

# Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik

*Dr. Bettina Reimann*



**Dr. Bettina Reimann**

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu),  
Berlin

Informationen zum  
angesprochenen  
Verbundprojekt finden  
sich unter:  
[www.zuwanderer-in-der-  
stadt.de](http://www.zuwanderer-in-der-stadt.de).

Sehr geehrte Damen und Herren, die folgenden Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik geben nicht allein meine persönliche Meinung wieder, sondern stellen eine Zusammenfassung der Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik dar, die durch das Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt“ erarbeitet wurden.

Partner in diesem Projekt, das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Programm „Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert“ gefördert wird, sind die Darmstädter Schader-Stiftung, der Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen, der Deutsche Städtetag sowie das Deutsche Institut für Urbanistik, Berlin und das Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalent-

wicklung, Bochum. Das Projekt ruht auf zwei Säulen, einem Expertenforum aus Praktikern und Wissenschaftlern und dem so genannten Praxis-Netzwerk aus lokalen und regionalen Akteuren der Kommunen und Wohnungswirtschaft der Städte Berlin, Essen, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, München und Nürnberg.

Das Expertenforum hat im Jahr 2004 „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ erarbeitet. Aufgabe der am Projekt beteiligten Städte und Wohnungsunternehmen ist es nun, die Empfehlungen auf die jeweils lokalen Zusammenhänge zu übertragen, um die kommunale und wohnungswirtschaftliche Praxis der sozialräumlichen Integration von Zuwanderern weiter zu entwickeln. Ziel des Projektes ist die Erarbeitung von allgemeingültigen Maßnahmen zur Beförderung der sozialräumlichen Integration.

Ich möchte Ihnen im Folgenden den sozialen und gesellschaftlichen Hintergrund kurz skizzieren, der die Aktualität des Projektes unterstreicht. Ein Blick auf die demographische Entwicklung in Deutschland zeigt, dass der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wächst. Gegenwärtig leben mehr als 7,3 Millionen Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Rechnet man die Gruppen der Aussiedler und der inzwischen Eingebürgerten sowie die der illegal sich hier aufhaltenden Zuwanderer dazu, beträgt die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund rund 13 Millionen und damit etwa 16 % der Gesamtbevölkerung.

Zuwanderer verteilen sich räumlich nach Bundesländern und Städten sehr unterschiedlich. Sie leben vor allem in Großstädten – z.B. Frankfurt am Main und Stuttgart – und in Ballungsregionen, in denen der Anteil von Migranten über 30 % liegt. Die Stadtgesellschaft wird kulturell und ethnisch heterogener, aber auch die sozioökonomischen Ungleichheiten zwischen den Zuwanderergruppen sowie zwischen der zuwandernden und der deutschen Bevölkerung nehmen zu. Die Arbeitslosigkeit von Ausländern liegt seit vielen Jahren doppelt so hoch wie die der deutschen Bevölkerung. Darüber hinaus sind Zuwanderer auch auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt. So ist die Wohneigentumsquote von Ausländern deutlich geringer als von Deutschen, Ausländer leben beengter als Deutsche und die Wohnungen von Zuwanderern sind häufig schlechter ausgestattet, jedoch nicht preiswerter als die deutscher Mieter. Dies bedeutet, dass die Integrationsanforderungen an die Kommunen und Wohnungsunternehmen wachsen, zugleich sinken jedoch ihre Steuerungsmöglichkeiten. Stichworte hierfür sind die Finanznot der Kommunen sowie die sinkende Anzahl der kommunalen Wohnungsbestände.

Realität und auch Normalität in vielen Großstädten ist eine sozialräumliche Ausdifferenzierung und Segregation – das heißt eine räumliche Abbildung sozialer Ungleichheiten – der Wohnbevölkerung nach Herkunft, Ethnie, sozialer Lage und Lebensstil. Dies ist normal und wird allgemein nicht als Problem bezeichnet, wenn es freiwillig geschieht; das heißt, wenn Personen ähnlichen Lebensstils und ähnlicher Milieus, z.B. Künstler, Studenten, junge Familien, ein Wohngebiet einem anderen vorziehen. In der aktuellen Diskussion werden jedoch Gebiete, in denen Zuwanderer in hoher Anzahl leben, zunehmend als Problem angesehen, da diese Gebiete in der Öffentlichkeit und in den Medien zunehmend als integrationshemmend und als Ausdruck für Desintegration gewertet werden. Weit verbreitet ist nach wie vor die normative Annahme, dass soziale und ethnische Mischung auf städtischer und Quartiersebene gut ist und die Integration fördert. Prägend hierfür sind das Leitbild der „gesunden sozialen Mischung“ und die Maxime der Vermeidung ethnisch homogener Stadtteile.

