

Räumliche Integration von Ausländern und Zuwanderern

Ferdinand Böltken
Hans-Peter Gatzweiler
Katrin Meyer

1 Eine neue Integrationspolitik

Millionen von Menschen sind in den vergangenen Jahrzehnten nach Deutschland gekommen, das „Miteinanderleben“ von Deutschen und Ausländern ist in der Bundesrepublik, insbesondere in den Städten, längst zur Wirklichkeit geworden. Gleichwohl fordert die vom Bundesminister des Innern eingesetzte Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ in ihrem am 4. Juli 2001 vorgelegten Abschlussbericht eine neue Integrationspolitik für Deutschland. Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass „eine verantwortungsvolle Politik, die darauf abzielt, dass Zuwanderer langfristig zu uns kommen, die Frage des Zusammenlebens neu stellen muss. Wie können wir die Menschen anderer Herkunft und Kultur in unsere Gesellschaft integrieren? Von der Glaubwürdigkeit der Antwort auf diese Frage wird die Qualität unserer neuen Einwanderungspolitik abhängen.“

Die bisherige Politik des pragmatischen Improvisierens kann diese Aufgabe nicht erfüllen. Wenngleich beachtliche Integrationserfolge erzielt wurden, waren doch häufig kurzfristige Erfordernisse und punktuelle Überlegungen handlungsentscheidend. Eine systematische und übergreifende Herangehensweise fehlte, was die Integration der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft erschwert hat. Wenn wir heute über die Grundzüge einer zukünftigen Integrationspolitik nachdenken, sollte ein integrationspolitisches Gesamtkonzept angestrebt werden, das die Bedürfnisse von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gleichermaßen berücksichtigt.“¹

Als politische Aufgabe zielt Integration darauf ab, Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen. Der raumbezogene Aspekt von Integration, die „räumliche Integration“ als raumordnungspolitische Aufgabe, bedeutet dann nicht mehr und nicht weniger als Chancengleichheit für

Deutsche und Zuwanderer in allen Teilräumen des Bundesgebiets. Das Ziel sind gleichwertige regionale Lebensbedingungen für Deutsche und Zuwanderer. Dabei genügt es nicht, das Augenmerk allein auf neu Zuwandernde zu richten. Ein erheblicher Teil der mehr als 7 Mio. in Deutschland lebenden Ausländer bzw. Einwanderer lebt hier bereits in der zweiten und dritten Generation. Gerade für sie stellt sich die Aufgabe der Integration. Am Ende des Integrationsprozesses sollten dann keine Unterschiede in den Lebenschancen und -bedingungen bestehen, die nur auf den Status „deutsch“ oder „nicht deutsch“ bzw. eine entsprechende ethnische Herkunft zurückzuführen sind.

Um dieses Ziel zu erreichen, sind Anstrengungen von beiden Seiten erforderlich. Nicht nur die Zuwanderer selbst, sondern Wirtschaft, Politik und Kultur der Aufnahmegesellschaft müssen ihren Beitrag leisten. Die Aufnahmegesellschaft ist vornehmlich gefordert, Zuwanderern einen gleichberechtigten Zugang zum Bildungssystem, zu allen Positionen am Arbeitsmarkt, auf dem Wohnungsmarkt und allen anderen gesellschaftlichen Teilsystemen einschließlich des politischen Systems zu ermöglichen.

Ausgehend von der kurz beschriebenen politischen Aufgabe der Integration versucht der Beitrag folgende Fragen zu beantworten:

- Wie verteilen sich die Ausländer räumlich im Bundesgebiet?
- Wie wirken die institutionellen Rahmenbedingungen: Sind Ausländer gemäß ihrem regionalen Bevölkerungsanteil in das gesellschaftliche System integriert?
- Wie urteilen die Bürger: Gibt es räumliche Unterschiede bei der Integrationsbereitschaft, im Zusammenleben zwischen Deutschen und Ausländern?
- Welche Schlussfolgerungen für die räumliche Planung und Politik lassen sich aus den Ergebnissen ziehen?

Räumliche Integration bedeutet Chancengleichheit in allen Teilräumen.

(Anmerkungen siehe S. 414)

Dr. Ferdinand Böltken
Dr. Hans-Peter Gatzweiler
Dipl.-Ökon. Katrin Meyer
Bundesamt für
Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

2 Räumliche Verteilung von Ausländern im Bundesgebiet

Ost-West-Disparität bei Ausländeranteil und Integrationsbedarf

Ende 2000 lebten im Bundesgebiet etwa 7,3 Mio. Ausländer. Das entspricht einem Anteil von 8,9 % der Gesamtbevölkerung.²

Diese „Ausländer“ sind – einerseits – zu einem erheblichen Anteil „Inländer ohne deutschen Pass“: Rund 50 % aller in Deutschland lebenden Ausländer leben seit mehr als zehn Jahren hier. Zwei Drittel der ausländischen Kinder und Jugendlichen sind in Deutschland geboren.

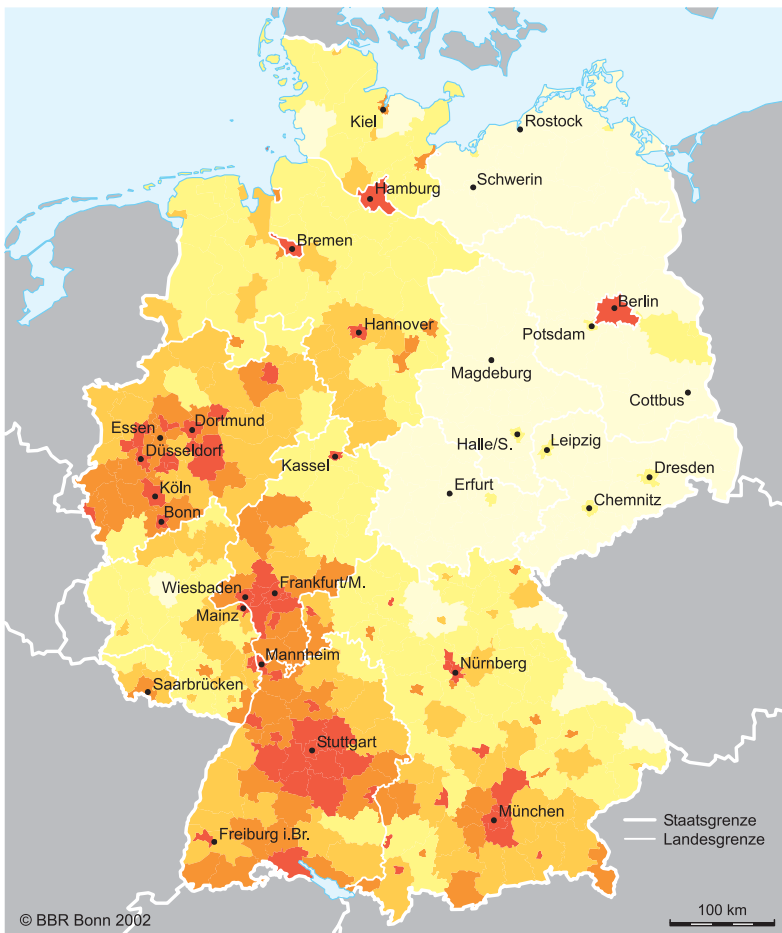
Andererseits sind aber eben auch rd. 50 % der in Deutschland lebenden Ausländer erst in den letzten zehn Jahren zugewandert, in den neuen Ländern sind es gar rd. 90 %. Das heißt, gerade in den neuen Ländern liegen im Vergleich zu den alten Ländern weit weniger Erfahrungen im Zusammenleben von Deutschen und Ausländern vor. Insofern sind Ausländer, sind Zuwanderer und ihre Integration in den neuen Ländern eine neuartige Erfahrung und gesellschaftliche bzw. politische Aufgabe für die Aufnahmegesellschaft, ebenso wie die

mit Integration verbundenen Schwierigkeiten und Probleme eine neue Erfahrung für die Zuwanderer sind.

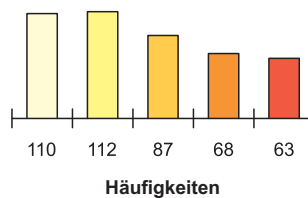
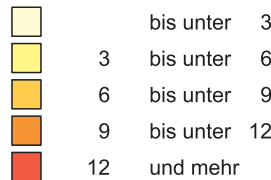
Im Osten liegt daher ein hoher Integrationsbedarf vor, obwohl der Anteil von Ausländern an der Bevölkerung im Vergleich zum Westen außerordentlich gering ist. Er beträgt im Osten (einschl. Berlin) gut 4 % (1999), im Westen hingegen mehr als 10 %. Das heißt, ausländische Zuwanderer sind höchst ungleich auf Ost- und Westdeutschland verteilt. Diese großräumig stark disproportionale Verteilung der Ausländer weist bereits auf (hier im Sinne der Gleichverteilung sehr wörtlich genommene) räumliche Integrationsdefizite im Vergleich mit der deutschen Bevölkerungsverteilung hin (siehe Karte 1).

Diese Disproportionalität setzt sich fort: Ausländer konzentrieren sich im Westen auf die großen Agglomerationsräume, das Ruhrgebiet und die Rheinschiene, das Rhein-Main-Gebiet sowie den Großraum Stuttgart und den Raum München. In diesen Räumen wie generell im Bundesgebiet leben Ausländer zudem überproportional

Karte 1
Ausländer in Deutschland



Anteil der Ausländer an der Bevölkerung 1999 in %



in größeren Städten. Dort beträgt der Ausländeranteil nicht selten 20 % und mehr, wobei die Spitzenreiter in Südwestdeutschland liegen³. Auch im Osten konzentrieren sich die Ausländer in den großen Kernstädten. Allerdings bewegen sich die Ausländerquoten auf relativ niedrigem Niveau. Abgesehen von Berlin mit 13 % hat Jena mit 7 % den höchsten Ausländeranteil, gefolgt von Leipzig mit gut 5 %.

Hohe Ausländerpräsenz ist damit in erheblichem Ausmaß ein Phänomen westdeutscher Urbanität. In diesem Kontext haben sich dann z. T. auch bereits neue "Normalitäten" gebildet, aus denen für die weitere Entwicklung möglicherweise Lehren gezogen werden können.⁴

Die (urbane) Konzentration von Ausländern kann dann zum Problem werden, wenn sie in ausgeprägte räumliche Segregation umschlägt und zu „Ghettos“ führt, in denen Migranten von den Regeln und damit den Chancen der Aufnahmegesellschaft abgekoppelt sind. Ein hoher Segregationsgrad ist dann insbesondere für die nachwachsenden Generationen mit dem Risiko verminderter Chancen verbunden. Zunehmende Segregation wäre insofern ein Problem räumlicher Integrationspolitik.

Hier lassen sich jedoch keine eindeutigen Tendenzen für (west)deutsche Städte aufzeigen. Eher weisen die Ergebnisse der kleinräumigen innerstädtischen Raum- bzw. Stadtbeobachtung des BBR (IRB)⁵ darauf hin, dass sich die Segregation in deutschen Großstädten verringert.

