

Deutschland ist ein Einwanderungsland – diese lange Zeit verdrängte Tatsache wird mittlerweile kaum noch in Frage gestellt. Jüngste Befunde zum Bildungssystem, wie sie etwa die zweite PISA-Studie bestätigt hat, sowie die unter dem Titel „Überforderte Nachbarschaften“ erschienenen sozialwissenschaftlichen Studien über Wohnquartiere haben jedoch überdeutlich gezeigt, dass bei der Integration von Zuwanderern in Deutschland noch erhebliche Defizite bestehen. „Pragmatisches Improvisieren“ steht in vielen Kommunen anstelle eines schlüssigen Gesamtkonzeptes. Dabei sind die Städte seit jeher die Integrationswerkstätten ihrer Gesellschaft.

## I. Das Projekt

Wie können Kommunen und Wohnungsunternehmen die sozialräumliche<sup>1)</sup> Integration von Zuwanderern fördern? Mit dieser Frage beschäftigt sich das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“, das von der Schader-Stiftung, dem Deutschen Städtetag (DST), dem GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, dem Deutschen Institut für Urbanistik (difu) und dem Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) durchgeführt und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Programm „Bauen und Wohnen“ gefördert wird.

Im vergangenen Jahr hat – gleichsam als erste Projektsäule – ein zehnköpfiges „Expertenforum“ aus Stadtsoziologen, Führungskräften aus Wohnungsunternehmen, Verantwortlichen aus Stadtentwicklungs- und Wohnungsämtern sowie migrationspolitischen Fachleuten<sup>2)</sup> die „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ erarbeitet, die unlängst auf einer Tagung in Berlin vorgestellt und diskutiert worden sind (siehe Kasten, Seite 50).



Sybille Münch ist wissenschaftliche Referentin in der Schader-Stiftung, der Projektgeschäftsstelle „Zuwanderer in der Stadt“

## Elemente stadträumlicher Integrationspolitik

# Das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“

Von Sybille Münch

In bemerkenswertem Zusammenspiel von Wissenschaft und Praxis entwickelt und erprobt das handlungsorientierte Forschungsprojekt „Zuwanderer in der Stadt“ Modelle für die sozialräumliche Integration von Zuwanderern in Deutschland.

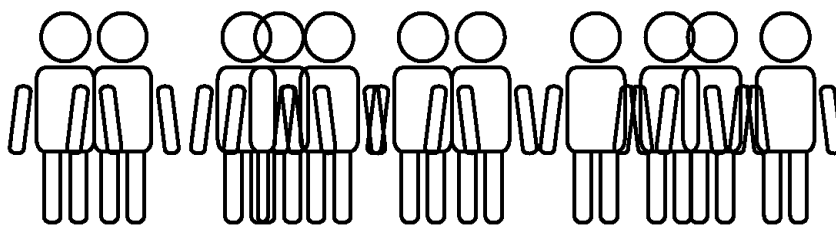
Mit den „Empfehlungen...“ hat das „Expertenforum“ insbesondere für Kommunalpolitik und -verwaltung sowie für die Wohnungswirtschaft allgemeine Ansätze für eine erfolgreiche sozialräumliche Integration von Zuwanderern entwickelt.

Die Besonderheit des Projektes besteht im intensiven Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis, der sich schon in der Besetzung des „Expertenforums“ niederschlägt und in einem „Praxis-Netzwerk“ von Großstädten eine weitere Ausprägung erfährt. Die „Empfehlungen...“ werden nämlich seit Februar d.J. von der zweiten Säule des Projektes, dem „Praxis-Netzwerk“, erprobt, um vor Ort die Praxis der sozialräumlichen Integration zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Das „Praxis-Netzwerk“ besteht aus den Städten Berlin-Mitte, Essen, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Mannheim, München und Nürnberg.

