gründen. Die Rahmenlehrpläne werden landesweit verbindlich festgelegt, doch jede Schule kann diese um eigene Inhalte erweitern. Meistens werden die Lehrpläne um Sprachunterricht und Religionsstunden erweitert. Die Stadtverwaltung beteiligt sich an den Kosten der Religionsstunden.

Die islamischen Schulen verfügen jedoch häufig nicht über genügend qualifizierte Lehrer islamischer Herkunft. Folglich sind nicht alle Lehrer an islamischen Schulen Muslime. Die nicht-muslimischen Lehrer müssen jedoch den islamischen Charakter der Schule und den islamischen Hintergrund der Kinder respektieren.

### ***Turin***

Zu den einschlägigen Maßnahmen im Bildungssektor gehören die interkulturelle Bildung und der Italienischunterricht. Dadurch soll die Integration ausländischer Schüler gefördert werden. Die Maßnahmen zielen nicht speziell auf islamische Schüler ab, doch die praktische Erfahrung zeigt, dass die marokkanischen Schüler die größten Lernschwierigkeiten haben. Folglich sind die verschiedenen Fördermaßnahmen häufig auf sie ausgerichtet.

Das Interkulturelle Zentrum ist eine der Hauptorganisationen, die an der Durchführung interkultureller Aktivitäten an Schulen beteiligt sind. Sein Schwerpunkt liegt hauptsächlich auf der Entwicklung der Fähigkeiten und Kompetenzen von Lehrern, die Kinder ethnischer Minderheiten unterrichten. Speziell in Religionsfragen bietet es zwei Arten von Aktivitäten an:

- *Eine offene Tür zum Mahgreb, zu Kultur, Religion und Gesellschaft* stellt die Länder des Mahgreb und ihre geopolitischen, kulturellen, religiösen und anthropologischen Besonderheiten vor, die für das Verständnis der eingewanderten muslimischen Gemeinden nützlich sind.
- *Religionen entdecken* zeigt auf, dass die Religionen der Schlüssel für das Verständnis der Kultur der Menschheit sind.



## 4. Bisherige Erkenntnisse

In diesem Kapitel werden aus den kommunalen Praktiken der Politikentwicklung und -durchführung zur Bekämpfung von religiösen Diskriminierungen und zur Förderung der Religionsgleichheit und -toleranz allgemeine Schlüsse gezogen. Im zweiten Teil werden Empfehlungen und praktische Anregungen zur Vorgehensweise in diesem Bereich angesichts der Erfahrungen auf kommunaler Ebene gegeben. Diese Empfehlungen werden anhand von Beispielen für bewährte Praktiken erläutert.

### 4.1. Allgemeine Schlussfolgerungen

#### ***Religion steht nicht im Mittelpunkt der Politikgestaltung***

Obwohl in den Kommunalbehörden zahlreiche Maßnahmen und Praktiken zur Integration, sozialen Eingliederung und Bekämpfung von Diskriminierungen zur Anwendung kommen, sind formale Ansätze zur direkten Förderung der Toleranz und Gleichbehandlung der Religionen nur schwierig zu erkennen. Selbst in Rotterdam, einer Stadt mit einer formalen Politik, die einen lokalen Dachverband (SPIOR) mit der Durchführung von Maßnahmen zugunsten islamischer Gemeinden beauftragt hat, beschränkt sich der Auftrag zumeist auf die kommunale Integration und schließt nicht die Bekämpfung religiöser Diskriminierungen mit ein. Die Konzepte der Städte sind auf Neuankömmlinge und/oder Zuwanderer und ethnische Minderheiten ausgerichtet, die einer islamischen Glaubensgemeinschaft angehören können. Jegliches Engagement in Schlüsselbereichen wie Beschäftigung, Bildung und öffentliche Einrichtungen ist in erster Linie auf ethnische Gruppen ausgerichtet, die einer islamischen Glaubensgemeinschaft angehören können.

