

Ausgangslage und Ziele des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“

Rede von Christoph Kulenkampff, Geschäftsführender Vorstand der Schader-Stiftung, zum Abschlusskongress am 28./29. September 2006 in Nürnberg

Herr Staatssekretär Altmaier,
Herr Oberbürgermeister Maly,
meine sehr verehrten Damen, meine Herren,

ich begrüße Sie alle herzlich zum Abschlusskongress unseres Projektes „Zuwanderer in der Stadt“. Die Verbundpartner des Projekts, Deutscher Städtetag und GdW, die Institute Difu und InWIS und die Schader-Stiftung freuen sich über das überaus große Interesse an diesem Kongress.

Ich danke Ihnen, Herr Staatssekretär Altmaier, dass Sie sich die Zeit genommen haben, Herrn Minister Schäuble, der uns kurzfristig absagen musste, zu vertreten und auf unserem Kongress eine einführende und grundsätzliche Rede zu halten. Ich werte das als einen weiteren Hinweis auf den Stellenwert, den Ihr Haus dem Thema „Integration“ beimisst. Gestern hat Ihr Minister die von ihm einberufene Islam-Konferenz eröffnet. Wir wünschen diesem Vorhaben einen fruchtbaren Verlauf und viel Erfolg.

Ihnen, Herr Oberbürgermeister Maly, danken wir vor allem für die Gastfreundschaft Ihrer Stadt und für Ihre Bereitschaft, unser Thema gleich aus kommunalpolitischer Sicht zu beleuchten.

Wir danken natürlich auch allen anderen, die in den nächsten beiden Tagen in verschiedenen Funktionen an der Gestaltung dieser Veranstaltung mitwirken. Sie alle, unsere Referenten, Disputanten und Moderatoren, seien besonders begrüßt. Ich verzichte aus Zeitgründen auf Ihre namentliche Nennung und bitte um Ihr Verständnis.

„Zuwanderer in der Stadt“ lautet der Titel unseres Projekts, das sich über fast drei Jahre erstreckte und das mit diesem Kongress seinen vorläufigen Abschluss findet; endgültig wird das Projekt Anfang 2007 mit der Publikation abgeschlossen, die wir eigentlich heute vorlegen wollten. Aber dann hätten wir diese Veranstaltung nicht dokumentieren können. Den Abschlußbericht für das Projekt können Sie aber schon heute als Volltext im Internet abrufen. Und Sie erhalten mit den Tagungsunterlagen den good-practice-Bericht „Voneinander lernen“.

Initiator des Projektes war die Schader-Stiftung. Sie hat als Kooperationspartner den Deutschen Städtetag und den GdW auf der Praxisseite, das Deutsche Institut für Urbanistik und das InWIS auf der Forschungsseite gewinnen können. Ohne die großzügige Förderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wäre das Projekt nicht zu realisieren gewesen; ihm ist hierfür zu danken.

Das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ befasst sich mit der Integration der Zuwanderer in unsere Gesellschaft unter dem Aspekt ihrer räumlichen Lebenswelt in der Stadt, im städtischen Wohnquartier, in ihrem unmittelbaren Wohnumfeld. Anstoß zu dieser stadt- und sozialräumlichen Betrachtungsweise von Integration hatte der von uns im Jahre 2001 veranstaltete Kongress „wohn:wandel“ gegeben. Bei ihm ging es um die Auswirkungen des aktuellen gesellschaftlichen Wandels auf den Lebensbereich Wohnen. Mit diesem Kongress haben Vertreter der Kommunalverwaltungen und der Wohnungswirtschaft u.a. die Frage aufgeworfen, wie es denn angesichts des Anwachsens von Zuwanderern in den großstädtischen Wohnquartieren um die integrations- und wohnungspolitische Leitidee von der „sozialen und ethnischen Durchmischung“ stünde. Dies ist – verkürzt – die Fragestellung, die die Schader-Stiftung mit ihrem Anstoß zu diesem Projekt vertiefen wollte.

