



Schader Stiftung



# Publikation

---

## Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts

---

### Kurzfassung

---

Fachliche Begleitung:



Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestags

## Projektbeschreibung

Die Schader-Stiftung hat in Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), dem Deutschen Städte- und Gemeindebund und dem Deutschen Landkreistag seit Anfang 2009 das Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen“ durchgeführt. Gefördert wurde das Projekt mit Mitteln aus dem Europäischen Integrationsfonds, der Projektförderung des BAMF und einer Anteilfinanzierung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Die Schirmherrschaft für das Projekt hatten der Bundesinnenminister und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration übernommen.

Im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projektes wurden zum ersten Mal bundesweit vergleichend die Integrationsbedingungen von Migrantinnen und Migranten in Kleinstädten und kleinen Mittelstädten ländlicher Regionen näher untersucht. Das über drei Jahre laufende Projekt schließt damit eine Forschungslücke, denn bislang standen großstädtische Agglomerationsräume im Mittelpunkt der Integrationsforschung. In einem diskursiven und aktivierenden Verfahren wurden exemplarisch die Bedingungen für Integration in den einzelnen Kommunen analysiert und die jeweiligen Potenziale für die Integration von Zugewanderten ermittelt. Das Projekt zielte bewusst auf die Ressourcen und Potenziale der Aufnahmegesellschaft sowie der Migrantinnen und Migranten, um Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung der Integrationsarbeit vor Ort zu ermitteln und diese in einem dialogischen Prozess auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen. Regelmäßige Netzwerktreffen, die dem Erfahrungsaustausch der Akteure dienten und jeweils ein integrationsrelevantes Thema behandelten, und eine Internetplattform unterstützten diesen dialogischen Lernprozess. **Aus den Forschungsergebnissen wurden Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Integration der unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen und zur Stärkung des Zusammenlebens zwischen Einheimischen und Zugewanderten für die spezifische Situation der peripheren Klein- und Mittelstädte abgeleitet.**

Die Forschungsarbeiten wurden vom ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Dortmund in Kooperation mit dem Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) in Erkner bei Berlin durchgeführt.

## Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projektes

Zunächst stellen wir Ihnen eine Zusammenfassung der wichtigsten Handlungsempfehlungen vor und im Anschluss die Besonderheiten der Integrationsprozesse im ländlichen Raum.

## Ausgewählte Handlungsempfehlungen

Für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommunen im ländlichen Raum ist die Etablierung eines Klimas der Offenheit und Toleranz von zentraler Bedeutung. Eine **offensive Anerkennungs- und Willkommenskultur** für Migrantinnen und Migranten muss zu einem festen und **integralen Bestandteil einer kommunalen Entwicklungsstrategie** werden. Die **interkulturelle Öffnung** der kommunalen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Strukturen gegenüber den Belangen der Zugewanderten ist dabei wichtiger Bestandteil zur Gestaltung der Zukunftsfähigkeit der Kommunen des ländlichen Raums. Hierbei ist entscheidend, dass die Stadtspitze Integration als strategisches kommunalpolitisches Zukunftsthema erkennt und aufgreift. So sollte der Gemeinderat **integrationspolitische Leitlinien** verabschieden oder besser noch als Teil einer kommunalen Entwicklungsstrategie, z.B. im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzeptes beschließen. Dabei sollte diesen Beschlüssen ein breiter **stadtgesellschaftlicher Dialog** über die Relevanz des Themas vorausgehen, auch um eine Bestandsaufnahme über die spezifischen Potenziale und örtlichen Problemlagen zu erhalten. Handlungsleitend sollte dabei sein, wie **gesellschaftliche Teilhabechancen für alle Menschen** verbessert werden können. Zentral ist auch die Schaffung von **integrationspolitischen Strukturen innerhalb der Kommunalverwaltung**. Dazu zählt die **Installierung eines Integrations-**

