

Kongress zum Projekt „Zuwanderer in der Stadt“

# Integration trotz Segregation: Paradigmenwechsel in Politik, Kommunen und Wohnungswirtschaft gefordert

Deutschland ein Einwanderungsland. Eine künftige Herausforderung bei auslaufenden Belegungsrechten für Politik, Kommunen und Wohnungswirtschaft. Antworten hierauf gab ein Expertenforum aus zehn Wissenschaftlern und Praktikern im Rahmen des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“. DW-Autorin Dr. Kirsten Krüger-Conrad berichtet.

„Integration trotz Segregation!“ lautet nach Meinung des Expertenforums im Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ die künftige Herausforderung für Deutschland als Einwanderungsland. Mit dieser Aussage eröffnete **Christoph Kulenkampff**, Projektleiter und geschäftsführender Vorstand der Schader-Stiftung, den Kongress. Diese These bildet zugleich die Ausgangsbasis für die „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“, die das Expertenforum aus zehn Wissenschaftlern und Praktikern (siehe Kasten) im Laufe des letzten Jahres erarbeitet hat und die am 11. Februar 2005 auf einem Kongress in Berlin vorgestellt wurden. Gut 330 Teilnehmer aus allen Teilen Deutschlands waren erschienen; Mitarbeiter aus Kommunalverwaltung und -politik, Vertreter der Wohnungswirtschaft, freie Träger sozialer Maßnahmen und Akteure aus städtischen Quartieren, Angehörige von

Interessensverbänden sowie Wissenschaftler aus den Bereichen der Stadt- und der Migrationsforschung.

Mit der These „Integration trotz Segregation“ rütteln die Experten im Projekt an jahrzehntelangen Überzeugungen, wie die Integration von Zuwanderern in unserem Land am günstigsten zu beeinflussen sei. Als probates Instrument wird in Deutschland in Politik und Gesellschaft immer noch die „Mischung“ von Einheimischen und Zugewanderten im Wohnquartier betrachtet. Um sie zu erreichen, wurden und werden von Kommunen und Wohnungsunternehmen Zugangssperren erlassen und Belegungsquoten definiert, die die Grenze der „Verträglichkeit“ im nachbarschaftlichen Verhältnis zwischen Zugewanderten und Einheimischen markieren sollen.

Die Realität indes sieht anders aus: Erstens wählen die Zuwanderer ihren Wohnort bevorzugt danach aus, wo ihre Familie lebt bzw. wo sie ein ihnen vertrautes Milieu vorfinden. Zweitens beschränkt sich ihre Wohnstandortsuche auf das untere bis mittlere Preissegment, weil sie durchschnittlich größere Familien haben und über eine geringere finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen als einheimische deutsche Haushalte. Beides hat zur Folge, dass schon heute in vielen Großstädten ethnisch geprägte Wohnquartiere vorzufinden sind. Und alles spricht dafür, dass solche Quartiere sich auch weiterhin herausbilden werden – eine Erfahrung, die übrigens alle Länder teilen, die Einwanderung haben.

## Kommunen und Wohnungswirtschaft ohne Steuerungsinstrumente

Diese Entwicklung wird entscheidend dadurch gefördert, dass die Steuerungsmöglichkeiten von Kommunen und Wohnungsunternehmen, „gemischte Bevölkerungsstrukturen“ herzustellen, dramatisch abnehmen. Mit auslaufenden Belegungsrechten und dem Schwund sozialgebundenen Wohnraums verlieren die Kommunen ihr wichtigstes Instrument zur „Mischung“. Zudem wäre die Praxis, Mieter beispielsweise nach ihrer ethnischen Zugehörigkeit auszu-

wählen, nach dem in der parlamentarischen Beratung befindlichen Antidiskriminierungsgesetz künftig ohnehin unzulässig. Vor allem aber nötigt der demographische Wandel dazu, dass alternativen Wegen der Integration von Zuwanderern und Menschen mit Migrationshintergrund hierzulande mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss:

1. Der Anteil der deutschen Bevölkerung an der Gesamtgesellschaft sinkt, zugleich altert sie.
2. Die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wächst demgegenüber deutlich und schnell. In Großstädten wie Frankfurt am Main beträgt ihr Anteil an der Bevölkerung bereits mehr als ein Drittel.
3. Kinder und Jugendliche aus Zuwandererfamilien bilden in vielen größeren Städten bald die Mehrheit ihrer Bevölkerungsgruppe. In einigen großstädtischen Quartieren ist dies bereits heute der Fall. Mehr als die Hälfte der in 2004 Neugeborenen in Frankfurt am Main haben Eltern, bei denen wenigstens ein Teil ausländischer Staatsbürger ist.