So nimmt der Segregationsgrad⁶ zwischen 1980 und 2000 in den untersuchten 15 westdeutschen Großstädten eher ab, von 24 auf 22. Ein Wert von 22 (%) bedeutet, dass in den untersuchten Städten im Jahr 2000 22 % der Ausländer in andere Stadtteile umziehen müssten, um zur gleichen Verteilung innerhalb der Stadt wie die Deutschen zu kommen. Der leichte Rückgang der Segregation betrifft alle Lagetypen innerhalb der Städte.⁷ Dabei verteilen sich die Ausländer in der Innenstadt (Segregationsindex 2000: 14 %, ebenso wie 1980) und den innenstadtnahen Wohngebieten (nur noch 13 % müssten umziehen, 1980: 14 %) zunehmend in vergleichbarer Weise wie die Deutschen, während am Stadtrand vergleichsweise immer noch eine deutlichere Trennung (2000: 20 %; 1980: 23 %) vorliegt, die freilich häufig auf kommunalen „Zuweisungen“ beruht und insofern den sozialen

Prozess der Segregation nicht angemessen abbildet.

Dieser Befund einer insgesamt sinkenden Segregation scheint manchen üblicherweise gesetzten Annahmen⁸ zu widersprechen. Ein Einwand wäre, dass „Ausländer“ insgesamt eine wenig aussagekräftige Bezugsbasis bilden, weil bei ihnen höchst unterschiedliche Gruppen (z. B. nach Aufenthaltsdauer oder Ethnie) zusammengefasst sind. Konzentriert man sich aber etwa auf die in vielfacher Hinsicht eher „benachteiligte“ Gruppe der Türken, dann bestätigt sich auch bei dieser Gruppe (zwischen 1987 und 1997) eine sinkende Tendenz der residenziellen Segregation. Freilich sind sie auch 1997 (aktuellere Werte für ausreichend viele Städte liegen zurzeit nicht vor) noch relativ stark segregiert – knapp 30 % müssten anders verteilt sein als tatsächlich –, aber 1987 lag der Wert noch über 33 %. Solche Werte werden aktuell mit über 34 % immer noch in randstädtischen Wohnquartieren erreicht, aber auch dort ist der Segregationsgrad (von 1987 fast 38 %) zurückgegangen.

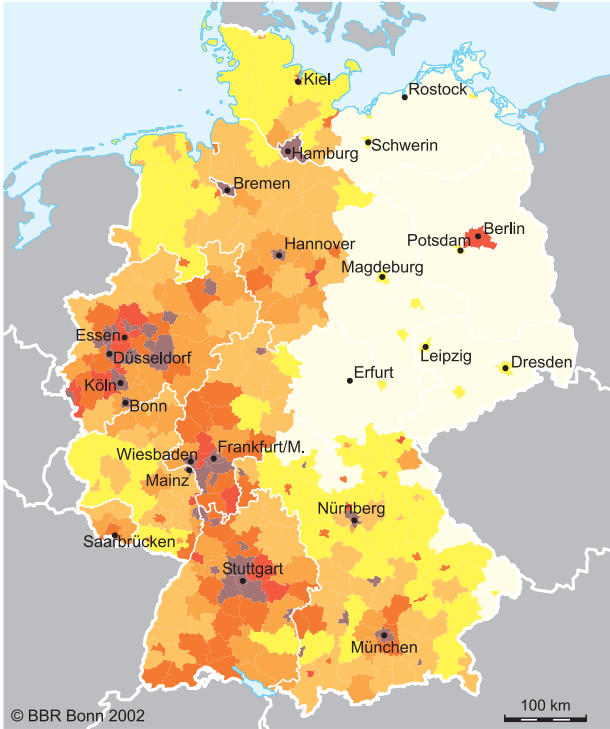
Ein weiterer Einwand wäre, dass der Raumbezug der IRB (i. d. R. Stadtteile mit um die 10 000 Einwohner) zu grob sei, um kleinräumige Segregationstendenzen zu erfassen. In der Tat steigt der Segregationsindex, wenn man auf eine kleinräumigere Ebene wechselt.⁹ Aber auch bei dieser Betrachtung zeigt sich, dass der Grad der Segregation abnimmt. Freilich: Ethnische Segregation bleibt nach wie vor ein herausragendes Feld sozialer Differenzierung. Sie steht der Segregation durch „Armut“ nicht nach¹⁰ und liegt deutlich über den Werten etwa zur Alterssegregation¹¹.

Trotz insgesamt sinkender Tendenz liegt also immer noch eine relativ ausgeprägte ethnisch-soziale Segregation vor. Das gilt in besonderem Maße für Kinder von Ausländern und Deutschen bzw. für entsprechende Familien: Der Segregationsgrad für die Altersgruppe bis 18 Jahre liegt deutlich höher (21 %) als insgesamt (17 %), wobei wiederum der Stadtrand (knapp 29 %) herausragt. Wenn sich auch bei diesem Aspekt eine sinkende Tendenz zeigt, so wird doch unterstrichen, dass sich Integrationsaufgaben vor allem bei den jüngeren und mittleren Altersgruppen und damit für die Lebensphasen der Kindererziehung, der Schul- und Berufsbildung und des Erwerbslebens stellt (siehe Karte 2 und Tab. 1).

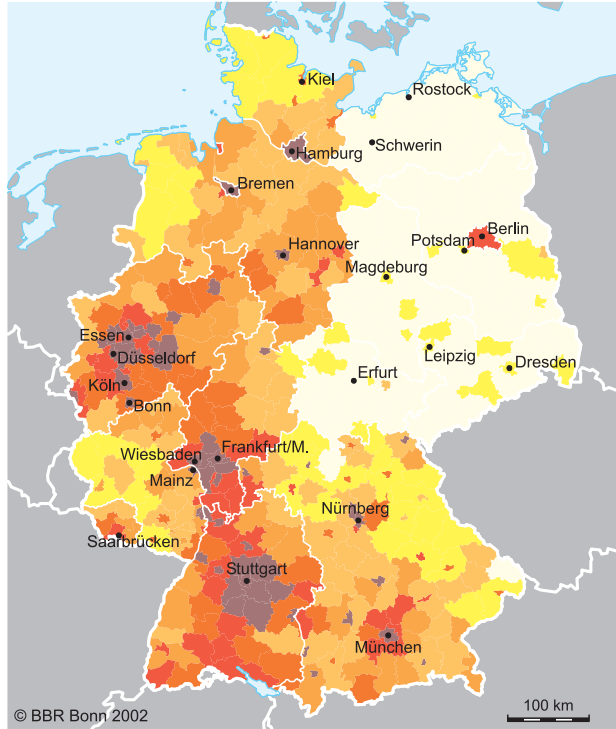
Hohe Konzentration von Ausländern auf Kernstädte, ohne eindeutige Segregationstendenz innerhalb der Städte

**Karte 2
Ausländer nach Altersgruppen**

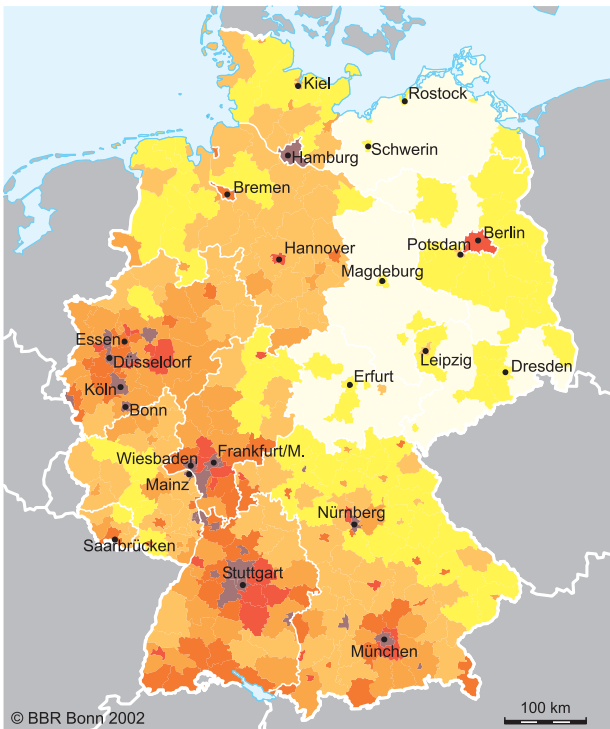
bis unter 15 Jahre



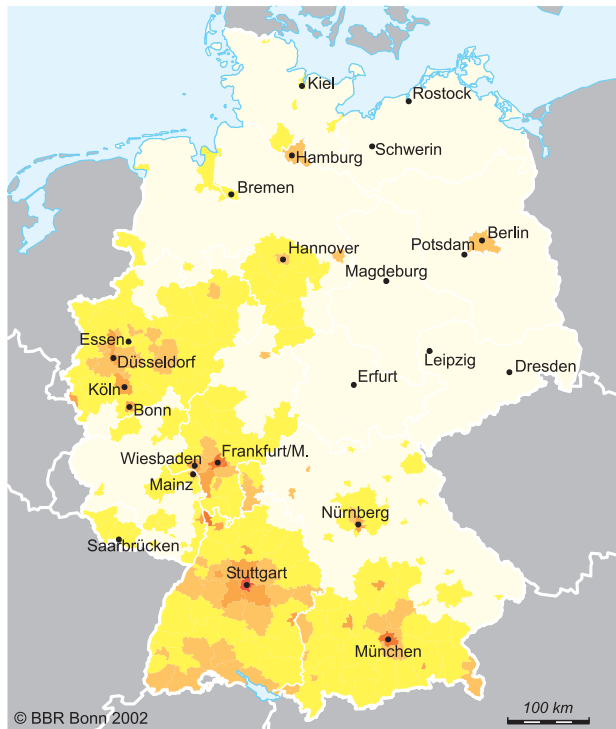
15 bis unter 25 Jahre



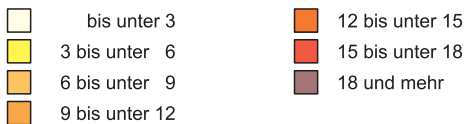
25 bis unter 50 Jahre



50 Jahre und älter

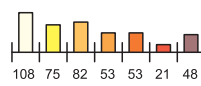


**Anteil der Ausländer in der Altersgruppe
an der Bevölkerung in der Altersgruppe 1999 in %**

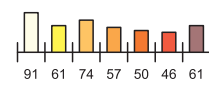


Häufigkeiten

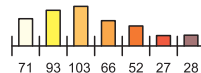
bis unter 15 Jahre



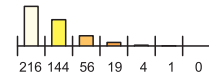
15 bis unter 25 Jahre



25 bis unter 50 Jahre



50 Jahre und älter



Datenbasis:
Laufende Raumbearbeitung des BBR
Kreise, Stand 1.1.1998

Siedlungs- struktureller Kreistyp*	Altersgruppe				Ausländer- quote insgesamt
	bis unter 15 Jahre	15 bis unter 25 Jahre	25 bis unter 50 Jahre	50 Jahre und älter	
Alte Länder					
Kernstädte	21,9	24,4	18,5	8,5	15,9
Verdichtete Kreise	11,3	13,4	10,6	4,8	9,0
Ländliche Kreise	6,5	8,1	7,1	3,0	5,7
Insgesamt	12,7	15,2	12,1	5,5	10,2
Neue Länder					
Kernstädte	11,6	10,8	11,4	3,9	8,7
Verdichtete Kreise	1,6	2,0	2,5	0,4	1,5
Ländliche Kreise	1,8	2,3	2,7	0,5	1,8
Insgesamt	5,1	5,0	5,8	1,7	4,1
Deutschland					
Kernstädte	19,5	20,6	16,7	7,4	14,1
Verdichtete Kreise	10,5	12,0	9,8	4,3	8,3
Ländliche Kreise	5,1	5,9	5,6	2,1	4,4
Insgesamt	11,3	12,7	10,8	4,7	8,9

Tabelle 1
Ausländerquote nach
Altersgruppen 1999
Anteil der Ausländer in
der jeweiligen Altersgrup-
pe an der Altersgruppe
insgesamt (in %)

*) Als Kernstädte werden
kreisfreie Städte über 100 000
Einwohner ausgewiesen. Der
Typisierung der übrigen Kreise
liegen die Bevölkerungsdichte
und die Einordnung in den
großräumigen Regionskontext
zugrunde.