Das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ wird in der nun angelaufenen Praxisphase besonders den problem-

orientierten Austausch unter den Städten des „Praxis-Netzwerks“ mit dem Ziel organisieren, dass die beteiligten Kommunen von den Erfahrungen der anderen profitieren können. Die Städte werden in den kommenden anderthalb Jahren ihre Konzepte, Maßnahmen und Erfahrungen austauschen und von den Erfolgen, aber auch Misserfolgen der anderen Kommunen lernen. Am Ende des Projekts soll ein Maßnahmenkatalog stehen, der in der kommunalen Praxis erprobt wurde, der umsetzbar ist und eine gewisse Allgemeingültigkeit beanspruchen kann.

Wissenschaftlich begleitet werden die Städte des „Praxis-Netzwerks“ von den Verbundpartnern difu und InWIS. Die Institute haben bereits bei der Bestandsaufnahme in 2004 lokale Besonderheiten von Integrationsmaßnahmen in den Städten dokumentiert. Die Praxis-Phase des Projektes soll im Juni 2006 mit einer Publikation und einer Tagung abgeschlossen werden. Nach weiteren drei Jahren soll dann überprüft wer-



## ZUWANDERER IN DER STADT

den, wie sich die im Projekt entwickelten Instrumentarien in der Praxis bewährt haben.

## II. Die Empfehlungen

Ausgangsüberlegung für das Projekt ist die Beobachtung, dass die „Integrationsmaschine“ Arbeitsmarkt in Zeiten wachsender Arbeitslosigkeit, von der insbesondere Ausländer betroffen sind, immer weniger greift, und somit die Stadtteile und Wohnquartiere als Lebensmittelpunkt für die Integration von Zuwanderern an Bedeutung gewinnen.

Mit seinen „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ distanziert sich das Expertenforum von der Vorstellung, dass der Versuch der „Mischung“ von Deutschen und Zuwanderern in den Wohnvierteln eine hinreichende Integrationsmaßnahme sei. Sicher erleichtern gemischte Bewohnerstrukturen Prozesse der Integration, doch werden die Mittel zur Herstellung solcher Strukturen zunehmend obsolet: Die Kommunen verlieren das Steuerungsinstrument der Vergangenheit zur Vermeidung „einseitiger Bevölkerungsstrukturen“, weil der Bestand sozialgebundenen Wohnraums mit kommunalen Belegungsrechten fortlaufend sinkt. Außerdem bewirkt der demographische Wandel, dass in den kommenden Jahren nicht nur die absolute Anzahl der Zuwanderer, sondern vor allem auch ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung steigen wird. Die Möglichkeiten zur „Mischung“ werden dadurch weiter verringert. Ferner wäre die Praxis, Mietern Wohnraum nach ihrer ethnischen Zugehörigkeit „zuzu-

weisen“, nach dem neuen Antidiskriminierungsgesetz ohnehin unzulässig.

Doch schon in der Vergangenheit, in der die Kommunen noch über größere Steuerungsmöglichkeiten verfügten, sind in Deutschland – wie auch in allen anderen europäischen Ländern mit Einwanderung – ethnisch geprägte Quartiere entstanden. Dies liegt zum einen an den Mechanismen des Wohnungsmarktes, denn die meisten Zuwandererhaushalte sind durch stärkere Familiengrößen und schwächere finanzielle Leistungsfähigkeit auf das untere und mittlere Marktsegment angewiesen. Zum anderen werden gerade von Neuzuwanderern ethnische Quartiere aufgrund ihrer innerethnischen und familiären Netzwerke für ihre Unterstützungsleistungen als Wohnort durchaus geschätzt.

