



Regina Höbel
Melanie Kloth
Bettina Reimann
Ulla-Kristina Schuleri-Hartje

Stadträumliche Integrationspolitik

Umsetzung der Empfehlungen des Projekts
„Zuwanderer in der Stadt“



Regina Höbel

Melanie Kloth

Bettina Reimann

Ulla-Kristina Schuleri-Hartje

Stadträumliche Integrationspolitik

Umsetzung der Empfehlungen des Projekts

„Zuwanderer in der Stadt“

Bibliographische Informationen der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Herausgeber:

Schader-Stiftung

Deutscher Städtetag

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen

Deutsches Institut für Urbanistik

Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung
GmbH an der Ruhr-Universität Bochum

Bezugsadresse:

Schader-Stiftung

Projektgeschäftsstelle „Zuwanderer in der Stadt“

Karlstr. 85

64285 Darmstadt

Tel.: 06151/ 1759-0

Fax: 06151/ 1759-25

kontakt@schader-stiftung.de

www.zuwanderer-in-der-stadt.de

www.schader-stiftung.de

Das diesem Bericht zugrunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 19W3048A im Programm „Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert“ gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Alle Rechte vorbehalten

ISBN-10: 3-932736-17-6

ISBN-13: 978-3-932736-17-9

Inhalt

Vorwort	5
1 Zuwanderung in Deutschland	9
2 Das Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt“	13
2.1 Ausgangspunkt und Zielstellung	13
2.2 Projektaufbau	13
2.3 Aufgaben der Projektbeteiligten	14
2.4 Methodik der Bestandsaufnahme in den Städten	16
2.5 Ausgangssituation in den Städten und ausgewählten Gebieten	17
2.5.1 Regionale Verteilung und Ausgangssituation in den Städten und Stadtteilen	17
2.5.2 Administrative Zuständigkeiten für die Integrationspolitik	22
2.5.3 Probleme, Potenziale und Bedarfe in den ausgewählten Gebieten	24
3 Empfehlungen des Expertenforums und ihre Bewertung	
durch die Akteure	31
3.1 Empfehlungen und Handlungsfelder	32
3.2 Inhaltliche Bewertung durch die beteiligten Akteure	35
3.3 Bewertung der Empfehlungen und Handlungsfelder	38
4 Vom Expertenforum in die Städte: Transfer der Empfehlungen und Umsetzungsprozesse	41
4.1 Einbindung und Rolle von Verwaltung und Politik	43
4.1.1 Position der Ansprechpartner in der Verwaltung	43
4.1.2 Information und Einbindung der Verwaltung	44
4.1.3 Politische Rückendeckung	47
4.1.4 Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns	49
4.2 Transfer der Empfehlungen in die Quartiere	51
4.2.1 Transfer in die ausgewählten Gebiete oder Konzentration auf gesamtstädtische Ebene?	51
4.2.2 Ziele des Transfers	52
4.2.3 Einbindung der Akteure und Gremien	53
4.2.4 Gestaltung des Transfers	54
4.3 Beteiligung der Wohnungsunternehmen	55
4.3.1 Einbindung der Wohnungsunternehmen in den Projektverlauf	55
4.3.2 Beteiligung der Wohnungsunternehmen an der Umsetzung	57

5 Umsetzung der Empfehlungen in den Städten und ausgewählten Quartieren	61
5.1 Aktivitäten in den Städten zur Umsetzung von Maßnahmen	61
5.2 Maßnahmen zur Förderung der stadträumlichen Integrationspolitik	64
5.2.1 Handlungsfeld Kompetenzen und Angebote in der Kommune, bei Trägern sozialer Maßnahmen und in Wohnungsunternehmen	65
5.2.2 Handlungsfeld Bildung und Spracherwerb vor Ort	71
5.2.3 Handlungsfeld Freiräume	75
5.2.4 Handlungsfeld Migrant*innenökonomie	77
5.2.5 Handlungsfeld Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten	77
5.2.6 Grundsatz zur Umsetzung der Empfehlungen – Bildung quartiersbezogener Netzwerke	79
6 Bewertung des Transfers und der Umsetzung der Empfehlungen	81
6.1 Beteiligung der unterschiedlichen Akteursgruppen an der Projektumsetzung	81
6.2 Transfer und Umsetzung der Empfehlungen	83
6.3 Einbindung von Wohnungsunternehmen	87
6.4 Resümee und Ausblick	87

Vorwort

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Ergebnisse der Praxisphase des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“, das die Schader-Stiftung gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag, dem GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen sowie den wissenschaftlichen Instituten Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und InWIS Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung GmbH an der Ruhr-Universität Bochum, seit Anfang 2004 durchführt.