Datenbasis: Laufende
Raumbeobachtung des BBR

Der Ausländeranteil bei den jüngeren Altersgruppen (< 50 Jahre) beträgt im Durchschnitt 12 % und mehr, während er bei den ab 50jährigen (Lebensphase Alter und Ruhestand) nur in wenigen Kernstädten im Westen über 5 % beträgt. Quantitativ und qualitativ kommt daher der Eingliederung jüngerer Menschen entscheidendes Gewicht zu. Das gilt vor allem für den Westen, und hier vor allem für die Kernstädte. Spitzenreiter mit einem Anteil von mehr als 30 % bei den unter 25jährigen ist Offenbach mit 37 %, gefolgt von Stuttgart, Frankfurt a. M. und Ludwigshafen mit jeweils 33 %, München mit 32 % und Mannheim mit 31 %.

Die erheblichen räumlichen Disparitäten der Ausländerverteilung – zwischen Ost und West, zwischen „Stadt und Land“, innerhalb der Städte – weisen auf räumlich unterschiedliche Integrationsbedarfe hin. Einige Aspekte werden im Folgenden untersucht. Dabei wird nach institutionellen Rahmenbedingungen von Integration und nach den Einstellungen der Bürger unterschieden.

3 Räumliche Aspekte der Integration von Ausländern in Deutschland

Wenn man unter Integration die gewährte und praktizierte Teilhabe an den gesellschaftlichen (Teil-)Strukturen¹² versteht, dann stellt sich räumliche Integration als die Teilhabe- und Chancengleichheit für Deutsche und Ausländer in allen Teilräumen des Bundesgebiets dar. Die zentrale Forschungsfrage ist dann: Sind Ausländer gemäß ihrem regionalen Bevölkerungsanteil in das gesellschaftliche System der Bundesrepublik bzw. dessen Teilsysteme integriert?

Dabei geht es hier nicht um die detaillierte Untersuchung von Gründen und die Erklärung möglicher Integrationsdefizite, um Ungerechtigkeiten, bewusste Benachteiligungen usw. Es geht nur um disproportionaler Beteiligung. Im Einzelnen soll dies für folgende Bereiche untersucht werden: das politische System, das Bildungs- und das Beschäftigungssystem, das System von Sozialleistungen und schließlich das soziale System der Nachbarschaft.

3.1 Integration in das politische System

In demokratischen Systemen wird die Vertretung von Interessen, die Verteilung von Chancen, werden Teilhaberechte und -pflichten über Parteien und Wahlen organisiert. Die Bürger sollen selbst über die Rahmenbedingungen ihres Alltagslebens

Zentrale Frage: Sind Ausländer gemäß ihrem Bevölkerungsanteil in den gesellschaftlichen Teilsystemen vertreten?

*Politisches System:
unvollständige Integra-
tion, niedrige Partizi-
pation*

bestimmen können und sind gehalten, sich an diesen demokratisch legitimierten Bedingungen zu orientieren. Politische Partizipation, wählen und gewählt werden können, ist damit ein wichtiger Aspekt gesellschaftlicher Integration.

In diesem Bereich politischer Partizipation ist Integration für die in Deutschland lebenden bzw. gemeldeten Personen ohne deutschen Pass offensichtlich nicht in vollem Maße gegeben, und zwar auch dann nicht, wenn solche „Ausländer“ in Deutschland bereits sehr lange ansässig oder gar geboren sind. Für Teilräume mit hohem Ausländeranteil im Wahlalter liegt hier ein deutliches Element der Ausgrenzung eines erheblichen Teils der „Mitbürger“ (die eben nicht alle mit gleichen Bürgerrechten ausgestattet sind) vor. Auf kommunaler Ebene wird zwar durch Ersatzformen der politischen Beteiligung ein Ausgleich angestrebt und praktiziert. Aber es bleibt dabei, dass ein erheblicher Teil (rd. 12 %) der in Deutschland lebenden Bevölkerung im Wahlalter nicht das Recht hat, sich voll an der demokratischen Willensbildung und Zukunftsgestaltung aktiv zu beteiligen.

Wenn also „Wahlbeteiligung“ der deutschen Wahlberechtigten als Indikator für gesellschaftliche Partizipation, eine niedrige Beteiligung als Hinweis auf vorhandene Benachteiligung und zu erwartende Probleme gewertet wird, könnte die qua Staatsbürgerschaft ausgeschlossene Partizipation im gleichen Sinne interpretiert werden. Zu den deutschen Nichtwählern käme dann der Anteil von Ausländern im Wahlalter hinzu.

Am Beispiel Hamburgs kann das plastisch demonstriert werden. Zunächst muss dabei gesagt werden, dass Hamburg, etwa bei den Bezirkswahlen, zumindest die Bürger der Europäischen Union einbezieht. Bei den Wahlen zur Bürgerschaft ist das jedoch nicht der Fall. Betrachtet man die zwei bei der Bürgerschaftswahl von 1997 durch eine besonders niedrige (knapp 50 % und weniger) Wahlbeteiligung hervorstechenden Stadtteile (Kleiner Grasbrook; Billbrook), dann zeigt sich zunächst, dass diese einen sehr hohen Ausländeranteil (über 60 %) und entsprechend viele Ausländer im Wahlalter aufweisen. Zählt man diese zu den deutschen Nichtwählern hinzu, gelangt man zu einem Ausmaß der Nichtpartizipation von ca. 80 %!¹³

*Bildungssystem:
unterproportionale
Beteiligung an höher-
wertigen Einrichtungen*

Überträgt man diese Rechnung analog auf die Kernstädte im Westen insgesamt, kommt man zu einem Grad der Nichtpartizipation von fast 30 %.

Selbst wenn man argumentiert, dass die Ausländer diese Benachteiligung durch Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft selbst mildern können, bleibt die Tatsache mangelnder Partizipation im politischen System bestehen, womit zunächst dessen demokratische Basis geschwächt wird. Zudem aber werden die Interessen von Ausländern weniger vertreten. Mit dieser eingeschränkten Interessenvertretung wird die Wahrscheinlichkeit weiterer Benachteiligungen erhöht.

3.2 Integration in das Bildungssystem

Der Zugang zu attraktiven Berufspositionen, zu höherem Einkommen und gesellschaftlichem Einfluss und Ansehen wird (oder sollte) in offenen Gesellschaften über Bildung und Leistung vermittelt (werden). Bildungsbeteiligung ist damit ein wichtiger Indikator der Chancenverteilung und gesellschaftlicher Integration. Wem es an Bildung und Ausbildung mangelt, der sollte dabei unterstützt werden, ein Qualifikationsniveau zu erreichen, das dem der Mitbewerber um Arbeitsplätze vergleichbar ist.

Räumliche Integration bedeutet also, in allen Teilräumen gleiche Chancen zu Bildung und Ausbildung zu gewähren. Am Ende des Integrationsprozesses sollten jedenfalls beim Indikator Bildungsbeteiligung keine (qualitativen) Unterschiede mehr bestehen zwischen vergleichbaren Gruppen der Einheimischen und der Ausländer/Zuwanderer. Ungleiche Beteiligung bei gleicher Befähigung zeigt Chancenungerechtigkeiten auf. Daraus ergibt sich die Frage: Sind ausländische Kinder und Jugendliche gemäß ihrem Bevölkerungsanteil an Bildung beteiligt und insofern mit gleichen Chancen ausgestattet? Diese Frage soll für den Bereich der Schulbildung und Berufsausbildung beantwortet werden.

In der Altersgruppe der 10- bis 19/20jährigen besucht ein sehr viel geringerer Anteil der Ausländer ein Gymnasium (gut 10 %) als ihre deutschen Altersgenossen (fast 30 %). Wenn man das Gymnasium als Bildungseinrichtung auffasst, das einen besonders chancenreichen Bildungsabschluss bietet, dann weist die deutlich unterproportionale Beteiligung der Ausländer auf stark eingeschränkte Zukunftschancen hin.

Auch weiterführende Schulformen, die weniger „elitär“ sind als das Gymnasium, sind bei deutschen Schülern stärker vertreten als bei ausländischen (z. B. Realschule: 12,9 zu 8,4 %). Lediglich bei Gesamtschulen ist das Gewicht bei deutschen (9,7 %) und ausländischen Schülern (7,5 %) vergleichbar. Stark unterschiedlich aber ist dann wieder die Bedeutung der Hauptschule, die von Ausländern weit häufiger besucht wird (23,4 %) als von Deutschen (14,2 %).

Wenn man so will: Der derzeitige Schulbildungsstandard für Deutsche ist das Gymnasium, der für Ausländer die Hauptschule.

Die geringere Bildungsbeteiligung ausländischer Schüler an weiterführenden Schulen kann zum Teil mit dem im Allgemeinen niedrigeren Bildungshintergrund der („Gastarbeiter“-)Eltern erklärt werden. Ausländische Familien sind überdurchschnittlich oft Arbeiterfamilien, deren Kinder (wie bei den Deutschen) erheblich seltener das Gymnasium besuchen als Kinder

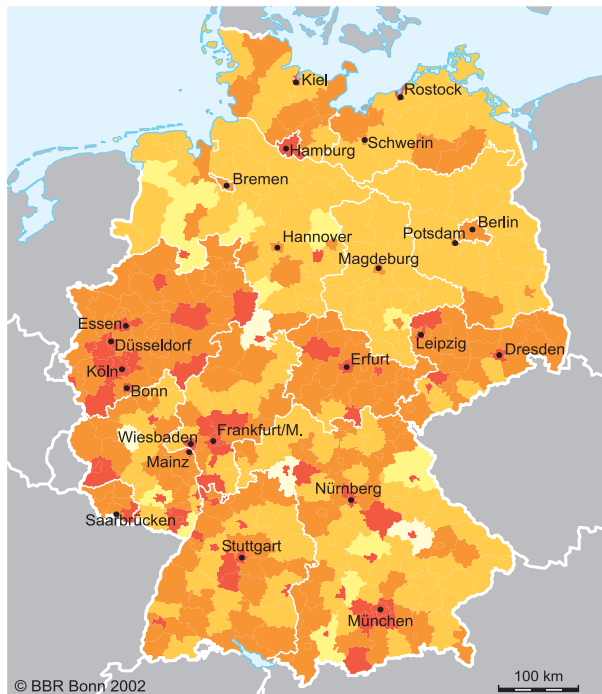
von Angestellten, Beamten und Selbständigen. Hinzu kommen Sprachdefizite bei Ausländern, die beim Erwerb höherer Schulabschlüsse umso stärker zu Buche schlagen.