#### ***Religion ist von Kultur und Ethnizität nicht ohne weiteres zu trennen***

Durch die komplizierten Beziehungen zwischen Elementen wie Ethnizität, Religion, Integrationspolitik, Bekämpfung von Diskriminierungen und sozialer Ausgrenzung entsteht eine Situation, in der die Förderung der Religionstoleranz und Gleichbehandlung der Religionen nicht speziell thematisiert wird, die jedoch eine implizite Rolle in einem übergeordneten strategischen Rahmen spielt. Aufgrund dieses impliziten Ansatzes ist es jedoch schwieriger, die maßgeblichen Faktoren zu identifizieren, die zu einer Verbesserung der Verfahrensweisen beitragen und schließlich zu einer größeren Toleranz und Gleichbehandlung der Religionen führen. Dies wiederum hat zur Folge, dass die Wirksamkeit der Konzepte zur Bekämpfung bestimmter Diskriminierungen unabhängig von den allgemeineren politischen Konzepten, etwa zur Förderung der Integration, nur eingeschränkt bewertet werden kann.

#### ***Die Ansätze sind zumeist implizit und reaktiv***

Die Ansätze in den fünf Städten sind überwiegend reaktiv und konzentrieren sich auf unmittelbare Probleme oder Themen von hoher Aktualität. Sie kommen zumeist zu strategischen Zeitpunkten zum Tragen, etwa bei der Einführung eines neuen nationalen Eingliederungsgesetzes (Aarhus) oder bei der Durchführung von Initiativen zur städtischen Erneuerung (Rotterdam) und sind weniger als Wegbereiter für vorausschauende, längerfristige Maßnahmen oder Rechtsvorschriften zu sehen. Diese Situation lässt sich am besten im Lichte der beiden vorgenannten allgemeinen Schlussfolgerungen erklären.

## 4.2. Empfehlungen: Praktische Anregungen für das zukünftige Vorgehen

### 4.2.1. Einbeziehung islamischer Gemeinden

Empfehlung: Förderung der aktiven Einbeziehung islamischer Gemeinden in institutionalisierte Verfahren der Politikgestaltung und Einbeziehung in informelle Dialogkanäle.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die aktive Einbeziehung der islamischen Gemeinden einer der wichtigsten Faktoren ist, um zu gewährleisten, dass religiöse Anliegen bei der Politikgestaltung angemessen berücksichtigt werden.

#### ***Bewährte Praktiken für eine stärkere aktive Einbeziehung***

Abhängig von der Vorgehensweise der Stadt wird die aktive Einbeziehung der islamischen Gemeinden über einen oder alle der folgenden Mechanismen gefördert:

- Institutionalisierte Beiräte und/oder Ausschüsse (denen Zuwanderer und ethnische Minderheiten sowie Kommunalbeamte angehören), in denen die Praktiken erörtert werden, die Auswirkungen auf die Integration ethnischer Gemeinden haben.
- Sachverständigengruppen und/oder Beratungsgremien (denen einschlägig bewanderte Sachverständige der ethnischen Minderheiten angehören), die die politischen Vorhaben der Kommunalbehörde überprüfen.
- Regelmäßiger Dialog mit Verbänden, die die islamische Gemeinde vertreten (d. h. Rat der Moscheen)
- Untervergabe von Maßnahmen und/oder Dienstleistungen an Selbstorganisationen ethnischer Minderheiten, einschließlich der islamischen Gemeinde.

Es wird dringend empfohlen, die aktive Einbeziehung der islamischen Gemeinden durch die Förderung ihrer Selbstorganisationen und des Aufbaus von Kapazitäten anzustreben.

Die praktische Erfahrungen auf kommunaler Ebene mit diesen Mechanismen zeigen, dass die „organisatorische Stärke“ für die Beisteuerung hochwertiger Beiträge eine wichtige Rolle spielt. Bei der organisatorischen Stärke geht es darum, inwieweit die Organisationen in ihrer Funktion als Vertreter der islamischen Gemeinde innerhalb der Grenzen der kommunalen Systeme der Politikentwicklung effektiv arbeiten können. Entsprechende Kenntnisse der Mechanismen und Verfahren der Politikgestaltung sind dafür unverzichtbar.