**beauftragten als Ansprechpartner innerhalb der Verwaltung**, der einen unmittelbaren Zugang zur Verwaltungsspitze und Anhörungsrechte in den kommunalpolitischen Gremien hat, aber auch als **Koordinator zur Vernetzung** der bürgerschaftlich Aktiven und intermediären Institutionen im Bereich der Integrationsarbeit. Der **Landkreis kann eine unterstützende und koordinierende Funktion übernehmen**, z.B. im Hinblick auf die Bereitstellung infrastruktureller Angebote, die Beantragung von Projekten oder Weiterbildungsangebote zur interkulturellen Öffnung in den Verwaltungen der kleinen Städte und Gemeinden. Grundsätzlich ist eine sinnvolle **Arbeitsteilung im Bereich Integration zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden auszuhandeln**.

Vor allem in der **Vernetzung** aller integrationsrelevanten Akteure und Einrichtungen steckt ein erhebliches Potenzial zur Stärkung der Integrationsarbeit. Wichtig sind in diesem Zusammenhang eine gezielte **Zusammenarbeit mit Migrant\*innenorganisationen** bzw. Multiplikatoren aus den Zuwanderungsgruppen und die Anerkennung des politischen und sozialen Engagements von Migrantinnen und Migranten, z.B. durch **Hilfestellungen bei der Selbstorganisation**. Das **Engagementpotenzial** und die spezifischen Kompetenzen **von Frauen** sollten **stärker genutzt werden**, z.B. als Multiplikatoren und Brückenbauer.

Um eine Verbesserung der Bildungsperspektiven von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu erlangen, ist die Anpassung der Schul- und Bildungsstrukturen entscheidend. Insgesamt sind die Zusammenarbeit der unterschiedlichen staatlichen Ebenen und die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure im Rahmen von **lokalen und regionalen Bildungspartnerschaften** auszubauen. Das betrifft die bessere Abstimmung von Schulen untereinander, die Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie Partnerschaften mit örtlichen Unternehmen zur Verbesserung des Übergangs in die berufliche Ausbildung bzw. den Arbeitsmarkt. In diesem Zusammenhang sollte ein **kommunales Bildungsmanagement** angestrebt werden, um eine Bündelung von Angeboten zu ermöglichen.

### **Rahmenbedingungen und Besonderheiten der Integration im ländlichen Raum**

Die Kommunen im ländlichen Raum sind durch eine große Vielfalt und Heterogenität hinsichtlich ihrer Größe, Lage und Stellung im politischen Gefüge gekennzeichnet. Sie unterscheiden sich zusätzlich stark in ihrer ökonomischen und demografischen Struktur, dem lokalen Arbeitsplatzpotenzial sowie der lokalen Migrations- und Integrationsgeschichte. Auch die politischen Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung der kommunalen Integrationspolitik unterscheiden sich je nach föderaler Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund-Land-Kommune bzw. Landkreis und kreisangehörige Gemeinde) und nach der jeweiligen kommunalen Finanzsituation. So bieten wirtschaftlich prosperierende Städte in zentralerer Lage andere Integrationsbedingungen als Gemeinden und Landkreise, die sich mit Schrumpfungs- und Peripherisierungsprozessen konfrontiert sehen.

#### ***Geringe Siedlungsdichte erschwert Erreichbarkeit von Integrationsangeboten***

Charakteristisch für alle Städte und Gemeinden im ländlichen Raum sind eine im Vergleich zu Großstädten geringere Anzahl von Personen mit Migrationshintergrund, eine geringere Angebotsdichte sozialer und beratender Infrastruktur und eine schlechte Nahverkehrsversorgung. Die dispersen Siedlungsstrukturen und größeren Entfernungen im ländlichen Raum haben zur Folge, dass viele Infrastruktur- und spezielle Integrationsangebote nur schwer erreichbar sind. Die fortschreitende Zersiedelung, demografische Schrumpfungprozesse und eine Konzentration von Arbeitsplätzen und Versorgungseinrichtungen in den Oberzentren haben steigende Pendeldistanzen zur Folge. Die gleichzeitig zunehmende Ausdünnung des öffentlichen Personennahverkehrs und die hohe Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr im ländlichen Raum treffen alle Personengruppen mit eingeschränkter Mobilität. Dazu gehören besonders häufig Migrantinnen und Migranten und dabei insbesondere die Frauen.