Das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ nimmt diese Diskussion zum Ausgangspunkt und bearbeitet die Möglichkeiten sozialräumlicher Integration von Zuwanderern in Deutschland unter den Bedingungen der sozialräumlichen Segregation. Es diskutiert die Frage, was Kommunen und Wohnungsunternehmen dazu beitragen können, um die Integration von Zuwanderern vor Ort zu verbessern. Damit versucht das Projekt einen Perspektivenwechsel einzuleiten, der ethnische Segregation nicht per se bewertet oder abwertet, sondern die Vorteile (wie integrationsfördernde Netzwerke, ethnische Ökonomie) und Nachteile (Gefahr sozialer Marginalisierung und Abschottung) ethnisch segregierter Gebiete für Zuwanderer und Neuzuwanderer diskutiert. Integration und

*Zuwanderer sind auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt: Sie leben im Durchschnitt beengter und in schlechter ausgestatteten Wohnungen als deutschstämmige Mieter. Dennoch zahlen Sie im Schnitt höhere Mieten. Die Wohneigentumsquote von Ausländern liegt deutlich unter der von einheimischen Deutschen.*

Segregation stehen damit nicht notwendig im Widerspruch zueinander.

Die Empfehlungen stellen das Wohnquartier in den Fokus aller Maßnahmen zur Beförderung der sozialräumlichen Integration. Maßnahmen, Aktivitäten und Mittel sollen auf ausgewählte Gebiete konzentriert werden. Für die Integrationsleistungen der Quartiere sind verschiedene Handlungsfelder relevant, für die Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen sind. Folgende Handlungsfelder und möglichen Maßnahmen sind von besonderer Bedeutung.

### **Bildung und Spracherwerb vor Ort**

Um Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zu geben, gleichberechtigt an Schul- und Berufsausbildung teilzunehmen, muss ein Schwerpunkt der kommunalen Integrationspolitik in der schulischen und sonstigen Bildungsförderung liegen. Mögliche Maßnahmen in diesem Handlungsfeld sind unter anderem der Ausbau weiterführender Schulen im Quartier, vorschulischer Sprachunterricht, Hausaufgabenhilfen und

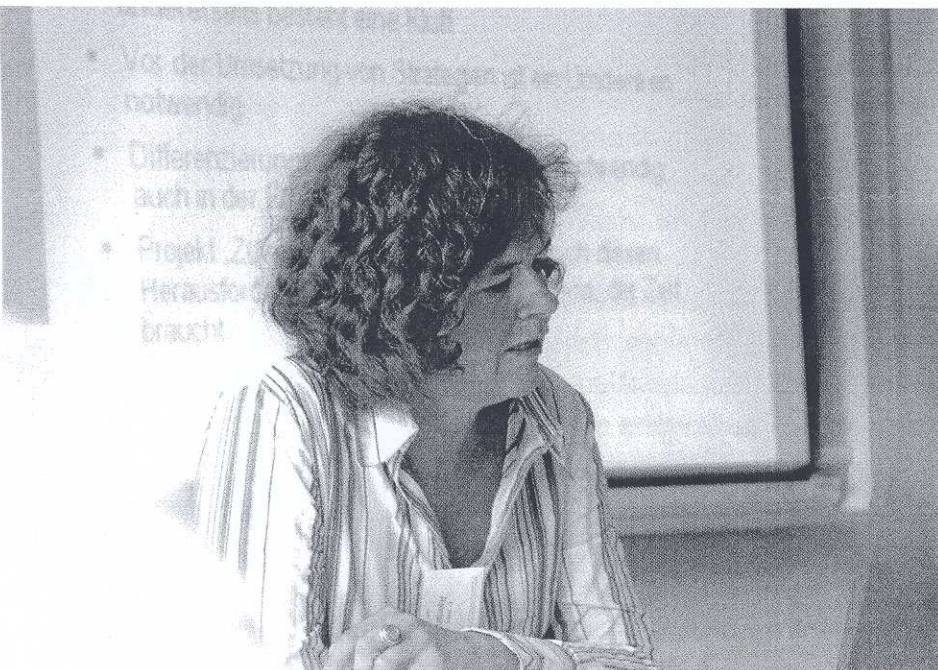
schulische Förderangebote, der Ausbau von Schulen zu Stadtteilschulen und zu Bürgerzentren sowie berufliche Qualifizierungsangebote an Schulen.