#### ***Bewährte Praktiken für den Aufbau von Kapazitäten***

Die Erfahrungen auf kommunaler Ebene zeigen, dass die Einbeziehung islamischer Gemeinden durch verschiedene praktische Ansätze verstärkt werden kann.

- Veranstaltung spezieller Einführungskurse für die Vertreter in Beiräten und Ausschüssen, damit diese über die notwendigen Informationen für das Verfahren der Politikentwicklung bis hin zur endgültigen Entscheidung verfügen. Auf diese Weise haben sie einen besseren Einblick in:
- die kritischen Momente für die Einflussnahme auf Entscheidungen,

- die Vorschriften für die Einflussnahme auf Entscheidungen (d. h. Einreichung schriftlicher Unterlagen, Wahl des richtigen Zeitpunkts und vorherige Benachrichtigung, Grad an Formalität usw.),
- die Grenzen der Einflussnahme durch den Beirat oder Ausschuss,
- die Art, wie der Dialog und die Kontakte mit dem Stadtrat ablaufen,
- die Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Kommunalbehörde und ihren Mitarbeitern.

Unterstützungsangebote der Kommunalbehörde: Diese Unterstützung kann unterschiedliche Formen annehmen. Beispiele:

- Sekretariatsunterstützung bei Sitzungen des Beirats oder Ausschusses und bei der Protokollführung;
- Sicherstellen, dass die Mitglieder des Beirats, des Ausschusses oder der Sachverständigengruppe angemessenen Zugang zu den verfügbaren Informationen bei der Kommunalbehörde über das betreffende Thema haben.

Unterstützung bei der Kompetenzentwicklung durch langfristig angelegte (vertragliche) Beziehungen: Die beteiligten Organisationen können praktische Erfahrungen sammeln, ihre eigenen Stärken und Schwächen erkennen und (fast) sicher sein, dass sie nicht auf der Grundlage einer einzigen Maßnahme beurteilt werden.

Der langfristige Charakter dieses Konzepts kann auch dazu beitragen, dass eine breitere Basis innerhalb der islamischen Gemeinde für die Zusammenarbeit zwischen den Kommunalbehörden und der islamischen Gemeinde geschaffen wird. Der Dialog wird über die Erörterung von einzelnen Vorfällen hinaus fortgesetzt und bietet Gelegenheit zur Einbeziehung von Mitgliedern der islamischen Gemeinde.

#### 4.2.2. Überwachung der Wirksamkeit

Empfehlung: Einrichtung von Überwachungsverfahren, nicht nur um die Wirksamkeit der Politiken zu beurteilen, sondern auch, um den verschiedenen lokalen Gemeinden ein eindeutiges Signal zu geben, dass die Anstrengungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen künftig einen festen Platz in den Politiken einnehmen

Die Überwachung der Wirksamkeit ist aus mehreren Gründen wichtig. Sie ist nicht nur für einen optimalen politischen Gestaltungsprozess unverzichtbar, sondern auch für eine positive und konstruktive Beziehung mit der ethnischen Gemeinde, einschließlich der islamischen Gemeinde, wichtig. Sie hilft allen Beteiligten dabei, auf der Basis objektiver Fakten statt subjektiver Auffassungen zu diskutieren, auch wenn diese eine nicht zu unterschätzende Rolle in der Realität von Diskriminierungen spielen. Dies gilt hier insbesondere, weil der sensible Charakter der Themen zu einem emotional gefärbten Dialog führen kann.