## Sozialräumliche Integration gewinnt an Bedeutung

Für die wachsende Zahl der Kinder mit Migrationshintergrund und ihre Familien gewinnt der Stadtteil und das Wohnquartier an Bedeutung für ihre Integration. Hier leben sie und verbringen einen Großteil ihrer Zeit. Ihre Sozialisation und Lebensgestaltung findet vor allem in diesem räumlichen Umfeld statt.

Die Integrationskraft des Arbeitsmarktes, der die Gastarbeiter in den prosperierenden Nachkriegsjahrzehnten quasi noch „aufgesogen“ hat, lässt dagegen immer mehr nach. Von konjunkturell und strukturell bedingtem Arbeitsplatzabbau betroffen sind wiederum in besonderem Maß Zuwanderer, die mit vergleichsweise geringer schulischer oder beruflicher Qualifikation überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen und zunehmend auf das häusliche Umfeld als zentralem Lebensraum zurückgeworfen sind.

Gemischte Bewohnerstrukturen in einem ▶



Christoph Kulenkampff, Vorstand der Schader-Stiftung



OB Dr. Herbert Schmalstieg





Stadtgebiet erleichtern sicher Prozesse der Integration – deswegen ist das Ziel der sozialen Mischung der Bevölkerung auch keineswegs zu verwerfen –, aber sie sind weder ein Selbstläufer mit Erfolgsgarantie noch sind sie auf sich entspannenden Wohnungsmärkten bzw. bei schrumpfenden Sozialwohnungsbeständen von Kommunen und Wohnungsunternehmen „herstellbar“; abgesehen von der Tatsache, dass die Wünsche von Wohnungssuchenden selbstverständlich beim Auswahlprozess mit-

**„Auch in Deutschland findet eine räumliche Konzentration von Zuwanderern in den Städten statt und ist letztlich nicht zu verhindern.“** Zu einem gewissen Teil sollte sie auch nicht verhindert oder behindert werden. Wir müssen uns von der Vorstellung lösen, dass die ‚Mischung‘ von Zuwanderern und Einheimischen in den Wohnquartieren der Städte ein handhabbares Instrument zur Integration der Zuwanderer in der Aufnahmegesellschaft ist. Freiwillige ethnische Segregation ist weder zu vermeiden noch ist sie von vornherein schädlich für eine erfolgreiche Integration von Zuwanderern.“

aus: Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik, S. 19.

berücksichtigt werden sollten. Und so stehen derzeit viele Städte in Deutschland vor der Wahl, massiv zu schrumpfen oder in Integration zu investieren.

Diese Befunde wurden von allen anwesenden Experten und Teilnehmern des Kongresses bestätigt. **Marieluise Beck**, die als **Integrationsbeauftragte der Bundesregierung** den Kongress eröffnete, nannte die politische Debatte um Zuwanderung und Integration in Deutschland angesichts der bekannten demographischen Entwicklungen denn auch „luxuriös“. Vielmehr sei die Anerkennung der Einwanderungsrealität hierzulande die Voraussetzung für Integration. Integration aber sei mehr als – sicher notwendige – Sprachkurse. Laut Beck gehören dazu vor allem: **1.** eine aktive Einbürgerungspolitik, **2.** Zugang zu Schule und Bildung, **3.** keine Diskriminierung, d. h. auch religiöse Gleichstellung und **4.** politische Partizipation. „Das Zusammenleben mit Migranten ist alternativlos“, so Beck. Zudem bilde das Grundgesetz mit dem Konzept des „Pluralismus“ die Basis für Multikulturalität. Darüber hinaus bedürfe es selbstverständlich Regeln des Zusammenlebens, wie jener, dass eine Religion sich nicht über die Rechtsordnung stellen dürfe. Auf dieser Grundlage müsse und werde sich kulturelle Differenz weiter entwickeln. Denn, so Beck zum Abschluss, „moderne Gesellschaften brauchen keine Einförmigkeit, sie brauchen Gleichheit vor dem Gesetz“.

