

# ZUSAMMENFASSUNG

## Die Welt in einer Stadt

Migrationsdiversität und Stadtpolitik in Europa



Engbersen, G. en P. Scholten (red.) (2018) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

**Überall in Europa entwickeln Städte eine Politik zur Eingliederung verschiedener Migrantengruppen in die lokale Gesellschaft. Dabei müssen sie ein hohes Maß an Diversität unter den Migranten berücksichtigen. Migranten kommen heute nicht mehr aus einer begrenzten Anzahl von Ländern, sondern aus zahlreichen Ländern der ganzen Welt. Darüber hinaus gibt es zwischen den Migranten große Unterschiede im Hinblick auf Migrationsmotiv, Alter, sozioökonomischen Hintergrund, Ausbildung, Aufenthaltsdauer und rechtlichen Status. Migranten unterscheiden sich außerdem in ihrem Versorgungsbedarf und ihrer Einbindung in den Arbeitsmarkt. Auch treten nicht alle Migranten gleich schnell in Kontakt zu anderen Gruppen. Die WRR-Übersicht *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa***

## ZUNEHMENDE DIVERSITÄT IN EUROPÄISCHEN STÄDTEN

Die internationale Migration nach Westeuropa ist durch zunehmende Verschiedenheit geprägt. In der jüngeren Vergangenheit kamen große Migrantengruppen aus wenigen Ländern nach Westeuropa. Heute sind es kleine Gruppen aus vielen Ländern. 2017 stammten die in den Niederlanden wohnhaften Migranten aus 223 verschiedenen Herkunftsländern.

Die erhöhte Diversität kommt nicht nur in einer immer größeren Zahl von Herkunftsländern zum Ausdruck, sondern auch in einer größeren Verschiedenheit bei Migrationsmotiv, Ausbildungsniveau, Aufenthaltsstatus und Aufenthaltsdauer. Gründe für Migranten, in die Niederlande zu kommen, können Arbeit, Asyl, Familie oder ein Studium sein. Sie haben einen niedrigen, mittleren oder hohen Ausbildungsstand. Sie unterscheiden sich in ihrem rechtlichen Status, der schwach oder gerade auch sehr stark sein kann. Einige Migranten lassen sich permanent in den Niederlanden nieder, während andere sich nur vorübergehend in den Niederlanden aufhalten. Aufgrund dieser Verschiedenheit sprechen wir von migrationsbezogener Diversität oder kurz „Migrationsdiversität“.

Städte nehmen in den verschiedenen Phasen des Umgangs mit Migranten eine zentrale Stellung ein. Sie sind der Ort, an dem Migranten ankommen und erstmals die Gesellschaft kennen lernen, in der sie sich – vorübergehend oder dauerhaft – niederlassen. Städte bieten Chancen, einen Job zu finden, sich weiterzubilden und Kontakte mit Einheimischen zu knüpfen. Hier wird die Grundlage für Integration und die Verbindung mit anderen gelegt. Daneben scheinen sich Migranten auch oft schneller und stärker mit ihrer Stadt zu identifizieren als mit dem ganzen Land.

Neben Ankunftsorten sind Städte für Migranten auch immer öfter Ausgangspunkte. Migranten kehren nach einem kurzen oder mittellangen Aufenthalt in ihre Herkunftsländer zurück, migrieren in andere Länder weiter oder ziehen in andere Gemeinden im gleichen Land um. Die städtische Bevölkerung bekommt immer mehr einen fluktuierenden Charakter. Diese Mobilität schafft Herausforderungen. Die Stadtpolitik muss sich nicht nur um die Integration von Migranten kümmern, die langfristig bleiben, sondern auch um Migranten mit (sehr) vorübergehender Aufenthaltsdauer.

Die WRR-Übersicht *De wereld in een stad* behandelt Beispiele des Umgangs mit der angestiegenen Migrationsdiversität in europäischen Städten, unter anderem in Amsterdam und Rotterdam. Die Kapitel basieren auf internationalen Forschungsprojekten, die von niederländischen Wissenschaftlern geleitet wurden (siehe Kästchen). Diese Zusammenfassung bringt eine Auswahl der verschiedenen Feststellungen dieser Projekte, die in der Übersicht analysiert werden. Gleichzeitig mit dieser Übersicht erscheint die WRR-Übersicht *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland* (Die neue Verschiedenheit. Zunehmende Diversität nach Herkunft in den Niederlanden), in der wir die Migrationsdiversität in den Niederlanden zusammenfassen. Endgültige Empfehlungen an die Politik folgen in einem späteren Bericht.