#### ***Bewährte Praktiken für die Überwachung***

Die Überwachung der Wirksamkeit wird in der Praxis dadurch erschwert, dass die Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Religion in einer allgemeinen Integrationspolitik verankert ist. Infolgedessen sind keine konkreten Ziele definiert. Dennoch liegen einige Erfahrungen zu verschiedenen Überwachungsverfahren vor, die sich vier Kategorien zuordnen lassen und auch kombiniert werden können:

- Sondierung des „Antidiskriminierungsklimas“ anhand der Berichterstattung in den Medien, anhand von Vorfällen auf kommunaler Ebene, anhand der Kontakte mit der islamischen Religion (d. h. Besucher in Moscheen) usw. Diese Art der Überwachung ist informell und basiert auf „weichen“ Indikatoren. Sie kann jedoch dabei helfen, die „Stimmung“ zu erfassen, die bei sehr sensiblen und emotionsgeladenen Themen durchaus eine Rolle spielt.
- Überwachung auf der Basis der formalen Beschwerde- und Schlichtungsverfahren bei der Kommunalbehörde. Diese Art der Überwachung ist formal, aber auch nur von begrenzter Aussagekraft, da nicht jede diskriminierende Handlung zu einer formalen Beschwerde führen kann. Überdies werden sie häufig einzelfallbezogen behandelt, was nicht unbedingt zu einer (Neu-) Bewertung der allgemeinen Politik führt. Ein wichtiger Aspekt bei diesem Vorgehen ist die Direktheit des Ergebnisses: Entweder ist die Beschwerde begründet oder nicht, und falls ja, werden Maßnahmen eingeleitet.
- Überwachung im Wege einer jährlichen allgemeinen Umfrage, die von einem unabhängigen Forschungsinstitut (d. h. Universität, fachliches Gremium) durchgeführt wird. Dieser Ansatz vermittelt eine umfassendere Sicht der Fortschritte, die bei der Integrationspolitik für die verschiedenen ethnischen Minderheitengruppen in den verschiedenen Politikbereichen erzielt wurden. Diese Art der Überwachung kann eine quantitative sowie qualitative Sicht der Politikentwicklung und -durchführung vermitteln.
- Überwachung auf Basis expliziter Zielvorgaben und Ziele, die auf der Ebene der beteiligten Dienststellen festgelegt werden. Für die angesetzte Zeitdauer zur Verwirklichung bestimmter Veränderungen werden Zielvorgaben definiert und der Überwachungszeitraum festgelegt. Die anschließend entwickelte Methode zur Datensammlung und -bewertung richtet sich nach dem Politikbereich und den angestrebten Veränderungen. Auf diese Weise kann die Wirksamkeit der Maßnahmen flexibler überwacht werden. Außerdem bietet sie Gelegenheit, die islamischen Gemeinden direkt in den Bewertungsprozess einzubeziehen.

#### 4.2.3. Drei Schwerpunktbereiche

##### **Beschäftigung**

Empfehlung: Ein offenes und konstruktives Klima in den Organisationen schaffen und gewährleisten, dass sich die betroffenen Personen „sicher“ fühlen, wenn sie sensible Fragen der Diskriminierung und mangelnden Toleranz ansprechen.

##### **Bewährte Praktiken im Beschäftigungsbereich**

Die Rolle der Kommunalbehörde als Politikgestalter im Beschäftigungsbereich ist relativ begrenzt. Die Grundzüge der Maßnahmen werden hauptsächlich von Beschäftigungsprogrammen bestimmt, die auf nationaler Ebene ausgearbeitet werden. Soweit die Kommunalbehörden hier als Politikgestalter überhaupt aktiv sind, liegt der Schwerpunkt auf der Integration statt auf der Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Religion.

Als Arbeitgeber streben die Kommunalbehörden verstärkt die Einstellung von Personen an, die zur Gruppe der Zuwanderer und ethnischen Minderheiten gehören. Damit kommen aber auch Religionsfragen ins Spiel. Auf Fragen der Diskriminierung aus Gründen der Religion wurde durch folgende Regelungen reagiert:

- Es besteht die Möglichkeit, an islamische Feiertagen Sonderurlaub zu nehmen.