Die Vertreter der Städte, **OB Dr. h. c. Herbert Schmalstieg** als **Vizepräsident des Deutschen Städtetages**, und der Wohnungswirtschaft, **Präsident Lutz Freitag** vom GdW, übten den Schulterschluss, als sie unisono konstatierten: „Die Menschen leben in einer Stadt“, und: „Wohnen gehört zu den allerersten Grundbedürfnissen des Lebens.“ Daher müsse der sozialräumlichen Perspektive – so wie sie das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ einnimmt – in Deutschland noch mehr Platz eingeräumt werden. Vor allem die Städte hätten die Aufgabe der Integration von Zuwanderern, und die Bestände der Wohnungswirtschaft befänden sich zu wesentlichen Teilen in den Städten, aber es mangle an Unterstützung für diese Akteure von Seiten der Politik. Notwendig sei eine „Allianz“ derjenigen Gruppen, „die heute hier bei dem Kongress versammelt sind“. Freitag warnte davor, das Bemühen um gemischte Belegung von Quartieren als Diskriminierung zu betrachten. Entwicklungen wie beispielsweise in Frankreich, wo Wohnquartiere so stark nach Lebenslagen, ethnischer Herkunft etc. segregiert seien, dass der Abriss als letzte Ausweichmöglichkeit erscheine, seien zu verhindern. Wohnungsunternehmen und Kommunen verbinde hinsichtlich der Förderung sozialräumlicher Integration der Wille, „nachhaltige Erträge zu erzielen, und zwar in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht“.

Sozialräumliche Segregation hinsichtlich sozioökonomischer und interethnischer Beziehungen ist ein universelles Phänomen in allen Großstädten. **Prof. Friedrich Heckmann**, Mig-

## Mitglieder des Expertenforums im Projekt „Zuwanderer in der Stadt“

- **Dierk Hausmann**, Fachbereichsleiter im Stadtplanungsamt, Frankfurt a. M.
- **Willi Hoppenstedt**, Geschäftsleitung der SAGA Siedlungs-Aktiengesellschaft und GWG Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH, Hamburg
- **Prof. Barbara John**, ehem. Ausländerbeauftragte, Berlin
- **Manfred Krause**, Vorstandsmitglied des Spar- und Bauvereins Solingen eG, Solingen
- **Aydan Özoguz MdHB**, Fachsprecherin: Migration, SPD-Fraktion Hamburgische Bürgerschaft, Hamburg
- **Prof. Dr. Walter Siebel**, Stadtsoziologe, Carl-von-Ossietzky-Universität, Oldenburg
- **Hans-Joachim Schlößli**, Leiter des Amts für Wohnen und Stadterneuerung, Nürnberg
- **Prof. em. Dr. Erika Spiegel**, Stadtsoziologin, Heidelberg
- **Bernhard Spiller**, Ltd. Geschäftsführer der Nassauischen Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Frankfurt a. M.
- **Gerd-Reiner Voss**, Leiter des Amts für Wohnungswesen, Hagen

rationsforscher von der Universität Bamberg und **Gastreferent** des Kongresses, benannte als dafür maßgebliche Einflussgrößen u. a. die Struktur des Wohnungsmarktes, das Verhältnis von Angebot und Nachfrage, die Präferenzen der Wohnungssuchenden sowie Diskriminierungspraktiken auf dem Markt. Dem auch in der Diskussion mit dem Publikum erhobenen Einwand, viele Zuwanderer wollten sich nicht in die Aufnahmegesellschaft integrieren, sondern zögen sich vielmehr in ihre Herkunftskultur zurück, begegnete er mit dem Verweis auf Erkenntnisse der Migrationsforschung. Demnach erfolgt der Rückzug in die ethnische Kolonie und die Re-Ethnisierung des eigenen Selbstverständnisses dann, wenn vorausgegangene Integrationsprozesse gescheitert sind bzw. die Aufnahmegesellschaft den Integrationsbemühungen der Zuwanderer große Barrieren entgegenstellt. Ethnische Kolonien als Durchgangsstationen im Prozess der Integration böten aber wichtige emotionale und soziale Hilfen für Neuankömmlinge in einer fremden Gesellschaft. Ihre Funktion als Brücken zur Aufnahmegesellschaft gelte es daher zu stärken. Dies gelänge am besten dadurch, dass in der ethnischen Kolonie der Weg für sozialen Aufstieg geebnet würde.

