

## **Workshop „Integration in ländlichen Gebieten – Bestandsaufnahme, Probleme, Perspektiven“**

am 17./18.04.2007 im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg

C. Kulenkampff, Schader-Stiftung

### **Integration von Zuwanderern: Definition und gesellschaftliche Bedeutung**

Sehr geehrter Herr Dr. Griesbeck, sehr geehrte Frau Jordan,  
sehr geehrte Damen und Herren,

das Thema „Integration von Zuwanderern“ hat Konjunktur. Die anhaltende und kontrovers geführte öffentliche Debatte zeigt, dass wir hier Nachholbedarf haben.

Erst unter dem Druck der demografischen Entwicklung in Deutschland wird die Integration von Zuwanderern allgemein als zentrale gesellschaftliche Aufgabe anerkannt. Dies findet Ausdruck im geänderten Staatsbürgerschaftsrecht, dem Anfang 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz sowie dem seit Juli 2006 von der Bundesregierung einberufenen Integrationsgipfel und der vom Bundesinnenminister im September 2006 eingerichteten Islamkonferenz. Wie Sie sicherlich wissen, werden die Ergebnisse der Arbeit des Integrationsgipfels als Nationaler Integrationsplan Ende Juni 2007 von der Bundeskanzlerin vorgestellt werden. Die Schader-Stiftung ist an der AG 5 – Integration vor Ort zum Nationalen Integrationsplan beteiligt.

Definitionen:

#### **„Zuwanderer“**

Wenn wir über Zuwanderer im Kontext von Integration reden, meinen wir diejenigen Migranten, die **dauerhaft** in Deutschland bleiben wollen, und ihre Nachfahren (**Personen mit Migrationshintergrund**). Der Begriff umfasst auch die (**Spät-) Aussiedler**, die zwar nach ihrem Rechtsstatus Deutsche sind, de facto aber wie auch andere Zuwanderer von Integrationsproblemen betroffen sind. Ausländische Studierende und Saisonarbeitnehmer werden z.B. nicht in die Betrachtung einbezogen.

#### **„Integration“**

Integration bedeutet gleichberechtigte Teilhabe der Zuwanderer am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben unter Respektierung ihrer jeweiligen kulturellen Eigenart. Integration erfordert Integrationsleistungen der Aufnahmegesellschaft wie auch der Zuwanderer selbst. Integration ist ein Prozess, „eine dauerhafte

gesellschaftliche und politische Aufgabe, die alle im Land lebenden Menschen betrifft“ (Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, 2001, S. 18).

Sehen wir uns die Situation vieler ausländischer Mitbürger an, so sind wir von einer gleichberechtigten Teilhabe in vielen Bereichen weit entfernt. Dies betrifft insbesondere die schlechteren Bildungs- und Berufsperspektiven von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Integration ist demnach eine Herausforderung, der sich unsere Gesellschaft für die Zukunft stellen muss.

### **Ausgangsbedingungen**

- **Deutschland ist - objektiv betrachtet - seit 50 Jahren ein Einwanderungsland.** Dies wollen wir erst seit wenigen Jahren wahrhaben. Gegenwärtig leben insgesamt 15,3 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland und stellen damit fast ein Fünftel der Gesamtbevölkerung. Von ihnen haben 7,3 Mio. einen ausländischen Pass (Statistisches Bundesamt 2006: Leben in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. S. 73 ff). Die in Deutschland lebenden Zuwanderer konzentrieren sich in den alten Bundesländern. In den Großstädten Westdeutschlands ist der Anteil der registrierten ausländischen Einwohner besonders hoch; er liegt mancherorts zwischen 20 und 30%. Rechnet man alle Personen mit Migrationshintergrund in die Betrachtung ein, kommt man beispielsweise in Frankfurt am Main auf einen Anteil von knapp 38% der Stadtbevölkerung.
- Die Herkunftsländer der Zuwanderer und die Zuwanderungsgründe hatten unterschiedliche Schwerpunkte im Laufe der letzten Jahrzehnte und haben **die Zuwanderergruppen ausdifferenziert**. Während in den 1960er und -70er Jahren die Arbeitsmigration der zentrale Wanderungsgrund war, bilden heute Familienangehörige der hier lebenden Zuwanderer, Aussiedler, Flüchtlinge und Asylbewerber sowie ausländische Studierende die wichtigsten Zuwanderergruppen. Unter der ausländischen Bevölkerung bilden die Türken die größte Gruppe (ca. 1,9 Mio.).
- Die große Gruppe der **Spätaussiedler** (ca. 3 Mio.) hat sich besonders im ländlichen Raum angesiedelt. Daher haben auch hier viele Städte und Gemeinden hohe Zuwandereranteile. Ein Beispiel ist die Gemeinde Belm als Stadtrandgemeinde von Osnabrück. Dort stieg im Zeitraum von 1990 bis 1995 die Bevölkerung durch Zuwanderung von 11.150 auf 14.359 deutlich an. Der Zuwandereranteil beträgt über 20 %, in den Großwohnanlagen von Belm über 70 %.