- Cafeterias oder Kantinen bieten der Kultur von Muslimen angepasste Speisen an.
- Es wird auf den Fastenmonat Ramadan Rücksicht genommen, obgleich dies eher im Ermessensspielraum der Vorgesetzten zu liegen scheint.
- Es werden Gebetsräume zur Verfügung gestellt.

Inwieweit die Mitarbeiter diese Angebote tatsächlich in Anspruch nehmen, hängt vom Arbeitsklima ab. Hier finden sich im wesentlichen zwei Strategien. Diese Strategien können auch kombiniert werden:

- Einleitung eines formalen Beschwerdeverfahrens wie z. B. einen Ombudsmann in der Abteilung,
- Durchführung einer Aufklärungskampagne zur Schärfung des Problembewusstseins. Im Rahmen einer solchen Kampagne können u. a. spezielle Kurse durchgeführt, Diskussionen angeregt, Informationen vermittelt und Konferenzen veranstaltet werden.

### **Öffentliche Einrichtungen**

Empfehlung: Kontinuierliche Schärfung des Bewusstseins, dass die sensible Kenntnisnahme von Diskriminierungen und mangelnder Toleranz ein fester Bestandteil der Dienstleistungsqualität für die Bewohner der örtlichen Gemeinde sind.

### **Bewährte Praktiken im öffentlichen Dienst**

Bei den öffentlichen Dienstleistungsangeboten sind direktere Verbindungen mit der Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Religion zu erkennen. Aus einleuchtenden Gründen treten diese am häufigsten im Zusammenhang mit dem Bau von Moscheen oder Gebetsräumen und Bestattungsriten in Erscheinung.

Aufgrund der Trennung von Staat und Kirche wird der Bau von Moscheen oder Gebetsräumen zumeist als Sache der islamischen Gemeinde betrachtet, die auch die notwendigen Mittel aufbringen muss. Infolgedessen ist die Situation von Ort zu Ort unterschiedlich.

- In Aarhus (wie auch in den übrigen Teilen Dänemarks) gibt es beispielsweise keine Moscheen. Die Gebete finden in privaten Räumlichkeiten statt. In Turin sind im Laufe der Jahre einige Gebethallen entstanden. In Rotterdam werden zurzeit mehrere Moscheen gebaut, während es in Bradford und Mannheim bereits Moscheen gibt.
- Die Moschee in Mannheim ist von besonderer Bedeutung, da sie die größte in Deutschland ist und bewusst im Stadtzentrum errichtet wurde. Insofern ist sie zu einem „Schaufenster“ der Mannheimer Politik für die islamische Gemeinde geworden.

Bei den Bestattungsriten liegt der Fokus hauptsächlich auf der Bereitstellung islamischer Grabfelder und der Gewährleistung, dass das Begräbnis im Einklang mit den islamischen Bestattungsvorschriften erfolgt. Ein weiterer damit im Zusammenhang stehender Aspekt ist das Trauerritual. Insbesondere für Muslime in Kliniken, Krankenhäusern und Pflegeheimen ist geistliche Orientierung und Begleitung in ihrer eigenen Religion notwendig.

- Zu diesem Zweck wurde in Rotterdam das Projekt „Trauerrituale“ ins Leben gerufen, an dem der islamische Dachverband SPIOR beteiligt ist. Im Rahmen dieses Projekts wurde eine Arbeitskonferenz

veranstaltet, um eine Servicedatei für alle Beteiligten zu erstellen. Durch eine solche Datei kann gewährleistet werden, dass kurz vor dem Tod stehende Menschen sowie Hinterbliebene während der Trauerzeit die Möglichkeit haben, die von ihrer Religion vorgeschriebenen Rituale einzuhalten.

