

„Zuwanderer integrieren“, ein zweijähriges Projekt in den Städten Münster und Enschede

Spätestens seit dem Juni 2003 ist Integrationsarbeit im Bereich von Zuwanderung ein anerkanntes und definiertes europäisches Thema. Der Gipfel von Thessaloniki hatte die Bearbeitung dieses Themas zur europäischen Aufgabe gemacht.

In diesem Kontext fand in den Jahren 2004 und 2005 in der Stadt Münster und in der niederländischen Gemeinde Enschede die Projektarbeit „Zuwanderer integrieren!“ im Rahmen des grenzüberschreitenden INTERREG-III A-Programms statt. Unterstützt wurde die Projektarbeit durch das Land NRW und die EUREGIO. In beiden Städten ging es um die Optimierung und Entwicklung des kommunalen Integrationsmodells unter den jeweils national verschiedenen Rahmenbedingungen. Binational erarbeitete die begleitende Wissenschaft ein Indikatorenset zur Messbarkeit des Integrationserfolges.

IN MÜNSTER

stand die Integration von Spätaussiedlern mit drei Modulen im Mittelpunkt: Das Thema Wohnen für Zuwanderer, die Intensivierung und Erweiterung der Netzwerkarbeit und der Aufbau einer in diesen Rahmen einzubindenden Lotsenarbeit.

Wohnen für Zuwanderer

Wohnen ist nach Sprache der zweitwichtigste Integrationsindikator, denn Ghettoisierungstendenzen behindern Integration. Integration gelingt am ehesten in nicht segregierten Gebieten. Mit dieser Ausgangshypothese wurde die Arbeitsgemeinschaft Xenia (aus dem Griechischen: die Fremde/die Beherbergende) – Arbeitsgemeinschaft Wohnen für Zuwanderer gegründet. Beteiligt waren Ratspolitik und Verwaltung, die Bezirksbürgermeister, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Ausländerbeirat, Spätaussiedlervertretung, Polizei und die großen Wohnungsgesellschaften und Makler sowie private Vermieter und die Mietervertreter.

Inhaltlich wurde auf drei Inputebenen gearbeitet:

1. Wohnungsmarkt, Segregation und Mischung
2. Gesellschaft, Stadt, Stadtteil und Nachbarschaft
3. Zuwanderer, ihre Bedürfnisse, ihre Helfer, Partner und Wohnungsgeber

Nach einem Jahr konnte die „Münsteraner Erklärung 2005“ der AG Xenia, die die Grundlage für die Integration zuwandernder Spätaussiedler in die Stadtgesellschaft beinhaltet, auch durch den Oberbürgermeister der Stadt Münster, Herrn Dr. Tillmann, in einem größtmöglichen Konsens ratifiziert werden.

Netzwerkerweiterung

Hier konnte auf die Basis bereits bestehender verwaltungsinterner und auch stadtweiter Strukturen sowohl auf Praktikerebene als auch auf der Entscheidungs- und Planungsebene aufgebaut werden. Wichtig waren hierbei der Blick in die Niederlande und auch die Bearbeitung von Genderaspekten. Auf der Basis der durchgeführten

Lotsenarbeit (s. u.) führte der Projektweg deutlich über die Grenzen des professionellen Netzwerks hinaus. Eingebunden wurden Personen, Gruppen und Vereine im neuen Sozialraum der Zuwanderer, und zwar im Bereich ihrer Wünsche und Potenziale. .

Die Lotsenarbeit

Im Jahr 2004 kamen ca. 210 Spätaussiedler als Neuzuwanderer nach Münster. Sie wurden gebeten, sich für das erste Integrationsjahr für einen bestimmten Integrationsweg zu entscheiden,

- entweder für eine engmaschige verbindliche Integrationsform mit Verbindlichkeit, regelmäßigen Gesprächen und einer Steuerung auf der Basis eines Vertrages oder
- für das grundsätzliche offene und freie Angebot im klassischen Sinne mit dem Angebot einer täglichen Sprechstunde und einer wesentlichen Steuerung des Integrationsverlaufs in Eigenregie.