- Die Bevölkerung in Deutschland schrumpft und gleichzeitig altert sie. **Die demografische Entwicklung führt zu einem relativen Anwachsen der Bevölkerungsgruppe ausländischer Herkunft.** Kinder und Jugendliche aus Zuwanderer-Familien bilden in vielen größeren Städten bald die Mehrheit ihrer Altersgruppe. In einigen großstädtischen Quartieren ist dies bereits heute der Fall. Mehr als die Hälfte der in 2004 Neugeborenen in Frankfurt am Main haben Eltern, bei denen wenigstens ein Teil ausländischer Staatsbürger ist.
- Die strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes haben zu einem massenhaften Ausschluss gering oder nicht qualifizierter Beschäftigter geführt. Hiervon sind überproportional ausländische Arbeitnehmer betroffen, deren Arbeitskraft unter den heutigen wissensbasierten Produktionsbedingungen nicht mehr benötigt wird. **Zuwanderer zählen deshalb häufiger als deutsche Einwohner zu den sozial und ökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen.** Integration steht damit vor besonderen Herausforderungen, weil sozio-ökonomische Benachteiligungen meist ethnisch überlagert sind. Der Arbeitsmarkt verliert als Integrationskraft an Bedeutung und damit erhält das Wohnviertel als ständiger Aufenthaltsort zentrale Bedeutung für die Integration.
- **Die Bedingungen des Wohnungsmarktes haben zu Konzentrationen von Zuwanderern in bestimmten städtischen Gebieten geführt.** Diese regionalen und städtischen Verteilungsmuster werden durch Familiennachzug und Kettenmigration verstärkt. In einzelnen Stadtteilen erreicht der Zuwandereranteil bis zu 50% und mehr. Diese Gebiete werden vielfach als Problemquartiere wahrgenommen, da sich dort soziale Problemlagen wie Armut, Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von Transfereinkommen, geringe Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen häufen und mit städtebaulichen und infrastrukturellen Defiziten einhergehen. Gleichwohl bleiben die Stadtteile mit hohen Zuwandereranteilen in Deutschland multiethnisch geprägt.

Das **Wohnquartier** der Zuwanderer, ihr Wohnumfeld wird also mehr und mehr zu dem Ort, an dem sich entscheidet, **ob Integration gelingt.**

Vor diesem Hintergrund hat sich das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ mit der Frage beschäftigt, wie **Integration vor Ort** gelingen kann und was Kommunen und

Wohnungsunternehmen dazu beitragen können. Die **Ergebnisse** dieses dreijährigen Forschungsprozesses liegen nun vor und sind in einer **Abschlusspublikation** veröffentlicht.