### DIE INTERNATIONALEN FORSCHUNGSPROJEKTE

**DIVERCITIES:** ein Forschungsprojekt über die Governance von Diversität in dreizehn europäischen Städten und Toronto ([www.urbandivercities.eu](http://www.urbandivercities.eu)). Diese Studie wurde von Prof. Ronald van Kempen und Prof. Gideon Bolt von der Universität van Utrecht koordiniert. Die in der Studie untersuchten Städte sind: Antwerpen, Athen, Budapest, Istanbul, Kopenhagen, Leipzig, London, Mailand, Paris, Rotterdam, Tallinn, Toronto, Warschau und Zürich.

**IMAGINATION:** ein Forschungsprojekt über die Stadtpolitik zum Umgang mit Migration aus Mittel- und Osteuropa ([www.project-imagination.net](http://www.project-imagination.net)). Dieses Forschungsprojekt wurde von Prof. Godfried Engbersen und Prof. Peter Scholten von der Erasmus Universität koordiniert. Die in der Studie untersuchten Städte sind: Rotterdam und Den Haag, Wien und Linz, Stockholm und Göteborg, Istanbul und Edirne.

**UPSTREAM:** ein Forschungsprojekt über wirksame Strategien zum Mainstreaming der Integrationspolitik in Europa ([www.project-upstream.eu](http://www.project-upstream.eu)). Dieses Forschungsprojekt wurde von Prof. Peter Scholten von der Erasmus Universität koordiniert. Die in der Studie untersuchten Städte sind: Rotterdam und Amsterdam, London-Southwark und Bristol, Lyon und Saint-Denis, Madrid und Barcelona, Warschau und Posen.

**ICEC:** ein Forschungsprojekt über die Stadtteilentwicklungspolitik mit Schwerpunkt auf dem interethnischen Zusammenleben ([www.icecproject.com](http://www.icecproject.com)). Dieses Forschungsprojekt wurde von Prof. Sako Musterd von der Universität van Amsterdam koordiniert. Die in der Studie untersuchten Städte sind: Wien, Stockholm und Amsterdam. Neben diesen international vergleichenden Projekten wurde von Prof. Sako Musterd ein Beitrag auf der Grundlage von laufenden Studien zur erstmaligen Niederlassung von Asylanten in Schweden erarbeitet.

## UNTERSCHIEDE ZWISCHEN EUROPÄISCHEN STÄDTEN

Es gibt große Unterschiede in der Art und Weise, wie sich Migration in Städten manifestiert. Globale Metropolen wie New York und London sind wirtschaftliche Großmächte, die von Migration geformt wurden und werden. Sie nehmen in den weltweiten wirtschaftlichen Netzwerken eine *Top-scale*-Stellung ein. Solche Städte bieten sowohl hoch als auch niedrig ausgebildeten Migranten viele Chancen, ihre Situation zu verbessern. Migration ist in diesen Städten ein wichtiger Wirtschaftsmotor und Diversität wird als positives Phänomen betrachtet. Städte, die in diesen weltweiten Netzwerken eine relativ periphere *Down-scale*-Stellung einnehmen, bieten geringere Chancen für hoch ausgebildete Migranten. Sie ziehen vor allem niedrig ausgebildete Migranten an, die mit dem lokalen Angebot an Arbeitskräften um wenige, schlecht bezahlte Arbeitsplätze konkurrieren. In diesen Städten wird Migrationsdiversität viel weniger als wirtschaftliche oder kulturelle Bereicherung der Stadt angesehen. In dieser Übersicht sehen wir uns einige Beispiele europäischer Städte an, unter anderem große Städte wie London, Paris, Athen, Warschau und Wien, mittelgroße Städte wie Amsterdam, Antwerpen, Kopenhagen und Rotterdam sowie kleinere Städte wie Saint-Denis, Malmö, Zürich und Tallinn. Außerdem wird die Stadt Toronto behandelt, eine der vielfältigsten Städte der Welt mit einer langen Geschichte im Umgang mit Diversität.