Im siedlungsstrukturellen Vergleich zeigt sich ein klares Gefälle der Bildungsbeteiligung von den großen Kernstädten bis hin zu ländlich geprägten Kreisen¹⁴. Das gilt für Deutsche und Ausländer. An den siedlungsstrukturellen Unterschieden hat sich praktisch in den letzten fünf Jahren nichts geändert, wobei sich allerdings bei der Bildungsbeteiligung der Ausländer eine leicht steigende Tendenz zeigt. Insofern gibt es wenig Hinweise auf eine gebietsspezifische Ausgrenzung von Ausländern (siehe Karte 3 und Abb. 1).

Allerdings besteht in westlichen Kernstädten eine besonders starke Kluft zwischen deutscher und ausländischer Bildungsbeteiligung. Das liegt zum einen an der hier besonders ausgeprägten Neigung der Deut-

Karte 3
Gymnasialschüler

Deutsche



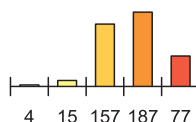
Ausländer



Anteil der deutschen bzw. ausländischen Gymnasialschüler an den 10- bis unter 19/20jährigen Deutschen bzw. Ausländern 1999 in %



Häufigkeiten
Deutsche



Ausländer

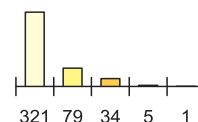
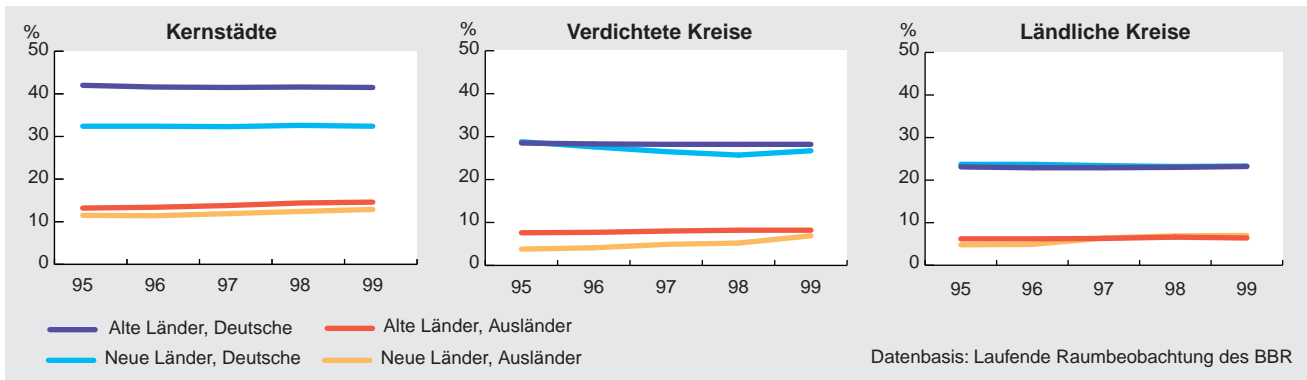


Abbildung 1
Gymnasialschüler 1995–1999

schen zum Besuch des Gymnasiums. Dass diese Neigung bei Ausländern nicht in vergleichbarem Maße vorliegt, mag auch daran liegen, dass der hohe Ausländeranteil in westlichen Kernstädten zu Milieus führt, in denen sich das Verhalten der Ausländer stärker von dem der Deutschen abkoppelt bzw. sich ihm weniger anpasst, womit sich dann unterschiedliche Chancen gerade für die nachwachsende Generation ergeben können.

Defizite bei Bildungsbeteiligung

Wie auch immer: Mit der geringeren schulischen Bildungsbeteiligung von Ausländern setzen sich die bereits bei der geringeren Partizipation im politischen System festgestellten Chancendisparitäten fort. Entsprechendes gilt dann „folgerichtig“ auch für die berufliche Bildung.

Als Indikator für die Integration von Ausländern in das berufliche Ausbildungssystem dient der „Anteil der Beschäftigten mit Berufsausbildung“. In den alten Ländern ist die Sache eindeutig: Ausländische Beschäftigte haben in weit höherem Ausmaß als Deutsche keinen Berufsabschluss (53,7 zu 19,5 %) und in weit geringerem Maße einen einfachen oder höheren Abschluss (41,8 bzw. 4,5 %) als deutsche Beschäftigte (72,2 bzw. 8,4 %) (Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBR).

Defizite im Beschäftigungssystem

In den neuen Ländern sind die Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern weniger ausgeprägt, was wiederum auch mit dem geringen Ausländeranteil zusammenhängt. Die wenigen ausländischen Beschäftigten sind im Vergleich zum Westen beruflich stärker qualifiziert: „Nur“ knapp 40 % besitzen keinen Berufsabschluss. Bei den Fachschulabschlüssen entspricht sogar der ausländische Prozentsatz dem der Deutschen (mit jeweils 12 %). Beide Grup-

pen sind nach diesem Indikator höher qualifiziert als ihre westdeutschen Kollegen. Das ist auch der Indikatorenbildung (bzw. der begrenzten Merkmalsdifferenzierung) zuzuschreiben: Es werden alle Altersgruppen erfasst, so dass die (formal) höhere Bildungsbeteiligung des „Sozialismus“ hier eingeht.

Trotz dieser östlichen Sondersituation kann jedoch festgehalten werden, dass sich die ungleiche Chancenverteilung auch im beruflichen Bildungssystem fortsetzt. Dass dies nicht nur eine theoretische Betrachtung ist, zeigt sich dann im Beschäftigungssystem.

3.3 Integration in das Beschäftigungssystem

Wichtigster Indikator für die Integration in das Beschäftigungssystem bzw. in den Arbeitsmarkt ist die Arbeitslosenquote.¹⁵ Seit Beginn der 80er Jahre hat sich die Arbeitslosigkeit deutlich erhöht. Vor allem die Beschäftigungschancen nicht oder gering Qualifizierter sind gesunken. Angesichts der vorab geschilderten Defizite ist es daher wiederum „folgerichtig“, dass Ausländer/Zuwanderer weit überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Ihre Arbeitslosenquote ist doppelt so hoch wie die der Einheimischen.¹⁶ Einmal arbeitslos geworden, ist es für Ausländer/Zuwanderer besonders schwierig, wieder in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurückzukehren. Für viele von ihnen bedeutet Arbeitslosigkeit über kurz oder lang das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und die Abhängigkeit von Sozialleistungen.

Räumliche Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern in der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit sind praktisch nicht

Tabelle 2

Arbeitslose 09/2000

Anteil der deutschen bzw. ausländischen Arbeitslosen an den deutschen bzw. ausländischen Erwerbspersonen* am Wohnort (in %)

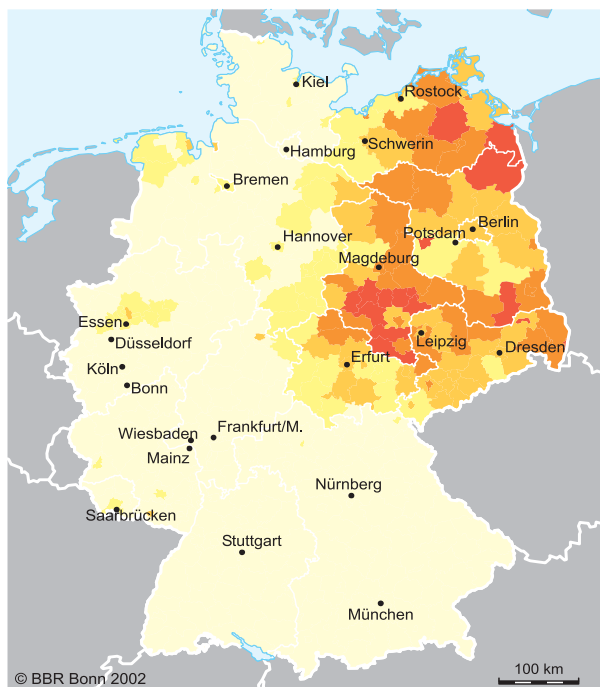
Kreistyp	Alte Länder		Neue Länder		Deutschland	
	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer
Kernstädte	10,7	19,9	18,3	37,9	12,9	22,1
Verdichtete Kreise	7,7	15,7	19,5	38,9	9,2	16,0
Ländliche Kreise	7,8	16,2	19,3	40,0	12,3	18,0
Insgesamt	8,5	17,7	19,0	38,2	11,2	19,1

*) Beschäftigte und Arbeitslose

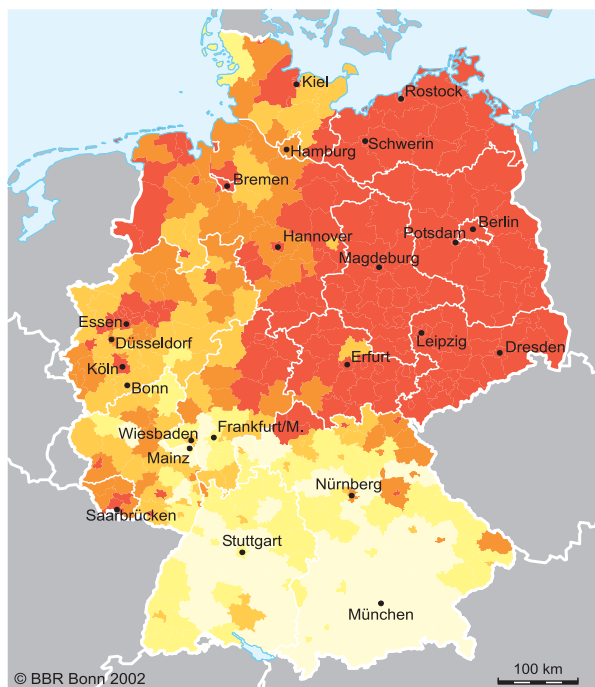
Datenbasis: Laufende Raubeobachtung des BBR

Karte 4
Arbeitslose

Deutsche



Ausländer



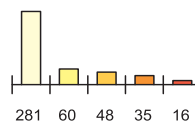
Anteil der deutschen bzw. ausländischen Arbeitslosen an den deutschen bzw. ausländischen Erwerbspersonen (Beschäftigte und Arbeitslose) 09/2000 in %



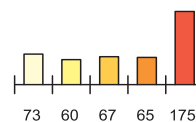
Datenbasis: Laufende Raubeobachtung des BBR