Entgegen allen Erwartungen haben sich ausnahmslos alle Zuwanderer entschieden für eine Teilnahme in der „engmaschigen“ INTERREG-Projektarbeit.

Der neue Ansatz:

Nach einer Anfangsphase mit Erhebung der Rahmendaten und mit dem *Gewinn von Vertrauen* wird eine ausführliche *Potenzialanamnese* über jede einzelne Person durchgeführt. Darin geht es in einem siebenseitigen und zweiseitigen Multiple-Choice-Bogen um alle Möglichkeiten, die es gibt, sich in Münster zu engagieren oder zu betätigen, und zwar in den Bereichen Sport, Bildung, Gemeinwesen und Wissenschaft. Es ging also nicht um die Frage: „Was sind Ihre Defizite?“, sondern es ging darum: „Was wollen Sie gerne in Münster tun?“.

Dabei wurde den meisten Zuwanderern erst beim intensiven gemeinsamen Erarbeiten des Bogens deutlich, welche Potenziale und Ressourcen für sie selber in dieser Stadt vorhanden sind. Für viele ging es darum, dass sie hier das tun können, was sie aus ihrem bisherigen Hintergrund im Herkunftsland an Stärke mitgebracht hatten und hier einsetzen können, aber hier nicht erwartet haben. Für andere gab es hier die Chance, erstmalig in ihrem Leben Dinge zu entdecken und auszuprobieren, die für sie immer mit einem Wunsch oder einer Sehnsucht verbunden waren, deren Realisierung aber nicht möglich gewesen war.

Auf dieser Basis und in Ergänzung ausnahmslos sämtlicher Elemente, die der Entwicklung im Bereich Sprache/Bildung/Arbeit dienen, wurde für jede Person ein *individueller Integrationsvertrag* erarbeitet. Fest vorgesehen war eine Laufzeit von einem Jahr mit Gesprächsintervallen von wenigstens einem Gespräch pro zwei Wochen. In der Realität wurde dieses Angebot dann zweimal wöchentlich wahrgenommen, wider jegliche Erwartungen unsererseits.

Neben den Themen Potenziale – Sprache/Bildung/Arbeit trat das Thema *Wohnen* als weiteres zentrales Thema in den Integrationsvertrag. Ziel war für jede Familie die *Unterbringung in einer Erstwohnung in einem nicht segregierten Stadtteil*.

Unter Berücksichtigung insbesondere der Ergebnisse der Potenzialanamnese ließ sich dabei häufig herausfiltern, welche Stadtteile besonders in Frage kamen für die Suche der Erstwohnung, nämlich Stadtteile mit entsprechenden Möglichkeiten, dort sozial entsprechend den eigenen Wünschen und Fähigkeiten anzudocken. Mit Unterstützung der Integrationslotsin und ihrer studentischen Helferin (beide sprechen

russisch) wurde nach Finden der Erstwohnung das *soziale Andocken im Stadtteil* forciert, nämlich dort, bei den neuen Nachbarn, in der vorhandenen Infrastruktur, im Stadtteil insgesamt, insbesondere im Bereich der Institutionen mit den Antworten auf die individuellen Zuwandererinteressen, -fähigkeiten und -wünsche.

Die individuellen Ergebnisse

Es ist gelungen *93 % der betreuten Haushalte in nicht segregierten Gebieten* unterzubringen. Sehr hilfreich war hier neben der Erhebung der genannten Potenzialanamnese die Unterstützung durch die Akteure im parallel arbeitenden Prozess der AG Xenia. Insbesondere private Vermieter aber auch die großen Wohnungsgesellschaften unterstützten die Lotsenarbeit mit der Bereitstellung von entsprechendem Wohnraum.

Nach knapp zwei Jahren lässt sich sagen, dass die Gruppe der so betreuten Zuwanderer *2,5 mal intensiver in Erwerbsarbeit* ist, als die Zuwanderer ohne entsprechende Lotsenarbeit, die in der Vergleichsgruppe waren. Der *Rückkehrwunsch der Teilnehmer der Lotsengruppe ist deutlich geringer* als der entsprechende Wunsch in der Vergleichsgruppe. Die Mitglieder der Projektgruppe sind in einem *individuell intensiveren Integrationsprozess* als die Mitglieder der Vergleichsgruppe, In der Projektgruppe ist keiner alleine, alle sind in Maßnahmen, es gibt keine bekannten sozialen Auffälligkeiten, es gibt eine deutliche *Aufbruchstimmung* bei den Zuwanderern.