**Projektgeschäftsstelle**  
**„Zuwanderer in der Stadt“**  
 Internet: [www.zuwanderer-in-der-stadt.de](http://www.zuwanderer-in-der-stadt.de)



# Die Empfehlungen des Expertenforums

Mit Prof. Walter Siebel, Prof. Barbara John und Bernhard Spiller stellten anschließend drei Mitglieder des Expertenforums im Projekt die „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ vor. Hier wird im Folgenden nur schlaglichtartig auf sie eingegangen; ausführlichere Artikel und Auseinandersetzungen mit den „Empfehlungen...“ werden in den nächsten Ausgaben der DW folgen.

Die Stärke der „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ besteht vor allem darin, die wesentlichen Handlungsfelder zur sozialräumlichen Integration von Zuwanderern zu systematisieren, sie zueinander in Beziehung zu setzen und Kommunen und Wohnungswirtschaft als Partner in diesem Prozess zu begreifen. Kommunale Politik und Verwaltung und auch Wohnungsunternehmen erhalten damit eine Grundlage und Richtung für ihre jeweils vor Ort zu treffenden und auf die spezifische lokale Situation anzupassenden Entscheidungen.

## Als grundlegend verstehen die Mitglieder des Expertenforums folgende Maßnahmen:

1) Die räumliche Segregation von Zuwanderern bzw. die Tatsache, dass es mittlerweile immer mehr Stadtteile mit einem hohen Anteil von zugewandener Bevölkerung gibt, darf keinesfalls zu einer öffentlichen Stigmatisierung solcher Quartiere als „Ausländerghetto“ oder „Armutquartier“ führen, die schließlich aus einem benachteiligten Stadtteil einen benachteiligten Stadtteil macht. Diesem Quartiereffekt, der häufig auch von Medien gefördert wird, ist mit allen Mitteln der öffentlichen Meinungsbildung wie auch der angemessenen Quartiersaufwertung entgegenzuwirken.

2) Das ethnisch geprägte Quartier selbst muss im Fokus aller integrationsbezogenen Maßnahmen stehen. Kommunen und soziale Träger müssen nicht nur mit Projekten, sondern auch mit ihren Regeleinrichtungen zur Integration im Quartier präsent sein. Sie müssen vor Ort mit ihren Anforderungen und ihren Angeboten an die Zuwanderer herantreten.

## Migranten-Ökonomie

Der Faktor „Arbeit“ im Integrationsprozess ist dringend zu stärken. Dabei ist die Migranten-

Ökonomie von wachsender Bedeutung. Siebel führte aus, dass mit einem Gesamtumsatz von rd. 44 Mrd. Euro die Migranten-Ökonomie bereits heute einen nennenswerten Anteil am Wirtschaftsleben in Deutschland trägt. Dazu steigt die Existenzgründerquote unter Zuwanderern deutlich stärker als unter Deutschen. Die Migranten-Ökonomie sollte daher nicht länger nur in Einrichtungen angesiedelt sein, die sich allgemein mit Ausländerintegration befassen, sondern fester Bestandteil der kommunalen Wirtschaftsförderung werden. Darüber hinaus ermöglichen Ausbildungsverbünde auch kleinen Migranten-Unternehmen, Ausbildungsplätze anzubieten und zur sozialen Stabilisierung im Quartier beizutragen.

## Bildung und Sprachförderung

Barbara John empfahl den Anwesenden, „Kirchturmpolitik“ zu betreiben; was nicht heißen will, die Dinge von oben herab zu beurteilen, sondern vor Ort genau hinzuschauen und dann das zu tun, was machbar und förderlich ist, nämlich in den Quartieren in gezielte Integrationsfelder zu investieren. Von zentraler Bedeutung ist der Bereich der Bildung. Der Bezirk Mitte in Berlin beispielsweise hat einen Migrantenanteil von 27 Prozent. In Schulen und Kitas liegt der Migrantenanteil im Bezirk jedoch bei 95 bis 99 Prozent. „Natürlicher Spracherwerb“ durch Spiel und Kontakte ist hier nicht mehr möglich. Aber „Bildung ist der Fahrstuhl nach oben“, so John, daher müsse „Bildungspolitik im Zeichen von Integration ressourcenorientiert und kompensatorisch“ angelegt sein. Damit wird in einer von Pessimismus geprägten Debatte der Blick auf Potenziale und mitgebrachte Ressourcen der Zuwanderer gelenkt, die gezielt aktiviert werden. Wie dies in einem benachteiligten Quartier aussehen kann, schilderte John am Beispiel der Spreewald-Grundschule in Berlin, die sich von einer „Wegzugs-Schule“ zu einer über die Stadtteilgrenzen hinaus gesuchten Schule entwickelt hat.