Häufigkeiten

Deutsche



Ausländer

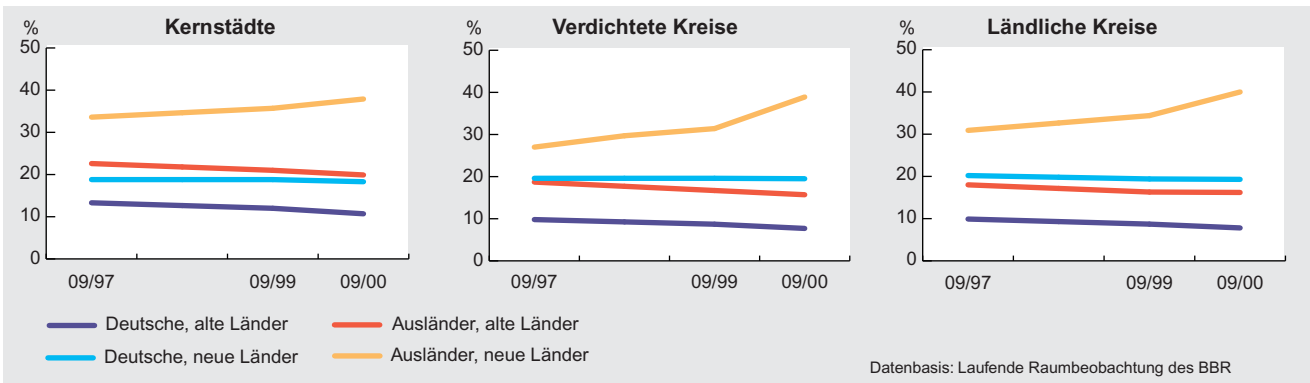


Kreise, Stand 1.1.1998

festzustellen. Im Westen wie im Osten, in Kernstädten wie in ländlichen Kreisen ist die Arbeitslosenquote der Ausländer jeweils rund doppelt so hoch wie die der Deutschen. Von einer Integration von Ausländern in das Beschäftigungssystem kann daher nur sehr eingeschränkt die Rede sein (siehe Tab. 2 und Karte 4).

Die Entwicklung in den letzten Jahren zeigt zudem, dass die Arbeitslosenquote der Ausländer in den neuen Ländern in allen siedlungsstrukturellen Gebietstypen noch stark zugenommen hat. Die Integration in das Beschäftigungssystem nimmt also in den neuen Ländern ab, gerät in noch immer weitere Ferne (siehe Abb. 2).

Abbildung 2
Arbeitslose 09/1997–09/2000



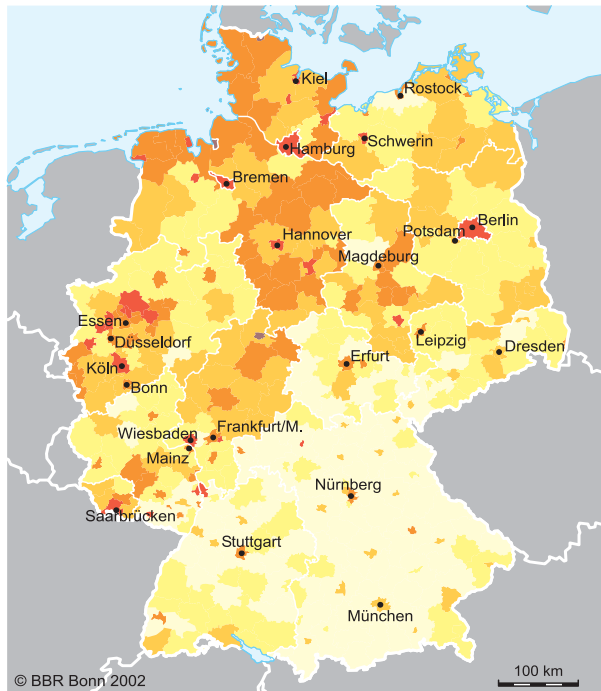
3.4 Integration in das Sozialtransfersystem

Die unterproportionale Beteiligung von Ausländern in Politik, Bildung und Beschäftigung führt zu überproportionaler Beteiligung am System der Sozialleistungen – oder geht zumindest einher mit einer überproportionalen Abhängigkeit der Ausländer von Transferleistungen. Diese für einen Sozialstaat „zwangsläufige“ Entwicklung verdient unterstrichen zu werden: Benachteiligung

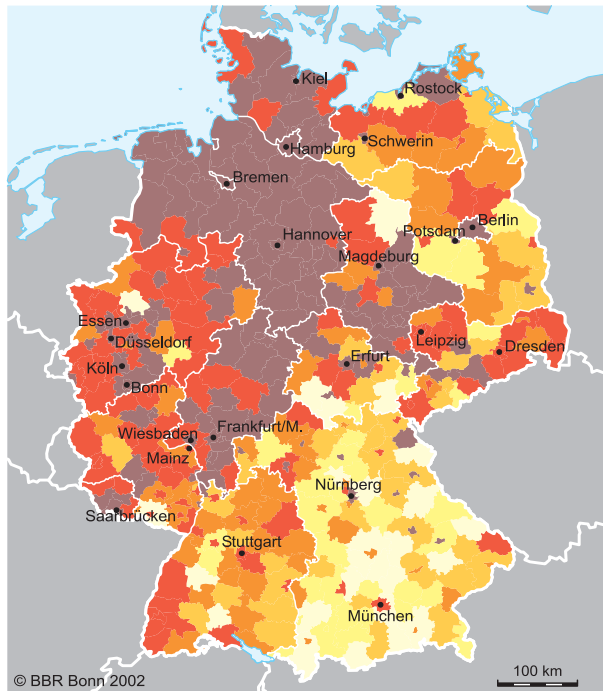
hat gesellschaftliche Folgen. Mit Benachteiligung erzielt man vielleicht partielle Vorteile, aber sicher gesamtgesellschaftliche, letztlich von allen zu tragende Nachteile. Dabei geht es, neben der gesellschaftspolitischen Brisanz, die in der Ausgrenzung von – insbesondere jugendlichen – Gruppen und der Beschränkung ihrer Zukunftsperspektiven liegt, auch um finanzielle Belastungen.

Karte 5
Sozialhilfeempfänger

Deutsche



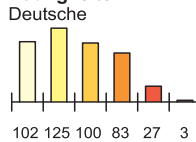
Ausländer



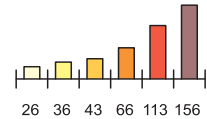
Anteil der deutschen bzw. ausländischen Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen an den Deutschen bzw. Ausländern 1999 in %



Häufigkeiten



Ausländer



Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBR

Kreise, Stand 1.1.1998

Tabelle 3
Sozialhilfeempfänger 1999

Anteil der deutschen bzw. ausländischen Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen an den Deutschen bzw. Ausländern (in %)

Kreistyp	Alte Länder		Neue Länder		Deutschland	
	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer
Kernstädte	4.7	10.3	5.1	16.3	4.8	11.2
Verdichtete Kreise	2.2	6.1	2.1	6.2	2.2	6.1
Ländliche Kreise	2.1	6.0	2.2	6.2	2.2	6.1
Insgesamt	2.9	7.9	3.2	13.6	2.9	8.5

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBR

Der höheren Arbeitslosigkeit entsprechend beziehen im Westen rd. 8 % der Ausländer, aber nur rd. 3 % der Deutschen Sozialhilfe. In den Kernstädten steigt der Anteil der Sozialhilfe beziehenden Ausländer auf über 10 % der „kernstädtischen“ Ausländer, während die Deutschen zu nur 4,7 % Sozialhilfe beziehen. Das führt dazu, dass in westdeutschen Kernstädten die Sozialhilfeempfänger zu fast einem Drittel aus Ausländern bestehen. Außerhalb der Kernstädte beträgt der Prozentsatz der Sozialhilfeempfänger bei den Ausländern ca. 6 %, bei den Deutschen rd. 2 % (vgl. Karte 5 und Tab. 3)

Im Osten sind noch stärker als im Westen die Kernstädte (einschl. Westberlin) der vornehmliche Ort von Sozialhilfe. 5,1 % der Deutschen in Kernstädten (insgesamt 3,2 %) und sogar 16,3 % der Ausländer beziehen Sozialhilfe, wobei der letztere Wert wegen der Konzentration von Ausländern auf die Kernstädte auch den insgesamt hohen Anteil der ausländischen Sozialhilfeempfänger (13,6 %) prägt. Diese Konzentration führt dazu, dass 23,3 % der Sozialhilfeempfänger in den ostdeutschen Kernstädten Ausländer sind, während ansonsten der Anteil der Ausländer an den Sozialhilfeempfängern unter 5 % liegt und damit sehr viel niedriger als im Westen ist (dort beträgt der Anteil der Ausländer an den Sozialhilfeempfängern außerhalb der Kernstädte knapp 21 %).

4 Räumliche Unterschiede bei den Einstellungen zur Integration

Die Frage ist, wie sich die vorab dargestellte Situation – sehr schwache Integration in das politische System, weniger schwache, aber defizitäre Integration in das Bildungs- und Beschäftigungssystem, dadurch überproportionale Arbeitslosigkeit und Trans-

ferabhängigkeit, und dies alles besonders ausgeprägt in Kernstädten – im alltäglichen Umgang von Einheimischen und Zuwanderern auswirkt. „Eigentlich“ sollte man annehmen, dass sich angesichts der Sichtbarkeit von politischer Ausgrenzung, angesichts der deutlichen Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern bei Bildung, Ausbildung und Beschäftigung/Einkommen vor allem in den Kernstädten dort die alltägliche Integration im Wohngebiet schwieriger darstellt als anderswo. Ob dies so ist, lässt sich anhand der Ergebnisse der laufenden BBR-Umfrage¹⁷ feststellen.

4.1 Integrationsbereitschaft von Deutschen und Ausländern

Im Mittelpunkt steht hier zunächst die Frage nach der präferierten Form des Zusammenlebens: „Ist es Ihrer Ansicht nach gut, wenn in einer Nachbarschaft Ausländer und Deutsche zusammenleben; ist es besser, wenn in einer Nachbarschaft die Deutschen und auch die Ausländer für sich getrennt leben, oder ist es Ihnen egal?“ Die Befürwortung von „Zusammenleben“ wird dann als Bereitschaft zur Integration im Sinne der zugestandenen Teilhabe am sozialen System Nachbarschaft interpretiert. Das Plädoyer für „getrennt leben“ entspricht dagegen der Präferenz für Segregation.

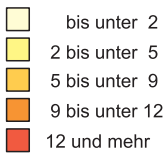
In den 90er Jahren (Zeitraum 1990–2001) lag im Bundesgebiet ein relatives hohes Maß an Integrationsbereitschaft vor. Rund 47 % der Befragten sprachen sich für Integration aus; nur 17 % plädierten für Segregation. Allerdings ist die Integrationsneigung im Westen bedeutend höher als im Osten. Plädierten im Westen in den 90er Jahren im Durchschnitt 51 % für Integration, waren es im Osten nur 31 %. Die Regionalisierung der Integrationsbereitschaft

Ausländer überproportional von Sozialleistungen abhängig

Karte 6
Ausländeranteil und Integrationsbereitschaft



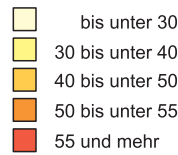
Anteil der Ausländer an der Bevölkerung 1999 in %



Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBR;
Laufende BBR-Umfrage



Bereitschaft der Deutschen zur Integration 1990 - 2001 in %



Länder, Stand 1.1.1998

Integrationsbereitschaft steigt bei Präsenz von Ausländern und bei vorliegenden Alltagserfahrungen.

nach Bundesländern (siehe Karte 6) verdeutlicht noch einmal die Ost-West-Unterschiede in der Integrationsbereitschaft.