Das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ bezog seinen Impuls aus folgenden zentralen Feststellungen:

- Die Gesamtbevölkerung schrumpft und altert. Gleichzeitig nimmt der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund stetig und deutlich zu.
- Ganz überwiegend leben Zuwanderer in den Großstädten Westdeutschlands. In einzelnen Städten beträgt ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung bereits mehr als ein Drittel. In einzelnen städtischen Quartieren liegt er schon über 50 %. Diese Tendenz zur räumlichen Konzentration schreitet fort.
- Die Arbeitslosigkeit ist unter Zuwanderern fast doppelt so hoch wie unter Einheimischen. Es ist heute nicht erkennbar, was an diesem Verhältnis etwas ändern könnte, da Arbeitsplätze vor allem für gering Qualifizierte verloren gehen.
- Kommunen haben durch das Auslaufen von Belegungsbindungen im sozialen Wohnungsbau immer weniger Einfluss auf die Belegung von Wohnungen. Dadurch steigt die Bedeutung von Wohnungsunternehmen, die sich einer nachhaltigen Bewirtschaftung ihrer Bestände verpflichtet fühlen und eine ausgewogene soziale und ethnische Zusammensetzung der Bewohnerschaft anstreben. Gleichzeitig verändert sich das Klima auf dem deutschen Wohnungsmarkt durch das Agieren internationaler Finanzinvestoren mit einem in der Regel kurzfristigen Anlagehorizont und seinen Auswirkungen auf die Geschäftspolitik aufgekaufter Unternehmen.

In den knapp drei Jahren seit Anfang 2004 haben sich die Projektträger mit der Frage beschäftigt, wie und unter welchen Bedingungen stadträumliche Integrationspolitik befördert werden kann und was insbesondere Kommunen und Wohnungsunternehmen zur Verbesserung der Integration von Zuwanderern beitragen können. Ziel war die Ermittlung und Bewertung kommunaler Handlungserfordernisse sowie die Umsetzbarkeit praktischer Maßnahmen zur Integration auf Stadtteilebene.

Das Projekt war in zwei Phasen untergliedert. Zunächst erarbeitete ein Expertenforum aus Wissenschaftlern und Praktikern aus Kommunalverwaltung und Wohnungswirtschaft auf Basis von Begehungen, Anhörungen und wissenschaftlichen Expertisen Handlungsempfehlungen für die Akteure in den Städten. Diese wurden als „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ Anfang 2005 publiziert. In der daran anschließenden Praxisphase initiierten Kommunalverwaltungen und Wohnungsunternehmen aus acht kooperierenden Großstädten in ausgewählten Stadtquartieren auf Grundlage der Empfehlungen integrationspolitische Maßnahmen in den Handlungsfeldern, die entsprechend der lokalen Gegebenheiten aus Sicht der Städte vorrangig waren. Sie wurden dabei von den Instituten Difu und InWIS beraten und begleitet.

Ausgehend von den Empfehlungen des Expertenforums und dem Leitsatz des Projekts: „Integration trotz Segregation“, beschreibt der Bericht die Diskussion und inhaltliche Bewertung in den Städten und stellt den Transfer der Empfehlungen in die ausgewählten Gebiete vor. Hierbei ist von Bedeutung, welchen Stellenwert die Integrationspolitik im Verwaltungsaufbau hat, wie die Zuständigkeiten verteilt sind, wie die Einbindung von Verwaltungsspitze und den kommunalen Parlamenten funktioniert und welchen Part die Wohnungsunternehmen dabei übernommen haben. In Kapitel 5 werden die konkreten Handlungsfelder und die initiierten Maßnahmen in den Städten vorgestellt. Im abschließenden Kapitel 6 folgt eine Bewertung der Kommunikations- und Umsetzungsprozesse in den Städten, die auch die fördernden und hemmenden Faktoren benennt.

Der Bericht weist auf einige zentrale Punkte hin, die für die Umsetzung kommunaler Integrationspolitik auch zukünftig von entscheidender Bedeutung sein werden:

- In der stadträumlichen Integrationspolitik bestehen meist schon gute Netzwerke unter den beteiligten Akteuren, diese sollten genutzt und ausgebaut werden.
- Die am Projekt beteiligten Städte gehen bereits zukunftsweisende Wege in der Integrationspolitik. Diese bedürfen der Verstetigung und der Übernahme in die Regelinstrumentarien kommunaler Daseinsvorsorge.
- Aber: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft messen der stadträumlichen Integrationspolitik häufig noch zu wenig Bedeutung bei. Diese bleibt eine Art lokaler Fach- oder Klientelpolitik; ihre zentrale Rolle für die Stadt wird damit vielfach noch unterschätzt.
- Integrationspolitik zeigt insbesondere dann Erfolge, wenn sie einen hohen Stellenwert in der kommunalen Politik einnimmt und von der Verwaltungsspitze zu einem zentralen Element ihrer Politik erklärt wird.