Die Ausgangslage für das Projekt stellt sich – wiederum verkürzt – so dar:

Unsere Gesellschaft schrumpft und altert. Demgegenüber wächst die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund, es wächst ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung, und zwar deutlich und schnell. Dabei leben die Zuwanderer ganz überwiegend in den Ballungsregionen Westdeutschlands. In Großstädten wie Frankfurt beträgt ihr Anteil an der Bevölkerung bereits deutlich mehr als ein Drittel.

Kinder und Jugendliche aus Zuwanderer-Familien bilden in vielen größeren Städten bald die Mehrheit ihrer Altersgruppe. – In einigen großstädtischen Quartieren ist dies bereits heute der Fall.

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

Für die Zuwanderer im Erwachsenenalter gilt: Die Integrationskraft des Arbeitsmarktes, der die Gastarbeiter in den Nachkriegsjahrzehnten quasi noch in die Gesellschaft „aufgesogen“ hat, nimmt dramatisch ab, weil gewerbliche Arbeitsplätze massenhaft wegrationalisiert werden. Es gehen vor allem die typischerweise seither von Zuwanderern ausgeübten Jobs verloren, für die man nur eine geringe Qualifikation benötigt. Von der strukturbedingten Arbeitslosigkeit sind in besonderem Maße die Zuwanderer betroffen. Sie sind deswegen zunehmend auf ihr häusliches Umfeld als zentralem Lebensraum zurückgeworfen.

Das städtische Wohnquartier der Zuwanderer, ihr Wohnumfeld wird also mehr und mehr zu dem Ort, an dem sich entscheidet, ob Integration gelingt.

Als ein probates Instrument zur Integration von Zuwanderern in den Städten wurde und wird in Deutschland immer noch die „Mischung“ von Einheimischen und Zugewanderten im Wohnquartier betrachtet. Kommunen und Wohnungsunternehmen versuchen, dies z.B. mit Belegungsquoten zu steuern, die die Grenze der „Verträglichkeit“ im nachbarschaftlichen Verhältnis zwischen Zuwanderern und Einheimischen markieren sollen.

Allerdings sieht in den Städten die Wirklichkeit anders aus:

So wählen Zuwanderer ihren Wohnort danach aus, wo ihre Familie bereits lebt bzw. wo sie ein ihnen vertrautes Milieu vorfinden. Sie tun also genau das, was wir an ihrer Stelle als Immigranten auch tun würden.

Und es kommt Folgendes hinzu:

Aufgrund ihrer Familiengröße und ihrer geringeren finanziellen Leistungsfähigkeit beschränkt sich die Wohnungssuche von Zuwanderern auf das untere bis mittlere Preissegment des Wohnungsmarkts.

Beides zusammen hat zur Folge, dass wir – ungeachtet anderslautender Wunschvorstellungen – schon heute in unseren Großstädten allenthalben ethnisch geprägte Wohnquartiere vorfinden. Und alles spricht dafür, dass sich solche Quartiere – wie übrigens in allen Einwanderungsländern sonst auch – weiterhin herausbilden.

Wir müssen uns also von der Vorstellung lösen, dass die „Mischung“ von Zuwanderern und Einheimischen in den Wohnquartieren ein probates Instrument zur Integration von Zuwanderern in die Aufnahmegesellschaft sei – zumal bei näherem Zusehen regulative Instrumente wie das Belegungsrecht im sozialen Wohnungsbau für eine solche Steuerung immer weniger zur Verfügung stehen und zumal der Vorstellung von einer Mischung minderheitlicher Zuwanderer mit mehrheitlichen Einheimischen schon rein numerisch die Grundlage abhanden kommt.