Wie sind diese Unterschiede zu erklären? Warum verweigert man im Osten stärker als im Westen die Integration ins soziale System der Nachbarschaft? Eine quantitativ überlastete Integrationsfähigkeit im Sinne von „Das-Boot-ist-voll“-Vorstellungen reicht offenbar als Erklärung nicht hin. Ganz im Gegenteil: Die Integrationsbereitschaft hängt – in Ost und West – positiv mit der Wahrnehmung von Ausländern im Wohngebiet, mit Alltagserfahrungen im Zusammenleben von Deutschen und Ausländern und mit Nachbarschaftskontakten zusammen. Dagegen steigt die distanzierende Haltung (soziale Distanz), wenn keine entsprechenden Erfahrungen vorhanden sind.

Da Ausländer als Nachbarn im Osten weit weniger verbreitet sind, wird das östliche Einstellungsbild sehr stark durch Befragte ohne Erfahrungen und mit hoher Distanz

geprägt. Die Ost-West-Unterschiede sind dann weniger auf unterschiedliche Einstellungen bzw. Reaktionen auf vergleichbare Bedingungen, sondern vor allem auf die Unterschiedlichkeit dieser Bedingungen, d. h. die im Vergleich zum Westen geringeren Anteile der Ausländer an der Wohnbevölkerung zurückzuführen (siehe Abb. 3 und Tab. 4).

Sowohl im Westen als auch im Osten weisen die wesentlichen Determinanten der Integrationsbereitschaft, das Vorhandensein von Ausländern und damit die entsprechenden alltäglichen Kontaktmöglichkeiten, ein Stadt-Land-Gefälle auf. Deshalb interessiert die Entwicklung der Integrationsbereitschaft im siedlungsstrukturellen Vergleich. Dazu werden die Wohnorte der Befragten nach drei Kategorien unterschieden: als „Kernstädte“ werden Städte über 100 000 Einwohner zusammengefasst, als mittlere Kategorie Gemeinden unter 100 000 Einwohner mit der zentralörtlichen Funktion eines Ober- oder Mittelzentrums;

die Restkategorie bilden Gemeinden ohne entsprechende höherwertige zentralörtliche Funktionen, also kleinere Städte bzw. kleinstädtische/dörfliche Gemeinden.

Es zeigen sich eindeutige Ergebnisse:

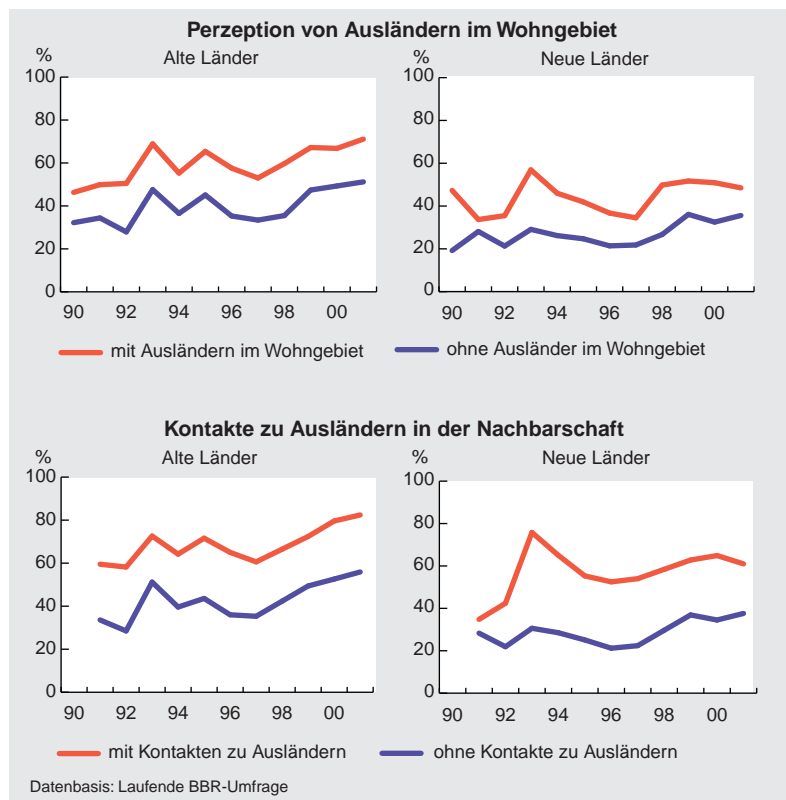
□ Erstens ist festzustellen, dass die Integrationsbereitschaft im Westen und im Osten in allen Gemeindetypen vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre kontinuierlich zugenommen hat. Während z. B. 1990 die Befragten in westlichen Kernstädten zu 40 %, in östlichen Kernstädten zu 37 % Integrationsbereitschaft erkennen ließen, sind es 2001 bereits 70 bzw. 49 % der Befragten (siehe Abb. 4).

□ Zweitens werden für alle Gemeinden noch einmal die deutlichen Ost-West-Unterschiede der Integrationsbereitschaft bestätigt. Diese Unterschiede sind auch im Zeitablauf, d. h. in den 90er Jahren, weitgehend konstant geblieben.

□ Drittens zeigt sich aktuell nur noch im Osten ein klarer Zusammenhang zwischen siedlungsstrukturellen Gemeindetypen und Integrationsneigung: Mit abnehmender zentralörtlicher Funktion bzw. Urbanität sinkt auch die Integrationsbereitschaft. Im Westen ist dieses Stadt-Land-Gefälle als Folge der flächendeckenden Alltagspräsenz von Ausländern und einer damit einhergehenden Sensibilisierung gegenüber Integrationsproblemen praktisch eingeebnet.

Allerdings lassen sich nicht alle Ost-West-Unterschiede mit diesem Muster der ungleichen Erfahrungen erklären. Auch in vergleichbaren Situationen liegt im Osten jeweils eine höhere Distanz vor. Freilich ist diese Vergleichbarkeit angesichts der Un-

Abbildung 3
Integrationsbereitschaft nach Perzeption von Ausländern im Wohngebiet und nach Kontakten in der Nachbarschaft 1990–2001



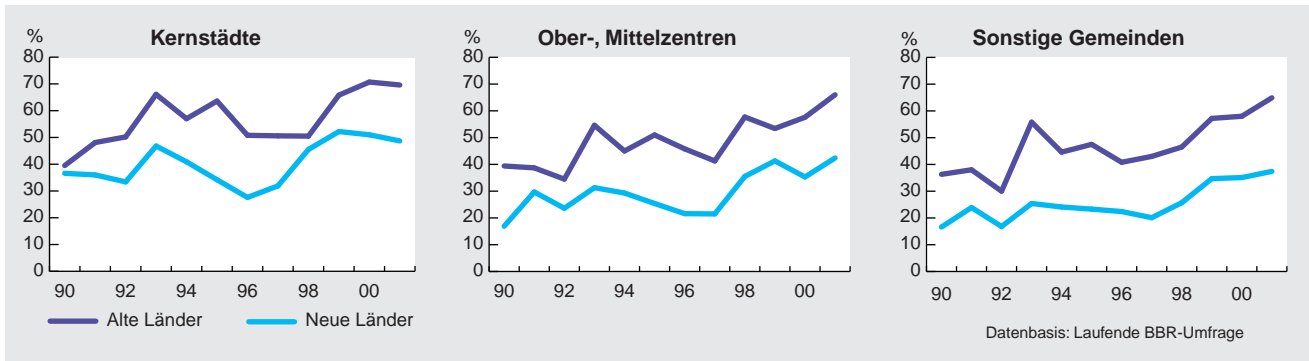
terschiedlichkeit der (Teil-)Aufnahmegesellschaften (etwa mit Blick auf die Dauer der Erfahrungen, auf wirtschaftliche Unsicherheiten oder Konkurrenzängste) und auch der Zuwanderer („etablierte“ Gastarbeiter im Westen, zugewiesene Zuwanderer im Osten) allzu fragwürdig, um auf grundsätzliche andere Einstellungsmuster in Ost- und Westdeutschland schließen zu können.

Integrationsbereitschaft	Perzeption von Ausländern im Wohngebiet				Insgesamt
	nein	ja			
		Nachbarschaftskontakte zu Ausländern			
		ja	nein	insgesamt	
Alte Länder					
Integration	39	69	50	60	51
Indifferenz	40	23	36	29	34
Segregation	21	8	18	11	15
Insgesamt	100	100	100	100	100
Neue Länder					
Integration	27	60	38	46	31
Indifferenz	47	29	43	37	45
Segregation	26	11	19	17	24
Insgesamt	100	100	100	100	100

Tabelle 4
Integrationsbereitschaft nach Perzeption von Ausländern im Wohngebiet und nach Kontakten in der Nachbarschaft 1990–2001 (in %)

Datenbasis: Laufende BBR-Umfrage

Abbildung 4
 Integrationsbereitschaft nach Siedlungsstruktur 1990–2001



Deutsche und Ausländer plädieren in vergleichbarem Ausmaß für Integration.

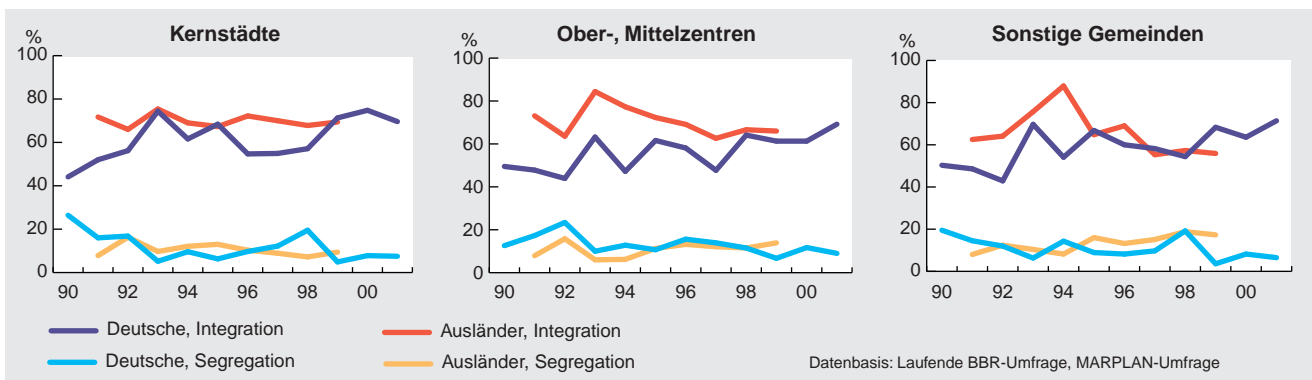
Umso wichtiger bleibt festzuhalten, dass Kontakte zu Ausländern tendenziell zum Anstieg der Integrationsbereitschaft führen: Systematisch liegt die Integrationsbereitschaft bei Befragten mit Ausländern im Wohngebiet und bei Befragten mit Nachbarschaftskontakten über der der Befragten ohne solche Erfahrungen. Wenn man Ausländer als Nachbarn kennen gelernt und Kontakt aufgenommen hat, wird die Vorstellung der räumlichen Trennung offenbar zunehmend obsolet. Zudem steigt – besonders eindeutig im Westen – die Integrationsbereitschaft im Zeitvergleich nicht nur in dieser Situation an, sondern auch ohne die Erfahrung nachbarlicher Kontakte. Das könnte als Indiz für eine generell steigende Integrationsbereitschaft gewertet werden.