Auch wenn sich das Projekt vornehmlich auf die Situation räumlich verdichteter, ethnisch geprägter Quartiere in unseren Großstädten bezog, so sind doch einige wichtige Ergebnisse voraussichtlich auf die Klein- und Mittelstädte übertragbar. Denn auch hier müssen wir von einer Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Wohngebieten ausgehen. Deshalb möchte ich Ihnen einige zentrale Ergebnisse thesenartig vorstellen:

1. Hinsichtlich der Integration von Zuwanderern in den Wohngebieten verfolgen Kommunen und Wohnungswirtschaft bislang das Ziel der ethnischen und sozialen „Mischung“ der Bevölkerung. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, eine verstreut wohnende Migrantenbevölkerung werde sich besser in die Aufnahmegesellschaft integrieren. Jedoch haben Kommunen durch das **Auslaufen von Belegungsbindungen** im sozialen Wohnungsbau und den **Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen** immer **weniger Steuerungsinstrumente**.  
Notwendig ist daher ein **Perspektivenwechsel in der Integrationspolitik**, der dazu führt, dass weniger die Konzentration von Zuwanderern als vielmehr die **Folgen der Konzentration von Armut und sozialer Benachteiligung** in den Stadtteilen und ihr **Abbau** im Vordergrund stehen. Integration und Segregation stehen nicht notwendigerweise im Widerspruch zueinander. Die Verständigung darüber ist ein Kommunikationsprozess, der Zeit braucht.
2. Im öffentlichen Bewusstsein sind die negativen Effekte sozialräumlicher Segregation vorherrschend. Sie wird mit Abschottung verbunden und der Aufbau von Parallelstrukturen befürchtet. **Doch die Nachbarschaft von Familie und Landsleuten bietet Zuwanderern auch einen geschützten Raum, der ihnen das Ankommen in der Aufnahmegesellschaft erleichtert**. In den sozialen und familiären Netzen finden neu Zugewanderte materielle und immaterielle Hilfen. Ethnische Ökonomien sowie eine auf die kulturellen und ökonomischen Bedürfnisse der Zuwanderer abgestimmte Infrastruktur entwickeln sich leichter bei räumlicher Nähe. „Insbesondere die Verwandtschaftssysteme bieten in der fremden Umgebung wichtige emotionale und alltagspraktische Hilfen, Schutz gegen Isolation und Demoralisierung. Die soziale Stabilisierung im bekannten Milieu macht es leichter, sich auf die neue Gesellschaft einzulassen und zugleich die bisherigen Lebensgewohnheiten und den kulturellen Hintergrund beizubehalten“ (Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“, 2005, S. 20).

3. Die räumliche Konzentration von Zuwanderern in städtischen Quartieren gibt es und wird es auch künftig geben. Sowohl das Eigeninteresse der Zuwanderer als auch die Mechanismen des Wohnungsmarktes unterstützen diesen Trend. **Ein wesentliches Anliegen des Projektes war es daher, Handlungsfelder und Maßnahmen zu ermitteln, die die Integration von Zuwanderern vor Ort in den städtischen Wohnquartieren trotz Segregation befördern** und das Miteinander der Menschen in diesen Wohngebieten positiv gestalten können. Zu den zentralen Handlungsfeldern zählen:

- Schule, Bildung und Spracherwerb vor Ort
- Migrantenökonomie und Beschäftigung im Quartier
- Partizipation von Zuwanderern
- interkulturelle Orientierung und Öffnung der Verwaltung und
- Quartiersentwicklung und soziales Zusammenleben.

4. **Eine besondere Bedeutung für den Integrationsprozess hat das Thema Bildung sowie die Art und Qualität des Bildungsangebotes vor Ort.** Neben der Bedeutung der Bildung für den individuellen Aufstieg in der Gesellschaft hat die konkrete Schulsituation vor Ort darüber hinaus auch Auswirkungen auf die Stabilität des Stadtteils. Defizite im Bildungsangebot bewegen viele bildungsorientierte Eltern dazu, den Stadtteil zu verlassen.

Vorschulische Fördermaßnahmen, insbesondere zum Spracherwerb, die Erweiterung zu Ganztagschulen und die Öffnung der Schulen zum Stadtteil mit einem übergreifenden, auch die Eltern einbeziehenden Bildungsauftrag sind zentrale Elemente, um den Zusammenhang von sozialem Status des Elternhauses und Verlauf der Bildungskarriere zu durchbrechen. Als Stadtteilschule und „Bürgerzentrum“ können die Kontakte zwischen Schule und Elternhaus verbessert und Schwellenängste der Eltern gegenüber Bildungseinrichtungen verringert werden.