Bei nüchterner Betrachtung lautet unsere Frage also nicht: Wie schaffen wir ethnische Mischung in den städtischen Wohnquartieren? Sie lautet vielmehr: Wie kann Integration trotz stadträumlicher Segregation gelingen?

Diese Fragestellung ist die eigentliche Provokation des Projekts und zugleich der Appell an die Akteure in den Städten und in der Wohnungswirtschaft, sich mit der Wirklichkeit stadträumlicher Segregation unbefangen auseinanderzusetzen.

Ziel des Projektes ist es, Handlungsfelder und Maßnahmen zu ermitteln, die die Integration von Zuwanderern vor Ort in den städtischen Wohnquartieren trotz Segregation befördern und das Miteinander der Menschen in diesen Wohngebieten positiv gestalten können.

Hierzu hat ein Expertenforum aus Wissenschaftlern und Praktikern zunächst allgemeine Empfehlungen für die Kommunalpolitik und -verwaltung sowie für die Wohnungswirtschaft formuliert, die sie in Ihren Tagungsmappen vorfinden. Danach haben acht Großstädte, nämlich Berlin, Hamburg, Hannover, Essen, Frankfurt, Mannheim, Nürnberg und München, tunlichst zusammen mit der örtlichen Wohnungswirtschaft diese Empfehlungen auf ihre Tauglichkeit hin in jeweils von ihnen ausgesuchten Quartieren überprüft, fortentwickelt, modifiziert oder auch verworfen.

Die Empfehlungen des Expertenforums zeigen Handlungsfelder und Maßnahmen auf, die vor allem kommunaler Politik und Verwaltung wie auch den Wohnungsunternehmen eine Grundlage und Richtung für ihre jeweils auf die spezifische lokale Situation auszurichtende Entscheidungen an die Hand geben sollen. Die Empfehlungen haben auch die Funktion, bereits laufende und erfolversprechende Maßnahmen in den Kommunen zu bekräftigen und ihre weitere Verbreitung anzustoßen.

Die Erfahrungen aus der Praxis sollen die allgemein gehaltenen „Empfehlungen“ des Expertenforums um praktische Ansätze zur Lösung konkreter quartiersbezogener Problemstellungen ergänzen und damit am Ende eine Orientierungshilfe für alle Kommunen und Wohnungsunternehmen bieten.

Die Institute DIFU und InWIS haben die Städte während dieses Prozesses beraten und begleitet. Die Schader-Stiftung hat als Projektgeschäftsstelle den Austausch der Städte untereinander unterstützt, z.B. mit Workshops zu den Themen Bildung, Partizipation oder etwa zum Umgang mit islamistischen Strömungen im Stadtteil, also zu Fragen, die den Städten und der Wohnungswirtschaft im Alltag auf den Nägeln brennen, sie häufig aber in Ratlosigkeit zurücklassen.

Die Empfehlungen erfinden natürlich das Rad nicht neu und behandeln die integrationspolitisch allseits bekannten Bereiche, etwa: Bildung und Spracherwerb, Arbeit, Partizipation. Einige haben uns Mangel an Originalität vorgehalten. Eine Zielsetzung des Projektes war es aber, die integrationspolitischen Akteure vor Ort in ihren Aktivitäten zu bestärken. Wir haben ferner Schwachstellen aufgegriffen, z.B. die mangelnde interkulturelle Kompetenz in den Organisationen, auf die es hier ankommt; z.B. die teilweise übermäßige Vielzahl klientelbezogener und kurzfristig angelegter „Strohfeuer“-Projekte, wir haben stattdessen gefordert, die ohnehin geringen personellen und finanziellen Kapazitäten auf wenige, dafür aber langfristig angelegte Projekte zu konzentrieren. Vor allem aber haben wir empfohlen, der Realität der räumlichen Segregation in den Großstädten in und mit allen integrationspolitischen Maßnahmen Rechnung zu tragen. Ein sinnfälliges Beispiel hierfür: folgt man den Empfehlungen, dann wären die Schulen mit den besten Angeboten und mit der besten Ausstattung dort anzusiedeln, wo sie am dringendsten benötigt werden, nämlich in den ethnisch geprägten Quartieren mit den meisten Kindern in der Stadt, mit dem größten Bildungsbedarf und mit der größten Bildungsferne auf elterlicher Seite! Am Ende müsste es so sein, dass wir, die bildungsbeflissenen Einheimischen, unsere Kinder in die Schulen im ethnischen Quartier schicken, weil sie dort die beste Schulbildung erfahren und zudem den Umgang mit fremden Kulturen erlernen können.