### ***Fehlende Strukturen kommunaler Integrationspolitik***

Zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden gibt es eine Arbeits- und Aufgabenteilung. Diese Spezifik des ländlichen Raums kann zu Synergien, aber auch zu Informations- und Steuerungsdefiziten führen. Die Landkreise verfügen über eine bessere Ressourcenausstattung und haben in der Regel bereits Strukturen der Integrationsarbeit aufgebaut.

Kleinere Städte und Gemeinden tun sich bisher oft noch schwer, nachhaltige Strukturen der kommunalen Integrationsarbeit aufzubauen. Obwohl die Aufmerksamkeit dafür in den Kommunen des ländlichen Raumes in den letzten Jahren zugenommen hat, findet sich bislang nur in wenigen Städten und Gemeinden eine strukturelle Verankerung integrationspolitischer Themen z.B. durch Integrationsbeauftragte, -konzepte oder -beiräte. Ein anderer Aspekt ist der geringe Grad der Selbstorganisation von Menschen mit Migrationshintergrund aufgrund der häufig kleinen Gruppengröße. Eigenethnische Ressourcen zur gemeinsamen Bewältigung von Problemen sind daher begrenzt. Zudem fehlen vielfach Ansprechpartner und Repräsentanten der Zuwanderer in der lokalen Politik.

### ***Hohe Bedeutung von Einzelpersonen und intermediären Organisationen***

Ehrenamtlich Aktive, Kirchen, Wohlfahrtsverbände etc. sind oftmals die zentralen Träger der örtlichen Integrationsarbeit. Hinzu kommt, dass die Integration in die Stadtgesellschaft in kleinen Städten und Gemeinden vielfach an die Teilnahme am örtlichen Vereinsleben gekoppelt ist. Der Zugang zu Vereinen kann Prozesse der gesellschaftlichen Inklusion befördern. Verschließen sich Vereine gegenüber Zugewanderten kann sich demgegenüber Exklusion verfestigen. Zudem hat das Handeln von politischen bzw. bürgerschaftlichen „Schlüsselpersonen“, wie z.B. Landräten, Bürgermeistern, Vereinsvorsitzenden oder auch lokalen Unternehmern, im Sinne von Vorbildfunktionen gerade im ländlichen Raum einen großen Einfluss auf Integrationsprozesse. In den überschaubaren Lebenszusammenhängen einer Kleinstadt prägen diese Einzelpersonen mit ihrer Haltung das örtliche Integrationsklima ganz entscheidend. Ihr Eintreten für Toleranz und Anerkennung gegenüber den Zugewanderten kann die kleinstädtische Gesellschaft ebenso positiv prägen, wie ihre unentschiedene oder gar ablehnende Haltung gegenüber „Fremden“ negative Auswirkungen haben kann.

### ***Segregation ist auch ein Thema des ländlichen Raums***

In einigen Bereichen sind im ländlichen Raum vergleichbare Entwicklungen wie in großstädtischen Kontexten zu beobachten, doch meist weniger stark ausgeprägt. Dazu gehört die Bildungsbenachteiligung und Bildungssegregation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Insbesondere deren häufige Zuweisung auf Haupt- und Förderschulen sind hier sichtbare Zeichen der Benachteiligung. Allerdings trifft dies auf Ostdeutschland nicht zu, was mit der Herkunft der Zuwanderungsgruppen und ihren Bildungsaspirationen zusammenhängt. Darüber hinaus kommt es auch in kleinen und mittleren Städten zu sozialen und ethnischen Konzentrationsprozessen in den Wohngebieten, die sich jedoch meist auf Block- oder Straßenzugesebene begrenzen. Andererseits sind gerade im Wohnbereich auch Prozesse des sozialen Aufstiegs durch eine vergleichsweise hohe Quote der Wohneigentumsbildung von Migranten zu beobachten. Die Eigentumsbildung von Migrantinnen und Migranten konzentriert sich dabei zum einen auf Neubaugebiete am Stadtrand, aber auch auf die Innenstädte.