Hier einige weitere interessante Beispiele aus dem öffentlichen Sektor:

- Ein wichtiges Thema ist die Verfügbarkeit von Speisen, die der Kultur von Muslimen angepasst sind. Ein Problembewusstsein auf diesem Gebiet ist sehr wichtig, da zahlreichen Nahrungsmitteln Schweinefleisch oder Sekundärprodukte vom Schwein zugesetzt werden. Informationen und offene Gespräche können hier Klarheit schaffen.
- Beispielsweise hat eine Kinderbetreuungsstätte die Eltern informiert, dass im Speiseeis Zusatzstoffe vom Schwein enthalten sind. Streng genommen könnte dies nämlich bedeuten, dass den muslimischen Kindern kein Speiseeis gegeben werden darf. In der Praxis zeigte sich jedoch, dass die meisten Eltern ihren Kindern den Genuss von Speiseeis erlaubten.
- Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Möglichkeit, sich von einem weiblichen oder männlichen Arzt behandeln zu lassen. Dies ist nicht nur in Krankenhäusern relevant, sondern in allen Pflegeeinrichtungen sowie auch in Kinderbetreuungseinrichtungen (etwa beim Wechseln der Windeln durch einen männlichen Mitarbeiter).
- Aus diesem Grund ist in Turin beispielsweise zu jeder Zeit männliches und weibliches Personal im Dienst. In den Kinderbetreuungseinrichtungen in Aarhus werden die Eltern gefragt, wie streng die Regeln befolgt werden müssen. Dieses Vorgehen trägt zu einem größeren Verständnis füreinander und zur Klärung praktischer Probleme bei.
- In der Kinderbetreuungseinrichtung „Der Spatz“ in Aarhus werden bei der Aufnahme jedes neuen Kindes Einführungsgespräche mit den Eltern geführt. Es findet ein Informationsaustausch zwischen Eltern und Personal über das Kind und seinen Hintergrund, die Wünsche der Eltern und auch über die Betreuungseinrichtung statt. Dabei werden grundsätzliche Fragen zum Thema Ernährung, Nacktheit, Gemeinschaftsbäder und geschlechterspezifische Fragen geklärt. Nach diesen ersten Gesprächen finden Hausbesuche statt. Diese Hausbesuche bieten dem Personal Gelegenheit, eine gute Beziehung zu den Eltern aufzubauen und die Eltern Gastgeber statt Gäste sein zu lassen. Dies hat auch den Vorteil, dass das Personal das Kind besser versteht, wenn es von seinem Zuhause spricht.

## **Bildung**

Empfehlung: Fragen der Religionstoleranz sollten vor dem Hintergrund der bestehenden Bildungstradition erörtert werden, wobei der Islam genauso wie andere Konfessionen zu behandeln ist.
---

## **Bewährte Praktiken im Bildungswesen**

Im Bildungswesen liegt der Schwerpunkt auf kommunaler Ebene vorwiegend auf der Primarausbildung und zum Teil auch auf der Sekundarausbildung. Dies hat in den meisten Ländern mit den Zuständigkeiten für das Bildungswesen zu tun. Im Bildungswesen werden Religionsfragen mehr oder weniger explizit behandelt. Dies ist dadurch zu erklären, dass der Religionsunterricht sowie religiöse Feiern und die Einhaltung religiöser Pflichten mit ins Spiel kommen.

Auf kommunaler Ebene werden auf diesem Gebiet unterschiedliche Konzepte verfolgt. Vieles hängt von den nationalen Rechtsvorschriften ab, in denen die Beziehung zwischen Bildung und Religion definiert ist. Ein möglicher Ansatz besteht in der Gründung islamischer Schulen.

- In Deutschland beispielsweise ist die Gründung islamischer Schulen nicht möglich. In Rotterdam hingegen steht die Gründung islamischer Schulen in völliger Übereinstimmung mit der niederländischen Tradition der Gründung von Schulen nach Religionsgemeinschaft (gewöhnlich Schulen, die sich auf römisch-katholische oder protestantische Glaubensgrundsätze berufen). Auch in Aarhus wurden islamische Schulen gegründet.