- Die Bündelung von Ressourcen und ein ressortübergreifender Politikansatz sind Voraussetzung für eine erfolgreiche Integrationsarbeit vor Ort. Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ hat hier wichtige Anstöße gegeben.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Städte die Möglichkeiten, die ihnen das Projekt zur Prüfung ihrer integrationspolitischen Ansätze bot, sehr unterschiedlich genutzt haben. In den Städten, in denen das Leitbild der „gesunden sozialen Mischung“ zentrales Element stadtentwicklungspolitischen Handelns ist, konnte die anhaltende kritische Diskussion des Projektansatzes nur bedingt produktiv gewendet werden. Obwohl die eingangs aufgeführten Parameter kaum bestritten werden, weichen die Bewertungen der daraus abzuleitenden integrationspolitischen Strategien stark voneinander ab. Der Leitsatz „Integration trotz Segregation“ blieb bis zum Schluss umstritten, mehr noch, er wurde von einigen Städten als politische Kapitulation gewertet, insbesondere dort, wo wohnungspolitische Instrumente im Moment noch wirken. Denn: Nicht zuletzt entscheidet häufig die Situation auf den regionalen Wohnungsmärkten über die Umsetzbarkeit wohnungspolitischer Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern - z.B. einer aktiven Belegungspolitik.

Die Diskussion wird also weitergehen und wir hoffen, dass das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ die wissenschaftliche und öffentliche Debatte des Themas, vor allem aber auch die praktischen Entwicklungen zur Förderung der stadträumlichen Integration von Zuwanderern in unseren Städten voranbringt.

Wir möchten uns an dieser Stelle bei den Städten Essen, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Mannheim, München, Nürnberg, dem Bezirk Mitte von Berlin, den Wohnungsunternehmen und insbesondere allen, die sich vor Ort aktiv in den Prozess eingebracht haben, für ihre Teilnahme an dem Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ bedanken.

Schader-Stiftung

Deutscher Städtetag

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

InWIS Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und

Regionalentwicklung GmbH an der Ruhr-Universität Bochum

Darmstadt/Köln/Berlin/Bochum im September 2006

1 Zuwanderung in Deutschland

Die stadträumliche Integration von Zuwanderern in Deutschland stand im Mittelpunkt des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“. Fokussiert wurde damit auf zwei eng miteinander verknüpfte Themen: Zuwanderung und Stadtentwicklung.

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit etwa 40 Jahren durch Zuwanderung geprägt. Wenn im Folgenden von „Zuwanderern“ die Rede ist, geht es um diejenigen Migranten und ihre Nachfahren, die dauerhaft in Deutschland leben. Der Begriff umfasst damit nicht nur Ausländer, sondern auch Deutsche mit Migrationshintergrund, z.B. Eingebürgerte und (Spät-)Aussiedler, die nach ihrem Rechtsstatus Deutsche sind.

Gegenwärtig leben insgesamt 15,3 Millionen Ausländer und Deutsche mit Migrationshintergrund in Deutschland. Zuwanderer stellen fast ein Fünftel (19 %) der Gesamtbevölkerung. Innerhalb der Gruppe der Zuwanderer stellen die Deutschen mit Migrationshintergrund mit insgesamt 8,0 Millionen oder knapp 10 % der Gesamtbevölkerung die knappe Mehrheit (52 %). Diese Gruppe setzt sich zusammen aus 1,8 Millionen *Aussiedlern*, rund 3,5 Millionen *Eingebürgerten* sowie 2,7 Millionen Deutschen, die *Kinder* von Eingebürgerten, Aussiedlern und Ausländern sind. Die 7,3 Millionen *Ausländer* machen demgegenüber nur knapp 9 % der Gesamtbevölkerung oder 48 % aller Personen mit Migrationshintergrund aus (Statistisches Bundesamt 2006: Leben in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. S. 73 ff). Alle diese Personen werden im Folgenden als „Zuwanderer“ bezeichnet. Von ihnen sind weniger als die Hälfte Ausländer.