### ***Demografischer Wandel verändert Blick auf Zuwanderung und Integration***

Die Folgen des demografischen Wandels verändern für viele Kommunen im ländlichen Raum den Blick auf Zuwanderung. Gerade in Regionen, die durch Abwanderung und Überalterung schrumpfen, hängt die Funktionsfähigkeit des städtischen Gemeinwesens und der örtlichen Infrastruktur vom Zugang neuer Bewohner und der Aktivierung bislang ungenutzter Potenziale ab. Das gilt sowohl für den örtlichen Arbeitsmarkt, der vielfach bereits von einem Mangel an Fachkräften betroffen ist, als auch für viele ehrenamtliche Strukturen wie z.B. Kirchengemeinden, freiwillige Feuerwehr, Vereine etc. Im Rahmen des Forschungsprojektes konnte beobachtet werden, dass sich unter dem „Druck der Demografie“ Öffnungsprozesse der städtischen Gesellschaft im ländlichen Raum gegenüber Migrantinnen und Migranten vollziehen.

## Beteiligte Kommunen

In das Forschungsvorhaben waren zwölf Städte und Gemeinden aus acht Landkreisen eingebunden, die mit Hilfe eines Interessenbekundungsverfahrens ausgewählt worden waren. Wobei zehn Kommunen als Fallbeispiele ländlich geprägte Regionen repräsentieren und zwei Kommunen als Referenzgebiete die Situation in Ballungsräumen (Neu-Isenburg, Landkreis Offenbach und Garching, Landkreis München) abbilden. In der nachfolgenden Tabelle sind einige Charakteristika der teilnehmenden Kommunen dargestellt:

Landkreis	Stadt bzw. Gemeinde	Einwohner (31.12.07)	Ausländeranteil in %	Lage	Demograf. Entwicklung	Wirtschaftl. Prosperität
<b>Emsland</b>	<b>Haren</b>	22.940	8,1	peripher	wachsend	prosperierend
	<b>Freren</b>	5.052	3,2	peripher	stabil	prosperierend
<b>Hochsauerlandkreis</b>	<b>Meschede</b>	31.757	8,1	peripher	schrumpfend	stagnierend
	<b>Bestwig</b>	11.596	10,9	peripher	schrumpfend	stagnierend
<b>Coburg</b>	<b>Neustadt</b>	16.258	6,4	peripher	schrumpfend	stagnierend
	<b>Ebersdorf</b>	6.235	4,0	peripher	schrumpfend	stagnierend
<b>Ravensburg</b>	<b>Ravensburg</b>	49.327	10,2	zentral	wachsend	prosperierend
	<b>Leutkirch</b>	22.181	8,6	peripher	stabil	stagnierend
<b>Jerichower Land</b>	<b>Genthin</b>	13.899	1,8	sehr peripher	schrumpfend	Strukturschwach
<b>Vogtlandkreis</b>	<b>Plauen</b>	67.613	1,9	zentral	schrumpfend	strukturschwach
<b>Offenbach</b>	<b>Neu-Isenburg</b>	35.472	15,9	sehr zentral	stabil	stagnierend
<b>München</b>	<b>Garching</b>	15.564	21,4	sehr zentral	wachsend	prosperierend

Die ausgewählten Städte variieren in ihrer Größe zwischen ca. 5.000 Einwohnern als kleinster Gemeinde und etwa 67.000 Einwohnern als größter Stadt. Im Durchschnitt liegt der Ausländeranteil der beteiligten Kommunen bei etwa 8 Prozent. Über den Anteil der Personen mit Migrationshintergrund gibt es nur in einzelnen Kommunen Angaben, die sich zwischen 15 und 20 Prozent der Bevölkerung bewegen und meist doppelt so hoch sind wie der Ausländeranteil.