Eine weitere praktische Maßnahme ist die Erteilung von Religionsunterricht an Schulen. Auch dies ist aus rechtlichen Gründen nicht immer möglich. Erschwerend kommt der Mangel an entsprechend qualifizierten Lehrern hinzu.

- In Rotterdam werden entsprechende Fragen von der Plattform für soziokulturellen Religionsunterricht erörtert. Auf dieser Plattform arbeiten Organisationen mit christlichem, humanistischem und islamischem (SPIOR) Hintergrund zusammen, um Religionsunterricht an Grundschulen zu erteilen. Allerdings reichen die Zuschüsse oftmals nicht aus, um die Kosten für den Unterricht, Unterrichtsmaterial und eine angemessene Bezahlung der Lehrkräfte zu decken.

Die Einbeziehung der Eltern in das Bildungswesen ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt. Auch hier ist zu betonen, dass die Praktiken für die Einbeziehung der Eltern überwiegend von der Tradition des Landes abhängig sind. In Turin beispielsweise werden weder die Eltern islamischer Kinder noch die italienischen Eltern aktiv von den Schulen einbezogen. In Dänemark hingegen gehört die Einbeziehung der Eltern in das schulische Geschehen schon fast zum Alltag.

- Diese Erkenntnis bildete die Grundlage für eine neue interessante Initiative: die Gründung ethnischer Beiräte. Das Modell wurde erstmals in der Tilst-Schule eingeführt, seither jedoch auf andere Schulen in Aarhus und in ganz Dänemark übertragen. An der Tilst-Schule wird weitaus mehr vermittelt als reiner Unterrichtsstoff. Die Schule spielt inzwischen auf weiteren Gebieten der Sozialarbeit eine aktive Rolle und arbeitet eng mit dem örtlichen Sozialamt zusammen. Dies hat dazu geführt, dass die Tilst-Schule auch außerhalb des Unterrichts im Leben der Schüler eine Rolle spielt. Dadurch wurde ein direkter Dialog mit den Eltern notwendig. Aus diesem Grund wurde der ethnische Beirat ins Leben gerufen. In diesem Beirat arbeiten Eltern, Lehrer, Schulbehörde und Schulverwaltung zusammen. Auf diese Weise kann der Prozess des Wandels effektiv organisiert und begleitet werden. Der ethnische Beirat trifft vier- bis fünfmal im Jahr zusammen und befasst sich mit einer breiten Themenpalette, darunter auch mit Religionsfragen.

## 5. Bewährte Praktiken und Empfehlungen

### 5.1. Fünf Beispiele für bewährte Praktiken

*I. Aufbau von Kapazitäten für die aktive Einbeziehung islamischer Gemeinden*

In Mannheim (Deutschland) werden Schulungs- und Informationsveranstaltungen für die Mitglieder des Integrationsrats und des Beirats für ethnische Minderheiten angeboten, um sie auf ihre Aufgaben vorzubereiten.

*II. Analyse der Wirksamkeit der Maßnahmen*

Die Stadt Rotterdam (NL) lässt zu ihren Maßnahmen jährlich eine Umfrage mit der Bezeichnung Minderheitenmonitor durchführen, in der ein breites Themenspektrum behandelt wird. Jedes Jahr wird ein bestimmter politischer Schwerpunktbereich einer gründlichen Analyse unterzogen.

*III. Öffentliche Einrichtungen*

Das Modell der „Offenen Moschee“ in Mannheim (Deutschland) zeigt, wie durch ein Symbol für die islamische Religion ein Dialog in Gang gesetzt und die Verständigung zwischen islamischen Gemeinden und der „Mainstream“-Gesellschaft gefördert werden kann.

*IV. Bildungswesen*

An der Tilst-Schule (Aarhus - Dänemark) wurde ein ethnischer Beirat gebildet. Über diesen ethnischen Beirat wurde ein dynamischer Prozess des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen Eltern und Lehrkräften in Gang gesetzt.