Die Integrationspolitik der Städte muss daher an erster Stelle darauf ausgerichtet sein, dass die stadträumliche Segregation der Zuwanderer nicht zu ihrer gesellschaftlichen Ausgrenzung führt. In ethnisch geprägten Wohnquartieren sind – bezogen auf die übrige Stadt – gleichwertige Lebensverhältnisse und -chancen herzustellen und zu sichern. Die im Folgenden nur auszugsweise und stark verkürzt wiedergegebenen „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ haben dies zum Ziel:

### • Schule, Bildung und Spracherwerb

„Bildung ist der Fahrstuhl nach oben“, so beschrieb Barbara John, Mitglied des „Expertenforums“, die herausragende Bedeutung schuli-

scher Bildung für die Integration. Die Schulbevölkerung ist jedoch in Deutschland noch stärker (sozial und ethnisch) segregiert als die Wohnbevölkerung. Unerlässlich ist daher die Aufwertung der Quartiere durch weiterführende Schulen vor Ort. Gibt es im Quartier nämlich „nur“ eine Hauptschule, ziehen aufstiegs- und bildungsorientierte deutsche und zugewanderte Eltern häufig in einen anderen Stadtteil mit besseren Bildungsangeboten für ihre Kinder. Dem Stadtteil gehen damit Vorbilder verloren und es kommt zu einer sozialen Entmischung der Quartiersbevölkerung. Es gibt jedoch auch Beispiele, in denen sich Schulen vom Wegzugsgrund zu „Magneten“ mit Anziehungskraft über die Quartiersgrenzen hinaus entwickelt haben.

Vorschulen und Ganztagschulen im Quartier können Chancen für Kinder mit Migrationshintergrund aus bildungsfernen Familien eröffnen. Die Verpflichtung zum vorschulischen Sprachunterricht für Kinder mit „Nachholbedarf“ sollte flächendeckend eingeführt werden. Kinder, die teilweise ohne jegliche Deutschkenntnisse in die erste Klasse eingeschult werden, können diese Benachteiligung häufig ein ganzes Schulleben lang nicht mehr aufholen.

Die Schule vor Ort kann nach Einschätzung des „Expertenforums“ aber auch für die Integration der Eltern einen wichtigen Beitrag leisten. Versteht sich Schule als Stadtteilschule und „Bürgerzentrum“, die jenseits des Schulunterrichts Raum für Aktivitäten wie Informationsver-

## Im Schulterschluss

### Eine Kongress-Skizze

**Im Rahmen des Verbundvorhabens „Zuwanderer in der Stadt“ hat am 11. Februar 2005 eine Tagung im Umweltforum Berlin-Friedrichshain stattgefunden, auf der vor etwa 330 Teilnehmern die „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ vorgestellt und diskutiert wurden.**

„Integration trotz Segregation“ – mit dieser provozierenden These, die zugleich Ausgangsbasis für die „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ ist, eröffnete der Projektleiter und geschäftsführende Vorstand der Schader-Stiftung, Christoph Kulenkampff, die Veranstaltung. Sein Befund, dass viele deutsche Städte vor der Wahl stehen, entweder mas-

siv zu schrumpfen oder in die Integration von Zuwanderern zu investieren, wurde im Anschluss auch von der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung, Marie-Luise Beck, in ihrem Vortrag bestätigt. Sie bezeichnete die politische Debatte um Zuwanderung als „luxuriös“. Die Anerkennung der Einwanderungsrealität hierzulande sei schließlich die Voraussetzung für Integration.

Die Vertreter der Verbundpartner – der Vizepräsident des Deutschen Städtetags, OB Dr. Herbert Schmalstieg, sowie der Präsident des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Lutz Freitag – übten den Schulterschluss, als sie die Bedeutung des städtischen Wohnquartiers und der Zusammen-

arbeit zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen für die Integration hervorhoben.

Professor Friedrich Heckmann, Migrationsforscher an der Universität Bamberg und Gastreferent der Tagung, beleuchtete in seinem Beitrag ethnische und soziale Segregation als ein universelles Phänomen in allen Großstädten. Dem in der Diskussion mit dem Publikum erhobenen Einwand, viele Zuwanderer wollten sich nicht integrieren, sondern zögen sich in die Kultur der Herkunftsgesellschaft zurück, hielt er Erkenntnisse aus der Migrationsforschung entgegen: Demnach erfolgt ein Rückzug in die ethnische Kolonie, wenn vorausgegangene Integrationsbemühungen an der Aufnahmegesellschaft gescheitert sind.

anstaltungen und soziale Dienstleistungen – auch für die Eltern – bietet, kann sie Schwellenängste der Eltern gegenüber Bildungseinrichtungen verringern.