Für die Aufbereitung von Daten im Zusammenhang mit Zuwanderung stellt sich das Problem, dass in kommunalen Statistiken in der Regel lediglich zwischen „Ausländern“ und „Deutschen“ unterschieden wird. Der Migrationshintergrund wird zumeist nicht gesondert erfasst. Daher liegen für einzelne Städte überwiegend keine detaillierten Angaben zu verschiedenen Zuwanderergruppen vor, sondern lediglich Statistiken zu Ausländern. Deshalb können in der folgenden Darstellung selten zahlenmäßige Angaben zu Zuwanderern, sondern lediglich zu Ausländern gemacht werden.

In den Diskussionen über Zuwanderer wird häufig nicht hinreichend berücksichtigt, dass viele schon lange in Deutschland leben. So wohnt etwa ein Drittel der registrierten Ausländer bereits länger als 20 Jahre in Deutschland (http://www.schader-stiftung.de/wohn_wandel/460.php; 12.6.2006). Oft haben diese Personen keine Rückkehrabsichten in ihr Herkunftsland. Viele Ausländer wurden bereits in Deutschland geboren: Von den

7,3 Millionen im Ausländerzentralregister erfassten Ausländern gilt das für 1,7 Millionen (Statistisches Bundesamt ebd., S. 76). Insgesamt hat etwa ein Drittel aller in Deutschland lebenden Kinder einen Migrationshintergrund, bei steigender Tendenz.

Die Zuwanderungsgründe haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte verändert. Entsprechend haben sich die Zuwanderergruppen ausdifferenziert. Während in den 1960er Jahren insbesondere so genannte Gastarbeiter in die Bundesrepublik kamen und damit die Arbeitsmigration der zentrale Wanderungsgrund war, sind heute Familienangehörige, Aussiedler, Flüchtlinge und Asylbewerber sowie ausländische Studierende die wichtigsten Zuwanderergruppen.

Die in Deutschland lebenden Zuwanderer konzentrieren sich in bestimmten Städten und Regionen und verteilen sich nach Bundesländern und Städten sehr unterschiedlich: Sie leben vor allem in den alten Bundesländern, dort vornehmlich in den Stadtstaaten und den Ballungsregionen der Flächenstaaten. So weisen die Stadtstaaten *Hamburg*, *Berlin* und Bremen mit 13 bis 15 % und die Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und NRW mit 11 bis 12 % bereits die höchsten Anteile an registrierten Ausländern auf. In den neuen Bundesländern liegen die Anteile dagegen nur zwischen zwei und drei Prozent. Insbesondere in Großstädten Westdeutschlands – z.B. *Frankfurt am Main* und Stuttgart – ist der Anteil der registrierten ausländischen Einwohner hoch; er liegt mancherorts zwischen 20 und 30 %. Rechnet man alle Personen mit Migrationshintergrund hinzu, so kommt man beispielsweise in *Frankfurt am Main* auf einen Anteil von knapp 38 % der Stadtbevölkerung. Auf kleinräumiger Ebene, das heißt in ausgewählten Stadtteilen, liegt der Ausländeranteil mit bis zu 50 % weit über dem städtischen Durchschnitt.

Die Städte gewinnen damit an ethnischer und kultureller Heterogenität. Es wachsen aber auch sozio-ökonomische Ungleichheiten, nicht nur innerhalb der deutschen Bevölkerung, sondern auch zwischen verschiedenen Zuwanderergruppen sowie zwischen der zugewanderten und der deutschen Bevölkerung. Integration steht damit vor besonderen Herausforderungen, weil sozio-ökonomische Ungleichheiten meist ethnisch überlagert sind. Zuwanderer zählen häufiger als deutsche Einwohner zu den sozial und ökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen.

Dies hat seine Ursache unter anderem in einer Arbeitsmarktsituation, die sich – bedingt durch den ökonomischen Strukturwandel und De-Industrialisierungsprozesse – seit den 1960er und 1970er Jahren insbesondere für Zuwanderer deutlich verschlechtert hat. In der Folge sank der Anteil der Zuwanderer, die im Berufsleben stehen,

deutlich. Die Arbeitslosigkeit der ausländischen Bevölkerung ist seit vielen Jahren doppelt so hoch wie die der deutschen.

Aber nicht nur auf dem Arbeits-, sondern auch auf dem Wohnungsmarkt zeigen sich Benachteiligungen. So ist die Wohneigentumsquote von Ausländern deutlich geringer als von Deutschen, viele Ausländer leben beengter als Deutsche und ihre Wohnungen sind trotz schlechteren Ausstattungsstandards selten preiswerter.