Neben den wirtschaftlichen und strukturellen Rahmenbedingungen zählen die Herkunftsländer der Zugewanderten, ihre jeweiligen Migrationsgründe sowie die anteilige Größe der Gruppen zu den wichtigsten Unterschieden der ausgewählten Kommunen. Zu den größten Zuwanderungsgruppen zählen in den westdeutschen ländlichen Kommunen die Migranten türkischer Herkunft und die (Spät-) Aussiedler. Stark von Arbeitsmigration vor allem türkischer Gastarbeiter und ihrer Nachkommen geprägt sind die in den Ballungsregionen München und Rhein-Main gelegenen Städte Garching und Neu-Isenburg. Eine Ausnahme ist der Landkreis Emsland, wo sich vor allem (Spät-) Aussiedler und insbesondere in der Grenzstadt Haren aufgrund der günstigen Immobilienpreise viele Niederländer angesiedelt haben. In den ostdeutschen Kommunen überwiegen ebenfalls die (Spät-)Aussiedler. In Plauen sind darüber hinaus ehemalige vietnamesische Vertragsarbeiter von Bedeutung.

## **Projektbeteiligte**

### **Projektträger:**

Schader-Stiftung, Darmstadt

### **Projektleitung:**

Sabine Süß, Geschäftsführender Vorstand

### **Projektteam:**

Gudrun Kirchhoff (Projektkoordination), Myrto Kougievetopoulos (wissenschaftliche Mitarbeit), Bettina Breuer (wissenschaftliche Mitarbeit bis Dezember 2009), Petra Makowski (bis Mai 2011), Till Mieth, Simone Mundinger

### **Fachliche Begleitung:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Deutscher Landkreistag

Deutscher Städte und Gemeindebund

### **Begleitforschung**

ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH

Heike Hanhörster, Michael Kuss, Dr. Sabine Weck, Ralf Zimmer-Hegmann (Gesamtprojektleitung)

Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)

Dr. Thomas Bürk, Susen Fischer, Dr. Heike Liebmann (Projektleitung IRS)

### **Mitglieder des Lenkungskreises:**

Nicole Graf, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Dr. Andreas Kapphan, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Kenan Küçük, Multikulturelles Forum Lünen

MinDir a.D. Dr. Gerold Lehniguth, ehemals Bundesministerium des Innern

Ulrich Mohn, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Dr. Klaus Rütgen, Deutscher Landkreistag

Michael Rosenbach, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Prof. Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal

Dr. phil. habil. Karen Schönwälder, Max Planck Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften

Miguel Vicente, Integrationsbeauftragter des Landes Rheinland-Pfalz, ehemals Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat

### **Schirmherrschaft:**

Bundesinnenminister Dr. Hans-Peter Friedrich

Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

### **Förderung:**

Europäischer Integrationsfonds

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

## **Meilensteine des Forschungs-Praxis-Projektes**

28./29. Mai 2009	Auftaktworkshop in Nürnberg
Juni bis Juli 2009	Auftaktgespräche in den Kommunen
Juli bis November 2009	Experteninterviews in den Kommunen
Oktober 2009	1. Zwischenbericht
28./29. Oktober 2009	1. Netzwerktreffen in Meschede
November 2009 bis September 2010	Fokusgruppen-Diskussionen vor Ort
15./16. April 2010	2. Netzwerktreffen in Coburg
Mai 2010	2. Zwischenbericht
15./16. September 2010	Fachtagung in Darmstadt
Dezember 2010 bis Juni 2011	Abschlussgespräche in den Kommunen
24./25. März 2011	3. Netzwerktreffen in Plauen
Mai 2011	Abschlussbericht
September 2011	Fertigstellung Publikation
7. Oktober 2011	Abschlusskonferenz in Berlin
November 2011	Fertigstellung Broschüre
24./25. November 2011	4. Netzwerktreffen in Ravensburg