### **Migranten-Ökonomie**

Die Integrationsfunktion der Migranten-Ökonomie im Quartier ergibt sich am deutlichsten in Bezug auf den Arbeitsmarkt. Im Erfolgsfall garantiert sie den Unternehmern selbst sowie dort Auszubildenden und Angestellten die Teilnahme am Erwerbsleben und die Unabhängigkeit von staatlichen Transferleistungen. Außerdem haben die Läden der Migranten als Anlauf- und Informationsstellen häufig eine Brückenfunktion zwischen Zugewanderten und Neuzuwanderern sowie zwischen Migranten und deutscher Bevölkerung. Das Potenzial der ethnischen Ökonomie ist daher gezielt zu stärken unter anderem durch eine kommunale Wirtschaftsförderung, die ethnische Existenzgründer und Ausbildungsverbände ausländischer Unternehmen – und damit die Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Zuwanderer vor Ort – unterstützt.

### **Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten**

Um die gesellschaftliche Teilhabe der Zuwanderer zu fördern und sie als gleichberechtigte Bürger auch in die Gestaltung des Quartiers einzubeziehen, sind die Partizipationsmöglichkeiten durch niedrigschwellige Beteiligungsangebote, die vor Ort gemacht werden und den Bedürfnissen der Zuwanderungsgruppen Rechnung tragen, zu verbessern.



## Sicherheitsempfinden im Quartier erhöhen

Die Beeinträchtigung des Sicherheitsempfindens bei Bewohnern im Quartier wirkt integrationshemmend. Das Unsicherheitsgefühl kann durch bauliche Maßnahmen, z.B. durch die Verbesserung der Beleuchtung, die Beseitigung von Sichthindernissen, die bauliche Abgrenzung von privatem, halböffentlichem und öffentlichem Raum verkleinert werden. Das Sicherheitsempfinden der Bewohner wird zudem durch personelle Maßnahmen, wie die Präsenz von Hausbetreuern und Polizei bzw. Kontaktbereichsbeamten, verbessert.

## Freiräume zur Nutzung schaffen

Die Qualität des Zusammenlebens und damit auch die Stimmung im Quartier hängen von der Gestaltung des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raums ab. Öffentliche Räume und Plätze sind daher so zu gestalten, dass sie zur Begegnung einladen. Gemeinschaftsräume mit gleichberechtigtem Zugang für Menschen mit unterschiedlichen Interessen und Gewohnheiten sind zur Verfügung zu stellen. Sie sollten möglichst in Eigenverantwortung der Nutzer gepflegt und betrieben werden.

## Nutzungsmischung im Quartier

Nutzungsgemischte Quartiere bieten häufig bessere Bedingungen für die Integration als monofunktionale Großwohnsiedlungen. Die Funktion von gemischt genutzten Stadtteilen als „Brücken“ in die Aufnahmegesellschaft gilt es durch Maßnahmen, die die Mischung von Wohnen und Gewerbe gewährleisten und darauf zielen, neue Bevölkerungsgruppen für die Quartiere zu gewinnen, zu befördern.



## Städtebau, Architektur und soziales Zusammenleben

Die negativen Zuschreibungen, mit denen Wohnsiedlungen zu kämpfen haben, wirken auf die Bewohner zurück und erschweren den Integrationsprozess. Das Image der Quartiere und die Identifikation der Bewohner mit dem Wohnumfeld können durch bauliche Maßnahmen an den Gebäuden und in der Wohnumgebung, den Ausbau der sozialen Infrastruktur und die Einrichtung von Mietergärten verbessert werden.

## Wohneigentumsbildung

Die Bildung und Förderung von Wohneigentum kommt der Aufstiegsorientierung vieler Zuwanderer entgegen. Darüber hinaus unterstützt das Wohneigentum die Identifikation mit dem Quartier sowie das Verantwortungsbewusstsein für den Zustand der Wohnung, des Wohngebäudes und der Wohnumgebung. Maßnahmen und Programme, die die Wohneigentumsbildung von Zuwanderern erleichtern und befördern, sind zu entwickeln.