Insgesamt unternimmt das Projekt den Versuch, durch die Eröffnung einer neuen Diskussion zur Integration den Kommunen und der Wohnungswirtschaft neue Betrachtungsweisen und neue Wege zur Problemlösung vor Ort aufzuzeigen.

Noch einmal zurück zur zentralen Fragestellung des Projektes:
Kann Integration trotz Segregation in den Wohnquartieren gelingen?

Die Zielsetzung des Projektes, nämlich die Diskrepanz zwischen gesellschaftlicher Realität und ihrer Wahrnehmung und deren Aufarbeitung in Bezug auf Integration im städtischen Raum überwinden zu helfen, ist prima vista nur teilweise gelungen. Segregation im städtischen Raum als nicht veränderbare Realität anzunehmen und, davon ausgehend, kommunale und Unternehmenspolitik zu formulieren, zu legitimieren und umzusetzen, stieß in einigen Kommunen, nicht bei allen, auf starken Widerspruch. Unsere Problemstellung „Integration trotz Segregation“ wurde hier im Sinne einer aktiven Segregationsförderung missverstanden.

Wir haben hingegen mit unserem Projektansatz das Leitbild der „gesunden ethnischen Mischung“ bewusst hinterfragt, da sich gegenwärtig eine andere Realität zeigt, die sich zukünftig noch verfestigen wird. Dies heißt nicht Kapitulation, wie einige Städte dies interpretieren, sondern es heißt, dass man mit anderen Mitteln als der Belegungssteuerung und mit neuen Strategien die Quartiere mit hohem Zuwandereranteil aufwerten und stabilisieren muss, um eine Spaltung der Stadtgesellschaft zu verhindern.

Als Projektleiter erlaube ich mir abschließend folgende Bemerkungen:

Zunächst hat unser Projekt eines aufgezeigt: unsere Städte leisten viel Gutes und Vielfältiges, viel Beachtliches und Erfolgversprechendes für die Integration der Zuwanderer. Beachtlich sind diese Anstrengungen vor allem vor dem Hintergrund der begrenzten finanziellen Möglichkeiten in den Kommunen. Das Projekt hat auch aufgezeigt, dass die Umsetzung integrationsfördernder Maßnahmen in den Kommunen durchwegs getragen ist

von dem enormen Engagement einzelner Personen in den Fachverwaltungen. Nicht unerwähnt bleiben darf hier ehrenamtliches Engagement. Alles zusammengenommen, ergibt dies eine breite und bunte Palette von Integrationsprojekten vor Ort. Unsere good-practice-Dokumentation belegt das.

Es mangelt also nicht an Aktivitäten. Aber – auch das zeigt das Projekt: all das geschieht in den häufigsten Fällen eher subkutan, d.h. vom informellen Wohlwollen der politisch Verantwortlichen irgendwie geschützt. Wer will denn schon etwas gegen Integration sagen? Aber Integration ist in den Kommunen nur ausnahmsweise als Gegenstand konkreter politischer Willensbildung und Entscheidungen programmatisch ausgewiesen. Meist fehlt es an der politischen Legitimation. Dabei diskutieren und beschließen die kommunalen Regierungen und Parlamente sonst alle Zukunftsthemen der Stadt bis hinunter zu den Details.