Wie ist dieses Ausmaß an Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft einzuordnen? Liegen hier ähnliche Defizite vor, wie sie für die Bereiche Politik, Bildung und Beschäftigung aufgezeigt wurden? Als Maßstab bieten sich hier die Einstellungen der Ausländer selbst an. Dazu stehen – für

Westdeutschland – Angaben von hier lebenden Ausländern aus fünf Nationen zur Verfügung.¹⁸ Sie zeigen, dass das Plädoyer für Integration bzw. für das Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in der Nachbarschaft bei den Ausländern selbst systematisch über der Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft (bei der Vergleichsgruppe deutscher Befragter mit Ausländern im Wohngebiet) liegt. Es bestehen also auch in dieser Hinsicht Integrationsdefizite, die freilich nicht dramatisch ausfallen.

Das zeigt sich vor allem im durchaus vergleichbaren, sehr geringen Ausmaß, in dem für „Segregation“ plädiert wird. Eine explizite Ablehnung von nachbarlicher Integration liegt demnach bei der Aufnahmegesellschaft nicht stärker vor als bei den Zuwanderern. Der hervorstechende Unterschied besteht dann auch eher in der Haltung distanzierter „Indifferenz“, die von Ausländern weit weniger eingenommen wird als von Deutschen.

Abbildung 5
 Integrationsbereitschaft von (West-)Deutschen und Ausländern nach Siedlungsstruktur 1990–2001



4.2 Beurteilung des Nachbarschaftsverhältnisses von Deutschen und Ausländern

Hinweise auf die Normalität des Verhältnisses von deutschen und Ausländern – im Sinne eines nicht in besonderem Maße vom Status „Ausländer“ oder „Deutscher“ abhängigen Verhältnisses – ergeben sich aus dem in der BBR-Umfrage erhobenen Nachbarschaftsverhältnis von Deutschen und Ausländern.

Dieses Verhältnis wird von Westdeutschen zu weit über 80 % als gut („kommen sehr gut miteinander aus“) oder normal („normales nachbarliches Verhältnis“), zu weniger als 6 % als durch Konflikte geprägt („es kommt zu Reibereien“) gekennzeichnet. Im Osten liegt zwar ebenfalls eine überwiegend positive Bewertung des Nachbarschaftsverhältnisses vor (zu mehr als 75 %); zugleich aber wird auch stärker auf Konflikte hingewiesen (zu knapp 10 %), oder aber es wird keine Bewertung angegeben (14 %).

Vergleicht man die Angaben der Deutschen West wieder mit denen der Ausländer West, dann zeigt sich, dass die Bewertung der Ausländer zwar etwas kritischer ausfällt als die der Deutschen, dass aber auch hier über 80 % von einem „guten“ oder „normalen“ Verhältnis sprechen¹⁹ (siehe Tab. 5).

Dabei ist die positive Einschätzung des Nachbarschaftsverhältnisses bei den Ausländern sehr deutlich von der Aufenthaltsdauer in Deutschland abhängig.

Entsprechendes gilt auch für die Deutschen. Bei lang ansässigen ausländischen Nachbarn ist das Nachbarschaftsverhältnis weitgehend problemlos, während bei neu zugezogenen ausländischen Nachbarn Konflikte häufiger sind oder eine Stellungnahme ausbleibt.

Diese auf den ersten Blick eher trivial anmutende Beziehung gilt nicht nur für West-, sondern in vergleichbarer Weise auch für Ostdeutschland: Bei länger ansässigen ausländischen Nachbarn hat man dort ein nicht weniger gutes oder normales Verhältnis zu ihnen als in Westdeutschland.

Der entscheidende Unterschied zwischen Ost und West liegt dann auch wieder nicht bei den Einstellungen unter vergleichbaren Bedingungen, sondern in der großen Verschiedenheit der Bedingungen in Ost und West: Im Westen geben 77 % der befragten Deutschen an, dass in ihrer Nachbarschaft seit längerem Ausländer wohnen (zu denen sie dann zu nur 6 % ein konfliktbeladenes

Tabelle 5
Nachbarschaftsverhältnis von Deutschen und Ausländern in Gebieten mit Ausländern 1993–2001 (in %)

	Nachbarschaftsverhältnis			
	gut	normal	Konflikte	weiß nicht
Deutsche neue Länder	20	56	10	14
Deutsche alte Länder	34	52	5	9
Ausländer alte Länder	24	58	13	5

Datenbasis: Laufende BBR-Umfrage, MARPLAN-Umfrage

Verhältnis haben); im Osten geben dagegen weniger als die Hälfte der Deutschen an, in ihrer Nachbarschaft seit längerem Ausländer zu haben (auch hier bestehen kaum – sogar nur zu 4 % – Konflikte):

Tabelle 6
Nachbarschaftsverhältnis zu Ausländern nach der Wohndauer der Ausländer in der Nachbarschaft 1995/96 (in %)

Nachbarschaftsverhältnis	Alte Länder		Neue Länder	
	Wohndauer		Wohndauer	
	lang	kurz	lang	kurz
gut	32	29	31	19
normal	58	49	56	48
Konflikte	6	13	4	22
weiß nicht	4	18	10	21
Insgesamt	77	23	48	52

Datenbasis: Laufende BBR-Umfrage

Auch dieses Ergebnis unterstreicht noch einmal die Bedeutung von gewachsener Erfahrung im Zusammenleben von Deutschen und Ausländern bzw. Zuwanderern für die Bereitschaft und die Kompetenz zur Integration.

Nachbarschaftsverhältnis relativ gut, vor allem bei längerer Wohndauer

5 Einige Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Analyse der räumlichen Integration von Ausländern in Deutschland belegen, dass Ausländer im Vergleich zu Deutschen strukturell benachteiligt sind. Dies gilt sowohl für die Teilhabe an politischen Partizipations- und Entscheidungsprozessen als auch für den Zugang zum Bildungs- und Ausbildungssystem sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt. Alle Indikatoren zeigen hier erhebliche Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern an. In allen Teilräumen des Bundesgebiets, also bundesweit, sind Ausländer benachteiligt. Von räumlicher Integration im Sinne von

Chancengleichheit für Deutsche und Ausländer kann noch keine Rede sein.

Räumliche Integrationsaufgaben liegen einerseits da, wo eine anhaltend hohe Zuwanderung aus dem Ausland auf eine deutsche Bevölkerung trifft, die noch wenig Erfahrung im Zusammenleben mit Ausländern hat, und wo insofern mehr Probleme im alltäglichen Umgang mit „Fremdheit“ zu erwarten sind als anderswo. Speziell hier muss die Aufnahmegesellschaft vorbereitet, informiert und einbezogen werden. Das gilt vor allem für die neuen Länder, wo der quantitativ vergleichsweise geringe Ausländeranteil subjektiv stärker zu Buche schlägt und insofern zu „überproportionalen“ qualitativen Problemen führen kann.

Andererseits stellen sich Integrationsaufgaben verstärkt dort, wo es schon viele Ausländer gibt, d. h. in den Stadtregionen, vor allem deren Kernstädten, wo das schiere quantitative Ausmaß des Integrationsbedarfs trotz günstiger qualitativer Voraussetzungen das herausragende Problem darstellt. Hier sind entsprechende materielle Voraussetzungen zu schaffen. „Integrationskosten“ dürfen nicht den Städten allein angelastet werden. Vielmehr muss die gesamtgesellschaftliche Funktion der Städte (oder sonstiger entsprechender Akteure) als „Integrationsmaschine“ gesamtgesellschaftlich honoriert werden, da die Steigerung von Chancengerechtigkeit und -gleichheit letztlich allen zugute kommt.

Wenn Integration als staatliche, als politische Aufgabe und nicht lediglich als Appell an die Bürger verstanden wird, dann geht es grundsätzlich um den Abbau struktureller Benachteiligungen ethnischer Minderheiten. Es ist zum einen dafür Sorge zu tragen, dass die gleichberechtigte Teilhabe an den gesellschaftlichen Teilsystemen unter Respektierung kultureller Vielfalt gewährleistet wird, dass Partizipation gefördert und gefordert wird.²⁰ Sucht man nach konkreten Ansatzpunkten für politisches Handeln, stehen damit auf allen räumlichen Handlungsebenen Fragen des gleichberechtigten Zugangs zu Partizipations- und Entscheidungsstrukturen, zum Bildungs- und Ausbildungssystem und zum Beschäftigungssystem/Arbeitsmarkt im Vordergrund.

Zum anderen kann räumliche Planung und Politik zum Abbau struktureller Benachteiligungen von Ausländern bzw. Zuwanderern beitragen, indem sie weiterhin Anstrengungen und Aktivitäten zum generellen Abbau regionaler Disparitäten

unternimmt: Räumliche Konzentrationen von ethnischen Benachteiligungen sind i. d. R. ein Spiegelbild genereller sozialer Benachteiligungen. Der Abbau solcher räumlichen, auch kleinräumigen Benachteiligungen in den Lebensbedingungen und Lebenschancen kommt daher auch den Zuwanderern und ihrer Integration zugute.

Darüber hinaus finden direkte integrationsfördernde Maßnahmen auf verschiedenen räumlichen Handlungsebenen statt. Bund, Länder und Gemeinden führen zahlreiche und vielfältige Maßnahmen und Leistungen durch. Allerdings fehlt eine umfassende Übersicht und Darstellung. Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ fordert deshalb in ihrem Bericht eine genaue Analyse der Integrationsmaßnahmen und -ausgaben von Bund und Ländern als Grundlage für eine zukünftige Bedarfsermittlung.

Unverzichtbar aber bleibt, wie zu Anfang betont, dass die Frage des Zusammenlebens neu gestellt und in offenem Diskurs Leitbilder und strategische Vorstellungen für die zukünftige gesellschaftliche und gesamt- sowie teilräumliche Entwicklung abgesteckt werden.

Lange Zeit dominierte in der früheren Bundesrepublik die Vorstellung, dass sich Zuwanderer vollständig an die kulturellen Werte und Normen der Aufnahmegesellschaft anzupassen hätten (Assimilation). Mit der wachsenden Zahl der Zuwanderer und ihrer zunehmenden sozialen und ethnischen Heterogenität werden in der Bundesrepublik verstärkt auch pluralistische Leitbilder von Integration diskutiert, wobei die Vorstellung einer „multikulturellen Gesellschaft“ im Sinne des Verzichts der Aufnahmegesellschaft auf die Verbindlichkeit ihrer „Leitkultur“ den Gegenpol zur vollständigen Assimilation der Zuwanderer bildet.