## Wohnen und Nachbarschaft

Wie Wohnungsunternehmen als Partner der Kommunen die Integrationsfähigkeit von Quartieren unterstützen können – Maßnahmen schließen hier i. d. R. alle Bewohnergruppen ein –, vermittelte schließlich Bernhard Spil-

ler, indem er ausführte, wie Wohn- und Wohnumfeldbedingungen für ein positives soziales Zusammenleben zu verbessern sind. Ein zentrales Moment ist in diesem Zusammenhang, den Mietern mehr Freiräume (sowohl drinnen als auch draußen) zur selbst organisierten gemeinschaftlichen Nutzung zur Verfügung zu stellen und damit zur Nachbarschaftsbildung beizutragen. Die Förderung von Partizipation und die Übernahme von Eigenverantwortung durch Mieter sind weitere Handlungsfelder, auf denen in vielen Wohnungsunternehmen noch großer Nachholbedarf besteht. Für die Wohnungswirtschaft sei, so Spiller die „Stadrendite“ ebenso wichtig wie die Dividende in Euro, denn „in schlechte Wohnungen bekommen Sie keine guten Mieter“. Unter diesem Aspekt erteilte er der gegenwärtigen Praxis, öffentliche u. ä. Wohnungsbestände massenhaft zu veräußern – und damit aus einem „Sozialgut“ ein „Handelsobjekt“ zu machen –, eine Absage.

## Hohe Erwartungen an die zweite Projektphase

In der Einschätzung des Projekts waren sich alle Anwesenden einig: Die besonders spannende Phase beginnt jetzt, wenn bis zum Sommer 2006 die „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ in den acht Städten des Praxis-Netzwerks (Berlin-Mitte, Essen, Frankfurt a. M., Hamburg, Hannover, Mannheim, München, Nürnberg) umgesetzt und auf die lokale Situation übertragen werden. Diese Städte gehören zu den Vorreitern sozialräumlicher Integration von Zuwanderern in Deutschland. Sie werden in der kommenden Zeit ihre Konzepte, Maßnahmen und Erfahrungen austauschen und von best practices, aber auch worst practices lernen.

Nicht nur Verbandsdirektor Burghard Schneider vom VdW Rheinland-Westfalen, der auf dem Podium mit Bezirksbürgermeister Joachim Zeller aus Berlin-Mitte, Stadtdirektor Stephan Reiß-Schmidt aus München und dem Vorsitzenden der Deutsch-Türkischen Union in der CDU, Bülent Arslan, zum Kongressabschluss die „Empfehlungen...“ kommentierte, zeigte sich glücklich darüber, „dass die „Empfehlungen...“ keine Rezepte von Wissenschaftlern für die Praxis“ sind. Das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ macht Schluss mit einem veralteten Verständnis von Expertentum. Denn Experten ▶

Die „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ stehen unter [www.zuwanderer-in-der-stadt.de](http://www.zuwanderer-in-der-stadt.de) zum Download bereit. Die im Projekt entstandenen Expertisen können im Buch-Shop der Schader-Stiftung online bestellt werden.

für Fragen und Herausforderungen der Integration sind nicht nur dafür ausgewiesene Wissenschaftler, sondern vor allem auch die Mitarbeiter in Kommunen und Wohnungsunternehmen, die in Verwaltungsabläufen, kommunaler Politik oder ihrem alltäglichen Vermietungsgeschäft konkret mit den Auswirkungen einer sich differenzierenden Gesellschaft konfrontiert sind.

In dem nun einsetzenden Austauschprozess zwischen den Städten und weiterhin auch zwischen Praktikern und Wissenschaftlern soll schließlich ein „Maßnahmenkatalog“ zur sozialräumlichen Integration von Zuwanderern entstehen, der in der kommunalen Praxis erprobt ist, der umsetzbar ist und der eine gewisse Allgemeingültigkeit beanspruchen kann. Ergebnisse dieser Arbeitsphase werden

im Sommer 2006 präsentiert. Dieser Termin wird von den Anwesenden des Kongresses am 11. Februar in Berlin bereits jetzt interessiert erwartet.

---

*Dr. Kirsten Krüger-Conrad  
wissenschaftliche Referentin, Schader-Stiftung, und  
Projektgeschäftsstelle „Zuwanderer in der Stadt“  
E-Mail: [krueger@schader-stiftung.de](mailto:krueger@schader-stiftung.de)  
Internet: [www.schader-stiftung.de](http://www.schader-stiftung.de)*