#### • *Migranten-Ökonomie*

Berufliche Selbstständigkeit eröffnet Zuwanderern die Teilnahme am Erwerbsleben und die Unabhängigkeit von staatlichen Transferleistungen und kann sich dadurch integrationsfördernd auswirken. Lokale Migranten-Ökonomie kann zudem das Quartier aufwerten und Kontakte zwischen Zuwanderern und Mehrheitsgesellschaft aufbauen. Hierbei ist insbesondere an die wachsende Bedeutung der ethnischen Ökonomie bei der Nahversorgung im Stadtteil wie auch für die Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu denken. Da viele ausländische Betriebe aufgrund ihrer Größe nicht selbstständig ausbilden können, sollten Ausbildungsverbände gefördert werden.

Etwa 280.000 Ausländer sind in Deutschland als Unternehmer tätig. Der Gesamtumsatz der Migranten-Ökonomie in Deutschland soll sich inzwischen auf rd. 44 Mrd. Euro belaufen. Um ökonomische Professionalität zu gewährleisten, sollte die Migranten-Ökonomie in den Großstädten bei der Kommunalen Wirtschaftsförderung und nicht bloß – wie häufig der Fall – bei Ämtern oder Einrichtungen angesiedelt sein, die allgemein mit Ausländerintegration befasst sind.

#### • *Handlungsfelder der Wohnungsunternehmen*

Die Gestaltung des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raums wirken sich auf das soziale Zusammenleben und damit auch auf das Integrationsklima aus. Wesentlich für das gute Zusammenleben ist es nach Ansicht des „Expertenforums“, den Mietern Freiräume zur gemeinschaftlichen Nutzung zur Verfügung zu stellen und somit Partizipation und Eigenverantwortung zu fördern. Die Einrichtung von Konflikt-Mediatoren und eine Verbesserung des Sicherheitsempfindens sind weitere Handlungsfelder, auf denen Wohnungsunternehmen eine gute Nachbarschaft fördern können.

#### • *Partizipationsangebote in der Kommune*

Partizipation und aktive Interessenvertretung können ebenfalls integrationsfördernd wirken. Partizipationsangebote erreichen Zuwanderer,

## Expertisen zum Projekt

Im Auftrag des sog. „Expertenforums“, der einen Säule des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“, wurde im Zusammenhang mit den „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ eine Reihe von Expertisen erstellt. Diese verfolgen zwei Schwerpunkte:

- Der erste behandelt spezifische Fragen des Integrationsprozesses, wie beispielsweise: Inwiefern wirkt sich der jeweilige Aufenthaltsstatus unterschiedlicher Zuwanderergruppen auf deren Wohnort und -situation aus? Wie gehen Klein- und Mittelstädte des ländlichen Raums mit der Integration von Zuwanderern um?
- Der zweite rückt die sozialräumliche Perspektive ins Blickfeld, indem es u.a. fragt: Wie sehen die Praxis der Woh-

nungsvergabe und Ansätze der Partizipation von Migranten in der Wohnungswirtschaft aus? Welche Rolle spielen Immobilieneigentümer mit Migrationshintergrund als Akteure im Quartier? Wie wirken sich unterschiedliche räumliche Verhältnisse auf den Integrationsverlauf aus?