Beim Thema Integration findet sich in den Kommunen Vergleichbares eher selten, obwohl es hier ganz eindeutig um eine entscheidende Zukunftsfrage für die Städte geht. Man lässt hier die Fachebene und die sonst beteiligten Institutionen eher machen und redet nicht weiter darüber. Dafür gibt es eine ganz banale Erklärung: mit Integrationspolitik, so jedenfalls die weit verbreitete Meinung, kann man in den Kommunen Wählerstimmen kaum gewinnen – eher im Gegenteil: kommunale Integrationspolitik bedeute eben heute bei begrenzten Finanzen tendenziell, den Wahlbürgern etwas wegzunehmen, um es den Zuwanderern zu geben. Und die können sich hierfür mangels Wahlrecht mit ihrer Stimme nicht bedanken. Also eine heikle Angelegenheit für die Kommunalpolitik, die wir m.E. nur aus der Welt schaffen, wenn wir das kommunale Wahlrecht für alle Stadtbürger unabhängig von ihrer Nationalität einführen.

Über dieses Dilemma beim Thema „Integration“ zwischen sachlicher Notwendigkeit und politischer Legitimation setzen sich allerdings einige Kommunen schon jetzt hinweg. Beispiele hierfür sind Nürnberg und Mannheim. Dort gehört die Integration der Zuwanderer auch unter stadträumlichen Aspekten zum kommunalpolitischen, vom Stadtparlament legitimierten Programm.

Es kommt noch eines hinzu:

Die Ausgangslage für das Projekt, die ich eingangs skizziert habe, angefangen von der demographischen Entwicklung unserer Gesellschaft bis hin zu der Entwicklung in den großstädtischen Wohnquartieren – das alles sind ja keine Deutungen oder Wertungen, sondern es sind Sachverhalte, die wir schon seit längerem kennen. Wir kennen sie aus demographischen Erhebungen und Prognosen, aus den Feststellungen der empirischen Gesellschaftswissenschaften und wir kennen sie nicht zuletzt aus eigenem Augensein. Und wir wissen schließlich, dass wir daran nicht viel ändern können. Trotzdem halten wir an der Leitidee von der ethnischen Durchmischung im Wohnquartier als probatem Instrument der Integration fest.

Etwas zu wissen, bedeutet eben noch lange nicht die Bereitschaft, das Wissen auch wahrhaben zu wollen, das hieße hier: einen äußerst komplexen Sachverhalt differenziert zu betrachten und zu bewerten, und zwar auch unter Aufgabe bisheriger gesellschaftlicher Leitideen, die eigentlich immer nur uns selbst meinen. Das gilt oder galt übrigens für die öffentliche Debatte über Migration in unserem Land überhaupt. Denken sie nur an die quälenden Diskussionen über das Zuwanderungsgesetz. Und das gilt offenbar auch hier noch: wir tun uns offenbar schwer, die Wirklichkeit in den Städten zu akzeptieren und sie zur Grundlage einer nach vorne gerichteten Politik zu machen. Und wir tun uns schwer, mit der Erkenntnis, dass die Zukunft unserer Gesellschaft maßgeblich von Personen bestimmt sein wird, die andere Wurzeln haben als wir.

Ich hoffe, dass dieses Projekt und die durch das Projekt angestoßene Diskussion zu einem gelasseneren und pragmatischeren Umgang mit Fragen beiträgt, die für unsere Gesellschaft, insb. die städtische Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind.

Am Ende gilt mein Dank den Städten des Praxisnetzwerks und ihren Mitarbeitern für die engagierte Mitwirkung an dem Projekt und für die durchwegs kollegiale und angenehme Zusammenarbeit während der letzten zwei Jahre.

Nun wünsche ich unserer Tagung einen guten Verlauf, vor allem eine kritische und für uns alle lehrreiche Diskussion.

Christoph Kulenkampff
Nürnberg, den 28. September 2006