Bei der Umsetzung der Empfehlungen des Expertenforums sollten die Städte und Wohnungsunternehmen folgende Grundsätze beachten:

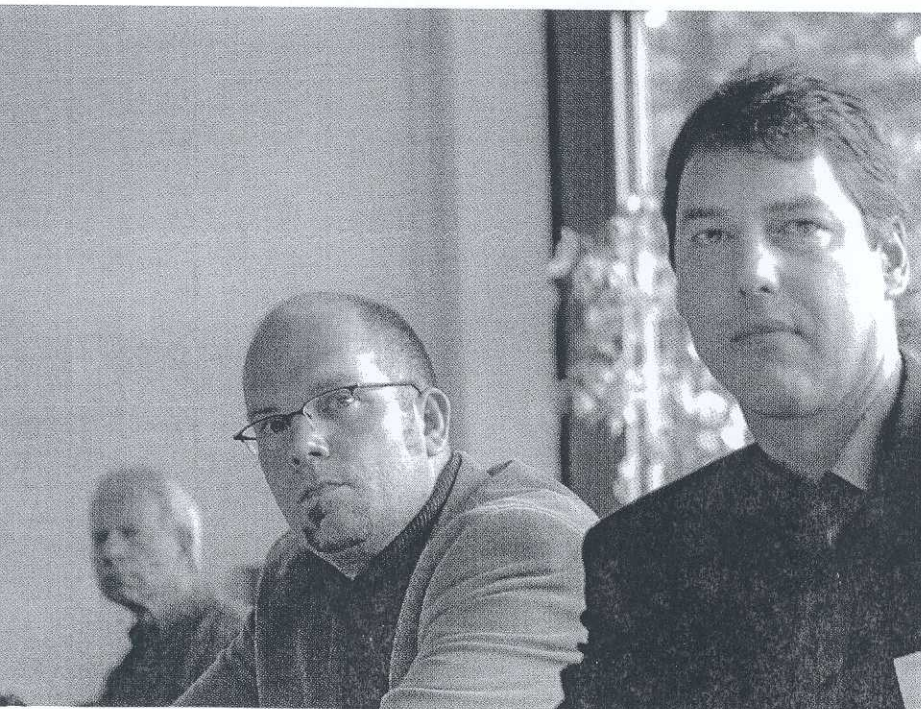
- Integrationsmaßnahmen müssen auf Dauer angelegt sein, da Integration ein andauernder Prozess ist.
- Maßnahmen der Stabilisierung und Integration im Wohnquartier müssen frühzeitig und damit präventiv einsetzen.
- Integration vor Ort ist eine Querschnittsaufgabe. Auf städtischer Ebene sind ganzheitlich angelegte und ämterübergreifende Konzepte erforderlich.
- Auf Quartiersebene sollten quartiersbezogene Netzwerke zwischen den Maßnahmeträgern und den sonstigen Akteuren gebildet und gefördert werden.
- In den Stadtverwaltungen und bei den Wohnungsunternehmen sollten im Rahmen der Personalentwicklung vermehrt Mitarbeiter mit Migrationshintergrund beschäftigt werden und die

Mitarbeiter interkulturell geschult werden.

- Soziale Dienstleistungen für Zuwanderer sollten stärker als bisher auf deren spezifische Bedarfe ausgerichtet werden.
- Die Selbstorganisation von Zuwanderern ist zu stärken. Die enge Zusammenarbeit zwischen Kommunen, den Trägern sozialer Maßnahmen und ethnischen Vereinigungen ist anzustreben.
- Eine wichtige Voraussetzung für Selbstorganisation der Zuwanderer und gemeinschaftsbildende Aktivitäten ist die Bereitstellung geeigneter Räumlichkeiten im Quartier.
- Die türkischen Zuwanderer stellen zwar neben den Aussiedlern die größte Zuwanderergruppe, aber ihr Anteil an der Gesamtheit der Zuwanderer ist rückläufig. In Anbetracht der wachsenden Heterogenität der Zuwanderergruppen ist es dringend erforderlich, den Kenntnisstand über den kulturellen und sozialen Hintergrund neuer Zuwanderergruppen zu erweitern und vermehrt Angebote für unterschiedliche Gruppen bereitzustellen.

v.r.n.l.:

**Dr. Andreas Kapphan,**  
**Ulrich Kraus,**  
**Helmut Lierhaus**



## Reaktionen aus den Kommunen und Wohnungsunternehmen

Auf Seiten der Kommunen und Wohnungsunternehmen bestehen insbesondere mit Blick auf das Thema Segregation Unsicherheiten. In den Köpfen vieler steht Segregation einseitig und negativ für ethnisch homogene Gebiete. Von der Herausforderung der „Integration trotz Segregation“ sind viele Kommunen und Wohnungsunternehmen überfordert. Sie verstehen diese mancherorts als Rückzug der Politik, als Resignation vor den Herausforderungen der Zuwanderung und als