All dies, obwohl das durchschnittliche Bildungsniveau bei Einreise nach Münster im Bereich der Projektgruppe unter dem Bildungsniveau der Begleitgruppe lag. Eigentlich wäre also zu erwarten gewesen, dass die bildungsmäßig besser ausgestattete Gruppe auch erfolgreicher sein würde, dies war aber nicht der Fall.

Wissenschaftliche Begleitforschung

Die wissenschaftliche Begleitung arbeitete einerseits binational zwischen dem Institut für Politikwissenschaften der Uni Münster (Leitung: Prof. Thränhardt) und im entsprechenden Institut der Uni Twente (Leitung: Prof. Snel) das Thema Integrationsindikatoren. Ein entsprechendes Indikatorenset wurde entworfen, daraus wurden Gruppen gebildet, die Messbarkeit von Integration war dadurch gegeben und wurde in der laufenden Projektarbeit wie beschrieben angewandt und bestätigt.

Entwickeltes Indikatorenset im INTERREG-Projekt „Zuwanderer integrieren!“ der Stadt Münster und der Gemeinde Enschede.

| Indikator | Dimension der Integration (nach Esser) |
|---|---|
| 1. Sprachkenntnis | Kulturation |
| 2. Kenntnis der Aufnahmegesellschaft | |
| 3. Teilnahme am Arbeitsmarkt / sonstige gesellschaftliche Aktivitäten | Platzierung |
| 4. Unabhängige Grundversorgung (keine staatliche Beihilfe) | |
| 5. Bildungsniveau | |
| 6. Keine segregierte Wohngegend | Interaktion |
| 7. Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen | |
| 8. Informeller Kontakt zu Einheimischen | |
| 9. Ethnischer Hintergrund des Partners | |
| 10. Selbsteinschätzung | Identifikation |
| 11. Einverständnis mit westlichen Werten und Auffassungen | |

Andererseits begleitete das Institut für Geographie Münster der Uni Münster den Xenia-Prozess (Leitung: Prof. Reuber) und beschrieb ihn als ein schönes Beispiel für aktives Engagement in einer demokratischen Zivilgesellschaft. Auf der Basis der Xenia-Arbeit wurde festgestellt, dass bezogen auf den deutschen Raum umfangreich bearbeitet und erforscht wurde, was sowohl Zuwanderer als auch ihre Helfer benötigten, dass aber die aufnehmenden Stadtteile/Nachbarschaften/Nachbarn offensichtlich überhaupt noch nicht in Bezug auf ihre Akzeptanz und ihre Unterstützungsnotwendigkeit hin untersucht wurden. Vor diesem Hintergrund werden die spezifischen Ergebnisse von Untersuchungen über einen urbanen oder suburbanen Stadtteil, die jeweils keinen segregativen Charakter haben, fertig gestellt. Deutlich wird, dass auch der Charakter eines Stadtteils den Erfolg individueller Integration stärken oder schwächen kann, je nach Persönlichkeitskonstellation und Potenzialprofil.

IN ENSCHEDE

konnte im Projektzeitraum erreicht werden, dass dort erstmalig in den Niederlanden Mittel verschiedener Ministerien im kommunalen Bereich gebündelt werden konnten, so dass von dort aus Integrationsarbeit nach individuellen Trajekten für einen Zeitraum von fast zwei Jahren pro Neuzuwanderer ohne Unterbrechung sichergestellt werden konnte. Die Finanzierung des beauftragten Bildungsträgers wurde an den Erfolg der Schüler gekoppelt.