Die Expertisen sind in einem umfangreichen Materialband unter dem Titel „Zuwanderer in der Stadt. Expertisen zum Projekt“ (ISBN 3-932736-15-X) publiziert worden, der gegen eine Schutzgebühr von 18,- € über den Buchhandel erhältlich ist oder aber online bestellt werden kann: [www.schader-stiftung.de](http://www.schader-stiftung.de) unter Publikationen.

insbesondere ältere Erwachsene, jedoch nur selten. Diese Erfahrung machen viele Wohnungsunternehmen, sie wird aber auch durch Erfahrungen aus Stadtplanungsprozessen bestätigt. Die „Empfehlungen...“ zeigen Grundlagen einer erfolgreichen Ansprache auf, etwa, wie Eltern über Freizeitangebote für ihre Kinder erreicht werden können oder Zuwanderer über bereits bestehende Gruppen eingebunden werden. Auf Quartiersebene sollten Netzwerke zwischen der Kommune, den Trägern sozialer Maßnahmen und ethnischen Vereinigungen gefördert werden. Der Koordination solcher Netzwerke vor Ort im Sinne eines Quartiermanagements kommt nach Meinung des „Expertenforums“ entscheidende Bedeutung zu.

Ein wichtiger Aspekt der Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund ist darüber hinaus ihre Beschäftigung in Kommunen und Wohnungsunternehmen. Hier können sie als bikulturelle Experten die Interaktion mit Zuwanderern im Alltagsgeschäft erleichtern, aber auch die interkulturelle Öffnung der Verwaltung voranbringen.

### III. Ausblick

Die Stärke der „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ besteht vor allem darin, die wesentlichen Handlungsfelder zur sozialräumlichen Integration von Zuwanderern zu systematisieren und Kommunen und Wohnungswirtschaft als Partner in diesem Prozess zu begreifen. Entscheidungsträger in Kommunen und Wohnungsunternehmen erhalten damit eine *Grundlage* und *Richtung* für ihre jeweils vor-

Ort zu treffenden und auf die spezifische lokale Situation anzupassenden Entscheidungen.

Zu Detailfragen hat das Expertenforum bei externen Autoren Expertisen in Auftrag gegeben, die zeitgleich als Buch erschienen sind. Gleichzeitig werden die „Empfehlungen...“ mit konkreten Praxis-Beispielen illustriert. Flankierend zum Projekt hat die Schader-Stiftung zudem eine Studie zur ethnischen Ökonomie als Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab in Auftrag gegeben, die ebenfalls als Buch vorliegt.<sup>3)</sup>

Aktuelle Informationen zum Projekt sowie ein Download der „Empfehlungen...“ finden sich unter: [www.zuwanderer-in-der-stadt.de](http://www.zuwanderer-in-der-stadt.de).

#### Anmerkungen

1) Eine bedeutende Dimension im Alltag vieler (gerade sozial benachteiligter) Menschen ist der „Sozialraum“, also der Ort, an dem die Menschen leben, einen Teil ihrer Freizeit verbringen, den sie auf ihre eigene Weise gestalten, wo sie einkaufen und Kontakte pflegen (siehe Springer 1995).

2) Dem „Expertenforum“ gehören an die ehemalige Ausländerbeauftragte Berlins, Prof. Barbara John; Aydan Özoguz, SPD-Fraktion Hamburgische Bürgerschaft; die Stadtsoziologen Prof. em. Dr. Erika Spiegel und Prof. Dr. Walter Siebel; Hans-Joachim Schlößl, Leiter des Amtes für Wohnen und Stadterneuerung, Nürnberg; Dierk Hausmann, Fachbereichsleiter im Stadtplanungsamt, Frankfurt am Main; Gerd-Reiner Voss, Leiter des Amtes für Wohnungswesen, Hagen; Willi Hoppenstedt, Geschäftsführer der SAGA Siedlungs-Aktiengesellschaft und GWG Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH, Hamburg; Bernhard Spiller, Ltd. Geschäftsführer der Nassauischen Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main sowie Manfred Krause, Vorstandsmitglied des Spar- und Bauvereins Solingen eG.

3) Die Publikationen zum Projekt sind erhältlich bei der Projektgeschäftsstelle: Schader-Stiftung/„Zuwanderer in der Stadt“, Karlstraße 85, 64285 Darmstadt; Tel.: 06151/1759-0, Fax: 06151/1759-25, [kontakt@schader-stiftung.de](mailto:kontakt@schader-stiftung.de)