## ZWEI GROSSE PROBLEMSTELLUNGEN DER POLITIK

Einwanderungsstädte stehen vor zwei großen politischen und administrativen Herausforderungen. Erstens müssen sich Städte entscheiden, ob sie Fragen der Diversität und Integration gesondert handhaben oder in die herkömmlichen Agenden eingliedern. In letzterem Fall spricht man von *Mainstreaming*. Zweitens müssen Städte andere politische Ebenen berücksichtigen, etwa die nationale oder europäische Politik. Die Koordination zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen wird als *Multi-level-Governance* bezeichnet.

## DIE ENTSTEHUNG DER GENERISCHEN POLITIK RANDNOTIZEN ZUM MAINSTREAMING

Diese Übersicht zeigt, dass immer mehr städtische Entscheidungsträger eine generische Annäherung wählen, die nicht auf die einzelnen Migrantengruppen ausgerichtet ist, sondern auf die Stadtgesellschaft als Ganze (siehe van Breugel und Scholten 2018; Bolt und van Liempt 2018). Sie entscheiden sich dafür, Problemstellungen der Integration und Diversität in die allgemeinen Agenden wie Unterricht, Wohnen und Arbeitsmarkt einzugliedern.

Mainstreaming wird als notwendige Strategie der Politik angesehen, da es nicht gut möglich ist, eine große Verschiedenheit von Herkunftsgruppen einzeln zu berücksichtigen. Ein weiteres Motiv für das Mainstreaming ist, dass die Unterscheidung zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund oft irrelevant oder unerwünscht ist. Zum Mainstreaming sind jedoch zwei Anmerkungen zu machen.

Erstens kann es zu einer Verwässerung der Diversitätspolitik führen. Die Themen der Integration und Diversität sind dann nicht Teil der allgemeinen Politik mit als Folge einer unzusammenhängenden Integrationspolitik und einem reduzierten Problembewusstsein. Zweitens berücksichtigt Mainstreaming unzureichend dringende Probleme bestimmter Migrantengruppen wie Asylanten. Sie benötigen oft spezifische Betreuung in ihren ersten Aufenthaltsjahren, da sie kein soziales Netzwerk haben, das sie unterstützen kann. Das erfordert eine zielgerichtete Politik zur Integration von Asylanten (siehe van Breugel und Scholten 2018; Bolt und van Liempt 2018).

### SPANNUNGSFELDER ZWISCHEN VERWALTUNGSEBENEN: ZUM THEMA MULTI-LEVEL-GOVERNANCE

Die Stadtpolitik muss die Zuständigkeiten verschiedener Verwaltungsebenen berücksichtigen. Migrationspolitik wird auf nationaler und europäischer Ebene gestaltet. Dennoch sind die Folgen der Migration am stärksten auf städtischer Ebene spürbar, weshalb Städte ein großes Interesse an einer wirksamen Integrationspolitik haben. Das führt manchmal zu Spannungen, etwa wenn EU-Gesetze keine Rücksicht auf die lokalen Folgen nehmen, oder wenn die nationale Politik bei der Integrationspolitik spart. Städte können auf diese höheren Verwaltungsebenen durchaus Einfluss ausüben. Das passierte zum Beispiel, als Den Haag und Rotterdam sich um die Eingliederung von EU-Arbeitsmigranten sorgten. Städte sorgten dafür, dass ihre Wünsche über den niederländischen Staat bei der EU Gehör fanden, zum Beispiel über die Sozial- oder Integrationsminister. So sehen wir, dass die Gemeinden von unten probieren, zu einer besseren Abstimmung zu gelangen, wobei höhere Verwaltungsebenen sich der Folgen von Migration auf Städte und Regionen bewusst werden (Van Ostaijen; Scholten und Snel 2018). Neben lokalen Initiativen zum Abgleich sehen wir auch eine Zusammenarbeit zwischen niederländischen Städten. Ein niederländisches Beispiel ist der „Polengipfel“ über die lokalen Folgen der EU-Arbeitsmigration, der im Dezember 2007 von den Gemeinden Rotterdam und Den Haag organisiert wurde. An dieser Konferenz nahmen noch 42 andere Gemeinden teil. Auf den Polengipfel folgten weitere Konferenzen. Diese Konferenzen hatten großen Einfluss auf die nationale Politik und hatten einen vorübergehenden Ausschuss des Parlaments unter dem Titel „Lektionen aus der jüngeren Arbeitsmigration“ (LURA) zur Folge (2011) (siehe Van Ostaijen et al. 2018).