Allgemeine Ausgangspunkte:

Enschede ist aus sozial-ökonomischer Sicht eine schwache Stadt. Dies kommt unter anderem in geringen Durchschnittseinkommen der Bürger, einem hohen Ausmaß an Arbeitsunfähigkeit, einem hohen Prozentsatz an Armut, einer niedrigen Partizipationsrate der Frauen und einem niedrigen durchschnittlichen Bildungsniveau zum Ausdruck. Im Programm Arbeit und Einkommen der Stadt Enschede sind u. a. folgende Zielsetzungen formuliert:

- Die Stadt möchte die Partizipation am Arbeitsmarkt in Enschede über eine Maßnahme zur Aktivierung, Schulung, Arbeitserfahrung und Arbeitsvermittlung der Bürger erhöhen.
- Die Stadt möchte anfälligen Gruppen Auftrieb verleihen.

In Bezug auf die Integration von Neuzuwanderern und (allochthonen) Einwohnern der Stadt Enschede bedeutet dies, dass diese so selbstständig wie möglich in unserer Gesellschaft funktionieren müssen. [Anm. d. Übs.: Als 'Allochthone' werden in den Niederlanden Ausländer und Bürger ausländischer Herkunft bezeichnet.] Die ausreichende Beherrschung der niederländischen Sprache stellt in diesem Zusammenhang eine wesentliche Bedingung dar. Damit wird die Notwendigkeit, Sozialhilfe zu beantragen, minimiert. Die Stadt Enschede ist für die Durchführung dieses Prozesses, u. a. im Rahmen des Bildungs- und Berufsausbildungsgesetzes (*Wet Educatie en Beroepsopvoeding*), des Zuwanderungsgesetzes (*WIN, Wet Inburgering Nieuwkomers*) und der Richtlinien für Altzuwanderer (*Regeling voor Oudkomers*), zuständig. Diese Gesetzgebungen übertragen die Regiefunktion im Hinblick auf die Durchführung der Kommune.

Bündelung der verfügbaren Mittel:

Die Stadt Enschede hatte sich vorgenommen, die Aktivitäten, die im Rahmen des Bildungs- und Berufsausbildungsgesetzes, der Richtlinien für Altzuwanderer und des Zuwanderungsgesetzes ab dem 1. Januar 2004 durchgeführt wurden, zu bündeln und bei einem privaten kommerziellen Dienstleistungsunternehmen in Auftrag zu geben. Diese Ausschreibung wurde allerdings eingestellt, da zu wenige Anbieter offeriert haben.

Für die Durchführung dieser Integrationsaufgabe in den Jahren 2004 und 2005 hat die Stadt Enschede diese Maßnahmen nacheinander beim ROC van Twente (dem früheren ROC Oost-Niederland) eingekauft. In dem Zusammenhang wurde von der Stadt Enschede ein transparenter und eindeutiger Arbeitsprozess mit einer deutlichen Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten im Integrationsprozess angestrebt.

Mit der Bündelung der Mittel und der Vergabe von Aufgaben an ein Integrationsunternehmen wollte die Stadt Enschede Folgendes erreichen: Ein Auftragnehmer führt sämtliche Integrationsmaßnahmen für die Zielgruppe Neuzuwanderer (mit/ohne Sozialhilfe, die sog. "Winner", benannt nach dem nach Zuwanderungsgesetz "WIN") durch.

Auch für die anderen Zielgruppen wurden solche Vereinbarungen getroffen:

- a) Sozialhilfeempfänger mit Bildungsrückstand,
- b) Alleinwanderer mit Erziehungsaufgaben,
- c) Alleinwanderer ohne Erziehungsaufgaben,
- d) Personen ohne Sozialhilfe und mit Bildungsrückstand.

Im Großen und Ganzen bestand der Auftrag aus folgenden Teilen:

1. Die allgemeine Verwaltung und Registrierung der Teilnehmer entsprechend der verschiedenen Geldströme wird vom Auftragnehmer erledigt. Zugleich betreut der Auftragnehmer die Maßnahme, nachdem die Stadt (die Abteilung T&I) die Zielperspektive festgestellt hat, wobei dem Auftraggeber zu verschiedenen Zeitpunkten während der Maßnahme Vorschläge für die weitere Fortsetzung des Projekts unterbreitet werden. Dies muss für die Teilnehmer zu einer durchgängigen Maßnahme bis hin zu deren Zielperspektive führen. Der Auftragnehmer darf die oben genannten Maßnahmen auch in dualer Form anbieten, wobei die Integrationsmaßnahme Teil einer breiteren Maßnahme, die sich auf Arbeit/Ausbildung konzentriert, sein kann.
2. Der Auftragnehmer hat dem Auftraggeber gegenüber den Einsatz der Geldströme zu verantworten.
3. Die Ergebnisse, die der Auftragnehmer erzielt, werden u. a. an den vereinbarten Output-Indikatoren gemessen. Auf landesweiter Ebene wurden allerdings noch keine Klassifizierungen für ein Benchmarking entwickelt. Das erste Jahr, in dem die Stadt und das kommerzielle Dienstleistungsunternehmen hiermit arbeiten, soll genutzt werden, um diese zu schärfen und eventuell zu korrigieren.

Die Zielgruppe:

Der Umfang der zu erreichenden Teilnehmer der Zielgruppen war eine Einschätzung, die auf Erfahrungswerten und z. T. auf örtlichen und landesweiten Daten basierte.

Durch die Politik der Regierung, den Zustrom an Neuzuwanderern strikter zu regulieren, ist der Zustrom dieser Gruppe von Teilnehmern ab 2003 zurückgegangen. Daneben gibt es in Enschede eine sehr starke Gruppe von Alteinwanderern. Der Umfang dieser besonderen Zielgruppe konnte auf der Basis von I&O Research Daten über die Zusammensetzung der Bevölkerung Enschedes und Daten der Stadtverwaltung bestimmt werden.

Die Durchführung der Maßnahmen war auf zwei Zielperspektiven ausgerichtet:

A. Soziale Kompetenz;

B. Weiterleitung in Richtung Ausbildung/Arbeit.

Abhängig von diesen Zielperspektiven wird eine Ausbildungsmaßnahme für die Teilnehmer festgelegt. Da die Zielperspektiven Leuten mit sehr unterschiedlichen Startprofilen - variierend von sehr niedrig bis höher - auferlegt werden, muss in Bezug auf das zu erreichende Abgangsniveau differenziert werden. Wenn es sich um Allochthone handelt, die einen Sprachkurs besuchen müssen, dient das landesweit verwendete NT2-Niveau als Kriterium.

Output-Kriterien:

Zusammengefasst wurden folgende Output-Kriterien in dem Vertrag mit dem ROC festgeschrieben:

- 70% der Teilnehmer erreichten die für sie festgelegte Zielperspektive;
- die Teilnehmer verbessern sich in einer Intensivmaßnahme in einem Jahr um mindestens 1 Niveau, mit Ausnahme der Zielgruppe mit dem Startprofil sehr niedrig;
- die finanzielle Abrechnung basiert auf den gelieferten Produkten, zum Teil versehen mit einem Bonus Malus Prinzip.

Erreichte Resultate:

Die Resultate von zwei Jahren, in denen so gearbeitet wurde, sind positiv. Im Jahr 2004 haben durchschnittlich 60% der Teilnehmer die festgelegten Output-Kriterien erreicht, im Jahr 2005 lag dieser Prozentsatz bei über 70%. Durch eine strenge Kontrolle der Abwesenheit wurde der frühzeitige Ausstieg aus der Maßnahme über die ganze Linie auf ungefähr 5% eingedämmt. In diesen 5% sind auch Ausfälle aufgrund von Umzug, Schwangerschaft und Antritt einer Arbeitsstelle enthalten. Untersuchungen haben ergeben, dass vor allem Neuzuwanderer sehr motiviert sind, an der Maßnahme teilzunehmen. Es ist wahrscheinlich nicht die durchgeführte Kontrolle der Abwesenheit, sondern diese hohe Motivation, die für die niedrige Ausfallrate bei Neueinwanderern ausschlaggebend ist.