*V. Religion*

In Bradford ist der Religionsunterricht im „Agreed Syllabus for Religious Education“ verankert. Vorrangiges Ziel ist es, dass die Schüler etwas *über die* bzw. *von den* verschiedenen Religionen lernen.

### 5.2. Fünf vorrangige Empfehlungen

- I. Die aktive Einbeziehung der islamischen Gemeinden in institutionalisierte Verfahren der Politikgestaltung fördern und vorantreiben und sie an informelleren Dialogkanälen beteiligen.
- II. Eine aktive Einbeziehung der islamischen Gemeinden durch Förderung ihrer Selbstorganisationen im Zuge des Aufbaus von Kapazitäten anstreben.
- III. Bewertungsverfahren einführen, nicht nur um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu bewerten, sondern auch um den verschiedenen lokalen Gemeinden ein eindeutiges Signal zu geben, dass Diskriminierungen entschlossen bekämpft werden.
- IV. Ein offenes und konstruktives Klima in Organisationen schaffen, damit sich die Menschen „sicher“ fühlen, wenn sie sensible Themen im Zusammenhang mit Diskriminierungen und mangelnder Toleranz ansprechen.
- V. Kontinuierliche Schärfung des Bewusstseins dafür, dass die sensible Behandlung von Fragen der Diskriminierung und mangelnden Toleranz einen festen Bestandteil der Dienstleistungsqualität für die Bürger der lokalen Gemeinde bilden.



## Kontaktadressen der Partner

### **Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC)**

Alessia Bursi  
Rahlgasse 3,  
A- 1060 Wien  
Österreich  
Tel: +43-1-580.30.34  
Fax: +43-1-580.30.99  
E-Mail: [alessia.bursi@eumc.eu.int](mailto:alessia.bursi@eumc.eu.int)

### **Bradford Metropolitan District Council**

Dir. Housing and Environmental Protection  
Equal Opportunities and Policy Unit  
Martin Davis  
Central House  
Forster Square  
UK-Bradford BD1 1DJ  
Vereinigtes Königreich  
Tel +44-1274.754.178  
Fax: +44-1274.390.076

### **Gemeente Rotterdam**

Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Beleidsafdeling Stedelijke opvang, Zorg en Welzijn  
Harrie van Onna  
Postbus 1024  
NL - 3000 BA Rotterdam  
Niederlande  
Tel: +31 – 10.453-33.24/45.33  
Fax:+31 – 10.453.33.51  
e-mail: [hjf.vanonna@sozawe.rotterdam.nl](mailto:hjf.vanonna@sozawe.rotterdam.nl)

### **Stadtverwaltung Mannheim**

Beauftragter für Ausländische Einwohner  
Claus Preissler  
Rathaus, E5  
D - 68159 Mannheim  
Deutschland  
Tel: +49.621.293.9437  
Fax: +49 621.293.9471  
E-Mail: [claus.preissler@mannheim.de](mailto:claus.preissler@mannheim.de)

### **European Centre for Work and Society (ECWS)**

Yvonne Bemelmans  
Hoogbrugstraat 43  
6221 cp Maastricht  
Niederlande  
Tel: + 31 43 321 67 24  
Fax: + 31 43 325 57 12  
E-Mail: [info@ecws.nl](mailto:info@ecws.nl)

### **Stadtverwaltung Aarhus**

Borgmesterens Afdeling  
Raadhuset  
Anne Marie Larsen  
DK- 8000 Århus C  
Dänemark  
Tel: +45-8940.2147  
Fax: +45-8940.2121  
E-Mail: [AL@oek.aarhus.dk](mailto:AL@oek.aarhus.dk)

### **Abteilung für internationale Beziehungen**

Luisa Avedano  
C.so Re Umberto 5  
I – 10121 Turin  
Italien  
Tel: +39 - 011-443.15.05  
Fax: +39 - 011-443.1515  
E-Mail: [luisa.avedano@comune.torino.it](mailto:luisa.avedano@comune.torino.it)