5. **Die Kommunen messen der Integration von Zuwanderern als Herausforderung für die Zukunft der Städte häufig noch zu wenig politische Bedeutung bei.** Diese bleibt eine Art lokaler Fach- oder Klientelpolitik ohne übergreifenden Status. Integrationspolitik zeigt insbesondere dann Erfolge, wenn sie einen hohen Stellenwert in der kommunalen Politik einnimmt und von der Verwaltungsspitze zu einem zentralen Element politischen Handelns erklärt wird. Sie benötigt demnach **Führungsverantwortung und politische Legitimation.** Basis für die

Integrationsarbeit vor Ort sollte ein von den Kommunalparlamenten verabschiedetes **integrationspolitisches Konzept** sein.

6. Die integrationspolitischen Ansätze in den Städten müssen Teil der auf Dauer angelegten **Regelinstrumentarien kommunaler Daseinsvorsorge** werden und einen **ressortübergreifenden Politikansatz** verfolgen. Kurzfristige „Strohfeuerprojekte“ verbrennen finanzielle Ressourcen und wirken negativ auf die Motivation und das Engagement der Akteure vor Ort, auf die Integrationspolitik in besonderem Maße angewiesen ist. Stadträumliche Integrationspolitik braucht **funktionierende Netzwerke** und Kooperationen sowie **langfristig ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen**.
7. **Zuwanderer müssen Subjekte im Prozess der Integration werden.** Sie an der Entwicklung von Maßnahmen und Projekten zu beteiligen, ist daher wichtige Voraussetzung. Dafür müssen Kommunen Zuwanderer als Potenzial erkennen und einen Dialog initiieren, der auf gleicher Augenhöhe stattfindet. D.h., es muss Raum für Beteiligung geben und der Kontakt über Migranten-Selbstorganisationen intensiviert werden. Multiplikatoren spielen dabei eine wichtige Rolle. **Eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung** durch die Beschäftigung von Mitarbeitern mit interkultureller und mehrsprachiger Kompetenz würde diesen Prozess erleichtern.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus dem Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ und der gesellschaftlichen Bedeutung, die das Thema Zuwanderung und Integration für die Entwicklung unserer Städte und Regionen hat, hat sich die Stiftung entschieden, das Thema Zuwanderung in den Klein- und Mittelstädten der ländlich strukturierten Gebiete und den Integrationserfordernissen, die sich dort vor Ort ergeben, zu bearbeiten.

Über die Zuwanderer in den ländlichen Räumen wissen wir noch sehr wenig. Von Einzelfällen abgesehen, wissen wir wenig über mögliche räumliche Konzentrationen, über ihre Lebensumstände, ihre Perspektiven und die Probleme, die sich vor Ort in den Gemeinden ergeben. Um sich dem Thema zu nähern, hat die Stiftung das Angebot des Bundesamtes für Migration gerne angenommen diesen Workshop gemeinsam durchzuführen.

Der Workshop soll eine erste Bestandsaufnahme und Problemanalyse sein. Wir wollen aus Ihren Erfahrungen und Ihrem Wissen lernen und wollen, die sich daraus ergebenden Fragestellungen systematisch angehen und die möglichen Handlungserfordernisse ermitteln. Ist die Situation in den ländlichen Gebieten vergleichbar mit denen der größeren Städte oder

stellt sich manches als Problem gar nicht, da die Strukturen übersichtlicher sind und fast jeder jeden kennt. Man trifft sich im Schützenverein oder im Sportverein. Die Kinder gehen gemeinsam zur Schule. Die sozialen Kontakte sind enger, so dass die Sprache auch leichter erlernt werden kann. Oder ergeben sich vielleicht ganz andere Probleme, die wir mit der großstädtischen Brille nicht sehen. Diese und andere Fragen möchten wir gerne mit Ihnen erörtern.

Ich wünsche mir eine angeregte und anregende Debatte und der Veranstaltung einen erfolgreichen Verlauf.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!