Durch die Vereinbarung verschiedener Produktpreise, statt eines integralen Preises, wurden die einzelnen Bestandteile der Maßnahme mit dem ROC separat abgerechnet. Deshalb hat die Stadt Enschede nur tatsächlich durchgeführte Leistungen in den verschiedenen Bereichen bezahlt. Durch die Einführung eines Bonus Malus Systems für einen Teil der Leistung wird die Stadt hierfür wahrscheinlich einen Bonus an das ROC auszahlen müssen. Konkret bedeutet dies, dass die entsprechende Zielgruppe zu mehr als 90% der Teilnehmer die gesteckten Ziele erreicht hat.

Die wissenschaftliche Studie:

Bezüglich der wissenschaftlichen Studie, u. a. von der Universität Twente unter der Leitung von Professor Snel in Kooperation mit der Universität Münster unter der Leitung von Professor Thränhardt durchgeführt, hat sich herausgestellt, dass diese für eine gute Analyse der Ergebnisse des Ansatzes in Enschede zu wenig Forschungszeit hatte. Die untersuchte Gruppe von Teilnehmern hatte während der Projektdauer erst einen Teil der zu besuchenden Maßnahme absolviert. Daher konnte die Studie keine Beurteilung der erreichten Abschlussresultate der Teilnehmer vornehmen. Im Rahmen dieser Untersuchung hat man aber festgestellt, dass für die Teilnehmer während eines intensiven einjährigen Sprachkurses ein durchschnittlicher Anstieg des Sprachniveaus um eine Stufe pro Jahr realisierbar sei. Der Bericht des ROC bestätigt dies ebenfalls. Im Laufe einer mehrjährigen Maßnahme ist demnach ein Abschlussniveau von Zwei bis Drei erreichbar. Nur den Teilnehmern mit niedrigem Bildungsniveau und den Analphabeten wird es nicht gelingen, dies zu erreichen. Die staatliche Finanzierung der neu einzuführenden Gesetzgebung sieht eine Maßnahmendauer von ungefähr einem dreiviertel Jahr vor. Damit kann das geforderte Niveau des neu eingeführten landesweiten Integrationsexamens von Niveau 2 nicht erreicht werden, abgesehen von den Teilnehmern mit hohem Bildungsniveau. Es sei denn, der Teilnehmer zahlt selbst die nicht vom Staat vergüteten Kosten, oder die Kommune übernimmt diese Kosten. Die momentane kommunale Zielsetzung, Allochthonen mindestens Niveau Drei erwerben zu lassen, um einen guten Start in den Arbeitsmarkt zu realisieren, wird auf jeden Fall für die Kommunen unbezahlbar, und ist aus diesem Grunde nicht mehr zu halten. Wohl aber ist es gelungen, auf wissenschaftlicher Basis eine Messlatte zu entwickeln (siehe Wissenschaftliche Begleitforschung), mit der das Maß an Integration eines Allochthonen in der Gesellschaft festgestellt werden kann. Um diese Messlatte in Bezug auf die zu untersuchende Gruppe gut anwenden zu können, muss diese Gruppe 2006 nochmals untersucht werden. Eine Verlängerung des wissenschaftlichen Teils des Projekts ist dafür erforderlich.

Präsentation der Arbeit: die Fachkongresse

Im Dezember 2005 wurde das Projekt mit einem Kongress in Enschede, der vor allem auf deutscher, aber auch auf niederländischer Seite auf großes Interesse stieß, abgeschlossen. Ebenso wie bei zwei früheren Kongressen in Münster waren die Tage der Präsentation der wissenschaftlichen Studien, der Praxisarbeit und auch der politischen Diskussion gewidmet.

Ein Blick nach vorne

Im Jahr 2006 wird die Arbeit im Rahmen eines Folgeprojektes fortgeführt. *In Münster* geht es um die Übertragung des Prototypen in die Serie. Das beschriebene Integrationsmodell wird auf alle zuwandernden Spätaussiedler übertragen, die Übertragbarkeit auf weitere Migrantengruppen wird geprüft und ggf. kurzfristig umzusetzen sein. *In Enschede* wird der Aufbau einer Organisation in einer neuen dort entstehenden Wettbewerbssituation Thema sein, es wird um die Qualifizierung der Zusammenarbeit entsprechend verschiedener festgelegter Indikatoren gehen, schließlich wird dort im regionalen Bereich die Netzwerkarbeit vorgebracht werden.