Die aktuelle Diskussion bewegt sich zwischen diesen Polen. Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ benennt als notwendige Bedingungen für die Integration die Bereitschaft zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse sowie die Anerkennung unseres Grundgesetzes, seiner Werte und unserer Rechtsordnung. Der Rat für Migration, ein unabhängiges wissenschaftliches Gremium, misst vor allem dem gesamten Bildungs- und Ausbildungssystem eine Schlüsselfunktion für das Gelingen der Integration zu: „Bildungsmöglichkeiten, die auf die Bedürfnisse der Zuwanderer zuge-

Zwei Problemtypen:

1. *Fremdheit trifft auf Unerfahrenheit*
2. *Quantität stößt an materielle Begrenzungen*

Integration als Herausforderung an Zuwanderer und Aufnahmegesellschaft

schnitten sind und die Mehrsprachigkeit und interkulturelle Begegnung fördern, müssen innovativ entwickelt und verstärkt angeboten werden. Wünschenswert wäre ein umfassendes Programm der Zivilintegration, wie es alle niederländischen Gemeinden und Städte seit einiger Zeit praktizieren. Es verpflichtet Neuzuwanderer, an Sprach- und gesellschaftlichen Orientierungskursen teilzunehmen. Damit wird anerkannt, dass eine multiethnische Gesellschaft – die die Bundesrepublik längst ist – über die Sprache und Kenntnis der politischen Ordnung hinaus ein Minimum an Gemeinsamkeit haben muss. Ferner soll durch Berufsorientierung und individuelle Arbeitsmarkteingliederungspläne die Abhängigkeit vom Staat verringert und die Fähigkeit entwickelt werden, sich mit den Herausforderungen einer modernen Gesellschaft vertraut zu machen.“²¹

Die Forderung nach einem „Minimum an Gemeinsamkeit“ setzt eine Verständigung über die gesellschaftlichen Grundregeln und Grundwerte voraus, für die das Grundgesetz eine Richtschnur bildet. Darüber hinaus ist aber eine offene Diskussion im Sinne einer pluralistischen, demokratischen Willensbildung über die gemeinsamen Wertvorstellungen und Handlungsorientierungen, die alle Bürger verbindet, notwendig. Dabei wird sich vermutlich zum einen herausstellen, dass hier zunächst ein Problem der deutschen Aufnahmegesellschaft bezüglich der Verbindlichkeit geltender Werte vorliegt. Zum anderen wird sich herausstellen, dass hinsichtlich der Grundwerte eine relativ hohe Übereinstimmung zwischen den verschiedenen Kulturen herrscht, zumindest mehr Übereinstimmung, als von den jeweiligen ideologischen Protagonisten behauptet wird.

Bei Vergewisserung über die gesellschaftlichen Bedingungen und Grundwerte können dann Präzisierungen der für alle geltenden Regeln und Normen erfolgen. Auf dieser Basis kann dann gelassener mit den bestehen bleibenden kulturellen Unterschieden umgegangen werden.

Das „Zuwanderungs- und Integrationsgesetz“ des Bundes greift solche Überlegungen auf. Ein Kernstück des Gesetzes ist eine sog. Integrationsvereinbarung. Danach sollen ausländische Zuwanderer Anspruch auf einen Deutschkurs sowie Orientierungskurse zur Kultur, Geschichte, Verfassung und Rechtsordnung Deutschlands haben. Zugleich sollen jene, die bei der Einreise

noch nicht Deutsch sprechen, zum Besuch eines Deutschkurses verpflichtet werden. Gleiches soll rückwirkend für jene gelten, die noch keine sechs Jahre im Lande sind und keine ausreichenden Deutschkenntnisse nachweisen können.

Eine zentrale Rolle in der Integrationspolitik spielen unbestritten die Kommunen (siehe den Beitrag von Ulla-Kristina Schuleri-Hartje in diesem Heft). Zahlreiche Städte und Gemeinden mit hohen Ausländeranteilen unternehmen seit vielen Jahren große Anstrengungen zur Integrationsförderung. Gleichwohl gelingt es aber oft selbst wirtschaftlich dynamischen Städten kaum, die komplexen Probleme der Integration entschieden und koordiniert anzugehen. Angesichts der auf Dauer zu erwartenden Zuwanderung aus dem Ausland bedarf es in der Zukunft neuer politischer Konzepte für die Aufwertung städtischer Räume als Integrationspole. Dies bedingt auch, dass sie die für die Integration der Zuwanderer notwendigen Kompetenzen und Ressourcen im föderalen Verflechtungssystem erhalten.

Mit der fortlaufenden Integration der bisherigen und der weiteren Zuwanderer steht die deutsche Gesellschaft zweifellos künftig vor einschneidenden Veränderungen. Dabei wird es Anpassungsprobleme geben. Diesen Problemen kann man angesichts der bislang in der Bundesrepublik gemachten Erfahrungen und der alltäglichen Integrationsbereitschaft der Bürger jedoch durchaus mit einer gewissen Gelassenheit entgegensehen. Dennoch ist es geboten, die anstehenden Veränderungen in hinreichender räumlicher und sachlicher Differenzierung laufend zu beobachten und zu analysieren, d. h. ein einschlägiges regionales Monitoring von Migration und Integration zu betreiben, mit dem Ziel, regionale Probleme frühzeitig zu erkennen und so einen Informationsvorlauf für politisches Handeln zu schaffen. Das BBR wird sich dieser Aufgabe in den nächsten Jahren weiter annehmen.

*Verständigung auf
gemeinsame Grund-
werte wichtig*

Anmerkungen

- (1)
Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. – Berlin 2001, S. 199 ff.
- (2)
Unter Integrationsgesichtspunkten kommen noch rd. 1 Mio. Menschen, die im Inland eingebürgert worden sind, sowie schätzungsweise 3,2 Mio. Spätaussiedler hinzu. Letztere gelten nach dem Grundgesetz nicht als Ausländer, sondern als Deutsche. Insgesamt berührt die politische Aufgabe der Integration also rd. 11,5 Mio. Menschen bzw. fast 12 % der Gesamtbevölkerung.
- (3)
Die „ersten fünf“ 1999: Offenbach: 25,8 %; Stuttgart: 24,5 %; Frankfurt a.M.: 24,2 %; München: 22,8 %; Ludwigshafen: 22,1 %. Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBR
- (4)
So etwa hinsichtlich der „Ausländer“-Anteile, die sich als günstig für das Einstellungsklima erweisen: Verhältnismäßig problemlos scheinen (subjektiv) mittlere Anteile zu sein, während bei stark überdurchschnittlichen Anteilen die Probleme zunehmen, vor allem, wenn sich der Ausländeranteil relativ rasch erhöht hat. Siehe Böltken, F.: Soziale Distanz und räumliche Nähe. In: R. Alba, P. Schmidt, M. Wasmer (Hrsg.): Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? – Wiesbaden 2000, S. 163
- (5)
Die innerstädtische Raumbearbeitung (IRB) stellt auf der Basis freiwilliger Kooperationsbeziehungen abgestimmte Daten für vergleichbare Raumbezüge innerhalb der Teilnehmerstädte zusammen.
- (6)
Index der Dissimilarität, Duncan & Duncan 1955. Der Wert kann als der Prozentsatz der Minorität verstanden werden, der umziehen müsste, um zu einer gleichen Verteilung wie die Majorität zu gelangen.
- (7)
Der Index wird hier gesondert für jeden Lagetyp berechnet.
- (8)
So geht das Programm „Die Soziale Stadt“ von einer zunehmenden Polarisierung, durchaus auch im Sinne ethnischer Segregation, aus. Vgl.: Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Im Auftrag des BMVBW herausgegeben vom Deutschen Institut für Urbanistik. – Berlin 2002
- (9)
Datenbasis: das kommunalstatistische Datenangebot „KOSTAT“, das im Raumbezug unter den IRB-Einheiten liegt, allerdings nur wenige Merkmale vorhält
- (10)
Beispiel Regensburg: Hier lag der Segregationsindex der Ausländer 1997 bei 26,5 % gegenüber einem Segregationsindex der Sozialhilfeempfänger von 28,6 %. Quelle: Zauner, R.: Räumliche Segregation von Sozialhilfeempfängern in Regensburg. In: Stadt Regensburg (Hrsg.): Statistischer Vierteljahresbericht 1. Quartal 2000
- (11)
So weist der Segregationsindex in den untersuchten 15 Städten für „Kinder“ (0–18) einen Wert unter 10 auf.
- (12)
Hoffmann-Novotny, H. J.: Integration, Assimilation und plurale Gesellschaft – Konzepte, theoretische und praktische Überlegungen. In: Höhn, C., Renn, D. B. (Hrsg.): Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. – Boppard 1990, S. 26. Als wesentliche Teilsysteme werden Politik, Ökonomie und Gemeinschaft genannt.
- (13)
Quelle: CD-ROM „Hamburg in Zahlen + Karten (Hamburger Stadtteilprofile 2000)“. Hrsg.: Freie und Hansestadt Hamburg – Baubehörde, Amt für Geoinformation und Vermessung
- (14)
Dass im Landkreis Uecker-Randow die Bildungsbeteiligung der Ausländer herausragt, ist der geringen Anzahl von Ausländern und dem deshalb durchschlagendem Einfluss des deutsch-polnischen Gymnasiums in Löcknitz, mit 78 polnischen bei insgesamt 461 Schülern, zuzuschreiben.
- (15)
Heinz, W.; König, I.: Integration ausländischer Arbeitnehmer in die Arbeitsmärkte der EU-Länder. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 10 v. 21.8.2001
- (16)
Dies wiegt umso schwerer, als die Erwerbsbeteiligung der Ausländer gerade bei den „Gastarbeiter“-Nationen, etwa den Türken, deutlich unter der der Deutschen liegt.
- (17)
Mit der BBR-Umfrage sollen die alltäglichen Lebensbedingungen der Bürger, ihre Wahrnehmung von Defiziten, ihre Präferenzen und Einstellungen ermittelt werden. Neben den Wohn-, Umwelt- und Arbeitsbedingungen wird dabei auch das Nachbarschaftsverhältnis von Deutschen und Ausländern mit einigen Fragen zu erfassen versucht.
- (18)
Griechenland, Italien, ehemaliges Jugoslawien, Spanien, Türkei. Die Erhebung wurde als BBR-Beteiligung an der Mehrthemenumfrage unter Ausländern des Instituts MARPLAN durchgeführt.
- (19)
Diese Einschätzungen bleiben in den 90er Jahren bei den Ausländern in hohem Maße konstant. Auch von Deutschen wird das Nachbarschaftsverhältnis weitgehend konstant als „gut“ oder „normal“ beschrieben. Dabei nimmt der Ost-West-Unterschied sowohl bei der positiven wie bei der negativen Einschätzung leicht ab.
- (20)
Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, a. a. O., S. 200
- (21)
Rat für Migration: Migrationspolitik in Deutschland. Eine Zwischenbilanz. – Osnabrück 1999, S. 13