### ASPEKTE DER POLITIK ZUR MIGRATIONS-DIVERSITÄT

Neben Einblicken in die weiter oben genannten Problemstellungen der Politik bieten die Beiträge Einsichten in sechs verschiedene Phasen beim Umgang mit Migrationsdiversität. Die Phasen überschneiden sich teilweise und nicht jeder Migrant durchlebt alle Phasen. Wir unterscheiden zwischen folgenden Phasen: *Zuzug*, *Empfang*, *Aufenthalt*, *Niederlassung*, *Verbindung* und *Abschied*. Zu jeder dieser Phasen nennen wir einige Beispiele, die in den europäischen Forschungsprojekten beschrieben sind.

#### 1. ZUZUG

Im Fall von Asylanten sind politische Entscheidungen darüber zu treffen, wo sie hinkommen. Wenn Asylanten in starke Arbeitsmarktgebiete kommen, ist die Wahrscheinlichkeit einer wirtschaftlichen Integration höher. Eine Verteilung der Asylanten auf das ganze Land hat weniger günstige Auswirkungen auf ihre wirtschaftliche Integration. Eine Politik zur geographischen Verteilung von Flüchtlingen kann darauf Rücksicht nehmen (Musterd 2018).

#### 2. EMPFANG

Nach dem Zuzug ist es wichtig, dass die Neuankömmlinge so schnell wie möglich Anschluss an das Land und die Stadt finden. Nach dem Vorbild der Expat-Zentren („expatcentra“) könnten Statusinhaberassistenzzentren („statushouderassistentiecentra“ – SAC) neue Asylanten in die richtigen Wohn- und Arbeitsgebiete bringen. Die Zentren können eine Maklerrolle erfüllen, um Arbeitsangebot und -nachfrage zusammenzuführen (Musterd 2018). Auch breiter angelegte Projekte sind möglich. Das Wiener Projekt Start Coaching Vienna bietet beispielsweise EU-Migranten individuelle Beratungsgespräche in ihrer Muttersprache. Anschließend absolvieren diese Neuankömmlinge verschiedene Module einschließlich eines Sprachkurses. Auf speziellen Veranstaltungen gibt es in 20 bis 25 Sprachen Informationen zu Arbeitsmarkt, Zusammenleben, Gesundheit, Unterricht, Kinderbetreuung, Wohnen und zur eigenen Betriebsgründung (Van Ostaijen et al. 2018).

### 3. AUFENTHALT

Neben dem Anschluss an ein neues Land oder eine neue Stadt benötigen Neuankömmlinge eine Unterkunft, Gesundheitsversorgung und manchmal auch eine Schule. Nicht alle Migranten bleiben jedoch lange genug in ihrer Ankunftsstadt, um sich an die gewöhnlichen Stellen wenden zu können. Deshalb werden Maßnahmen für vorübergehende EU-Bürger benötigt. Verschiedene europäische Städte gehen bereits auf diesen Bedarf ein. In Schweden gibt es zum Beispiel eine Meldestelle für Beschwerden und Sorgen über EU-Migranten. Für die gefährdeten Roma-EU-Bürger gibt es spezielle Informationsprojekte zur sexuellen Gesundheit. Rotterdam experimentiert mit *Short-stay*-Angeboten auf dem Wohnungsmarkt, bietet freiwillige Sprachkurse an und richtet spezielle Schulklassen für nicht-niederländischsprachige Kinder ein. Es wird auch die Registrierung von EU-Bürgern verbessert (Van Ostaijen et al. 2018).

### 4. NIEDERLASSUNG

Ein wesentlicher Anteil der Migranten lässt sich dauerhaft im Land nieder. Eine gute sozioökonomische Stellung ist sehr wichtig für die Integration. Die meisten europäischen Länder, darunter die Niederlande, streben Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt an, vor allem durch Vereinbarungen mit privaten und öffentlichen Parteien. Wie sich zeigt, ist der Erfolg solcher Vereinbarungen in hohem Maße vom Problembewusstsein dieser Einrichtungen selbst abhängig (Bolt und Van Liempt 2018). Die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt kann auch auf andere Weise gefördert werden. So widmet sich zum Beispiel das französische Programm *Emplois d'Avenir* der Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit in Brennpunktvierteln. Es handelt sich um ein Programm mit einem erheblichen Budget von 3,5 Milliarden. Jugendlichen wird ein Jahresvertrag angeboten, der bis auf drei Jahre verlängert werden kann. 2013 haben 100.000 französische Jugendliche einen solchen Vertrag unterschrieben. Es wird nicht zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund unterschieden. Ein entscheidendes Merkmal dieses Programms ist, dass die Arbeitsverträge eine verpflichtende Schulungskomponente aufweisen, in der die Jugendlichen über den gesamten Zeitraum gecoacht werden. Das soll die Wahrscheinlichkeit erhöhen, nach Ablauf einen gewöhnlichen Arbeitsplatz zu finden (Bolt und Van Liempt 2018).

### 5. VERBINDUNG

Sowohl für Migranten als auch für die Gesellschaft als Ganze ist es wichtig, dass Neuankömmlinge mit ihrer Umgebung in Verbindung treten. Über *Top-down*-Projekte knüpfen Neuankömmlinge auf relativ unbürokratische Weise Kontakte zu Stellen wie Bildungseinrichtungen oder Wohnungsbaugesellschaften. Ein Beispiel dafür ist das Wiener Projekt *Miteinander Lernen*, das insbesondere für Frauen türkischer Herkunft Sprachkurse anbietet. Neben den Sprachkursen fanden die Teilnehmer auch den Kontakt mit den Lehrenden wertvoll. Diese Lehrenden können bei kleinen alltäglichen Verrichtungen behilflich sein und damit den Lebenshorizont der Teilnehmer erweitern (Hoekstra 2018).

Kontakte zu anderen Neuankömmlingen werden vor allem in *Bottom-up*-Projekten geknüpft. Diese Kontakte bleiben oft auf dieselbe Herkunftsgruppe begrenzt, aber Nachbarschaftsprojekte können auch kurzfristig interethnische Kontakte fördern. Dabei geht es nicht primär um das Entstehen von Freundschaften, sondern darum, mehr „bekannte Gesichter“ in der Nachbarschaft zu haben. Das Amsterdamer Nachbarschaftszentrum *De Handreiking* bietet beispielsweise einen Gemeinschaftsraum für Aktivitäten an. Die Bewohner nehmen vor allem an Aktivitäten aus dem eigenen sozialen Kreis teil (teilweise in ihrer eigenen Sprache), lernen aber auf oberflächliche Weise auch andere kennen. Solche Projekte erfordern allerdings professionelle Betreuung. Es muss vermieden werden, dass sich andere Bewohner weniger willkommen fühlen, weil zum Beispiel eine bestimmte Gruppe die Oberhand gewinnt (Hoekstra 2018).

## 6. ABSCHIED

Manche Städte setzen lokal auf eine Rückkehrpolitik. In Rotterdam gibt es zum Beispiel eine erzwungene Rückführung für Wiederholungstäter und kriminelle Ausländer sowie eine freiwillige Rückführung für nicht aufenthaltsberechtigte EU-Ausländer ohne ausreichende finanzielle Mittel oder mit schweren Gesundheitsproblemen. Wie auch einige andere Städte arbeitet die Gemeinde Rotterdam mit der polnisch-christlichen Organisation Barka zusammen, um eine geeignete Betreuung und Aufnahme im Herkunftsland zu organisieren. Diese Zusammenarbeit wurde aufgrund ihres Erfolges inzwischen auf die nationale Ebene ausgeweitet (Van Ostaijen et al. 2018).

### LITERATUR

- Bolt, G. und I. van Liempt (2018): „Stedelijke diversiteit en beleid: hoe gaan nationale en lokale overheden om met de groeiende diversiteit in steden“, S. 57-77 in G. Engbersen und P. Scholten (Hg.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Breugel, I. van und P. Scholten (2018): „Mainstreaming als strategie voor integraal omgangsbeleid? Een verkenning van ervaringen in enkele Europese steden“, S. 79-96 in G. Engbersen und P. Scholten (Hg.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Hoekstra, M. (2018): „Verbinding creëren in de buurt door beleidsinterventies. Inzichten uit Amsterdam, Stockholm en Wenen“, S. 97-107 in G. Engbersen und P. Scholten (Hg.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Musterd, S. (2018): „Lasten spreiden of kansen vergroten: de betekenis van de Port-of-Entry van asielzoekers. Inzichten uit Zweden“, S. 23-32 in G. Engbersen und P. Scholten (Hg.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Ostaijen, M. van, P. Scholten und E. Snel (2018): „Intra-EU mobiliteit en stedelijk beleid“, S. 33-55 in G. Engbersen und P. Scholten (Hg.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.