Soziale Ungleichheiten bilden sich in Städten seit jeher räumlich ab: In Stadtteilen und Wohngebieten leben Bewohnergruppen in der Regel segregiert nach Herkunft, Ethnie, sozialer Lage und Lebensstil. Dies wird nicht grundsätzlich als Problem bewertet. In der aktuellen Diskussion werden jedoch Gebiete mit hohem Zuwandereranteil problematisiert; stadträumliche und ethnische Segregation wird häufig als integrationshemmend und als Ausdruck für Desintegration gewertet. Hierbei wird Segregation jedoch ausschließlich in Bezug auf Ausländer und Zuwanderer diskutiert und damit auf die ethnische Segregation reduziert. Diese Betrachtung greift zu kurz: Segregation ist weniger ein Zuwanderer- als ein Armutsproblem. Es gibt eine sozialräumliche Konzentration von sozio-ökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen, und unter diesen ist der Anteil von Zuwanderern überdurchschnittlich hoch.

Dies alles bewirkt, dass die Integrationsanforderungen an die Kommunen wachsen. Zugleich nehmen jedoch deren Steuerungsmöglichkeiten ab. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass Stadtplanung und Wohnungswirtschaft keine wirksamen Instrumente haben, um eine einmal entstandene sozialräumliche Segregation wieder aufzulösen. Stichworte für die Gründe sind etwa die Finanznot der Kommunen, die sinkende Anzahl der Sozialwohnungen sowie der Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen. Im Jahr 1980 gab es in der Bundesrepublik etwa vier Millionen Sozialwohnungen und eine Million Arbeitslose, im Jahr 2005 gab es nur noch eine Million Sozialwohnungen, aber mehr als vier Millionen Arbeitslose (Hartmut Häußermann in: Die Zeit, 10.11.2005).

2 Das Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt“

2.1 Ausgangspunkt und Zielstellung

Das Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt“, dessen Ergebnisse im Folgenden vorgestellt werden, befasste sich mit Chancen und Grenzen stadträumlicher Integration von Zuwanderern in Deutschland. Dem Projekt lag die Annahme zugrunde, dass konjunkturell und strukturell bedingt die Integrationskraft des Arbeitsmarktes abgenommen hat und vor diesem Hintergrund das Wohnviertel und die Wohnung als alltägliche Aufenthaltsorte steigende Bedeutung für die Integration gewinnen. Das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ konzentrierte sich daher auf den Integrationsraum des Quartiers, des Wohnumfeldes und der Wohnung. Die zentrale Frage war, was Kommunen und Wohnungsunternehmen dazu beitragen können, die Integration von Zuwanderern – auch unter den Bedingungen der stadträumlichen Segregation – zu verbessern.

Auftrag des Projekts war es zunächst, die Forschung zum Thema der stadträumlichen Integration von Zuwanderern zu systematisieren, zu ergänzen und neu zu positionieren. Zudem sollte der so systematisierte Forschungsstand in die Praxis, das heißt insbesondere in Kommunen und Wohnungsunternehmen, transferiert werden. In seiner institutionellen und personellen Zusammensetzung sowie in seinem Aufbau zielte das Projekt ferner auf die Ermittlung von Handlungs- und Orientierungswissen zur Beförderung der stadträumlichen Integration von Zuwanderern, wobei insbesondere die Handlungspotenziale von Kommunen und Wohnungsunternehmen im Blickpunkt standen. Verlauf und Ausgang des Projektes waren ergebnisoffen. Ziel war die Erschließung und Qualifizierung von Möglichkeiten und Strategien zur Beförderung der stadträumlichen Integration von Zuwanderern in Deutschland. Der vorliegende Bericht stellt dar, unter welchen Bedingungen dies gelungen ist und diskutiert die Frage, ob und unter welchen Bedingungen die Integrationspolitik der Städte durch das Projekt befördert werden konnte.

2.2 Projektaufbau

Das Projekt basierte auf zwei Säulen. Zunächst erarbeitete ein Expertenforum aus Wissenschaftlern und Praktikern aus Kommunalverwaltung und Wohnungswirtschaft auf Basis von Begehungen, Anhörungen und wissenschaftlichen Expertisen Handlungsempfehlungen für die Akteure in den Städten. Diese wurden als „Empfehlungen

zur stadträumlichen Integrationspolitik“ Anfang 2005 publiziert (vgl. Kapitel 3). Die Empfehlungen bündeln wissenschaftliche Forschungsergebnisse und praktische Erkenntnisse zur stadträumlichen Integration von Zuwanderern und benennen Handlungsfelder, Maßnahmen und Grundsätze zu deren Beförderung. In der anschließenden Praxisphase diskutierten die Verwaltungen und Wohnungsunternehmen aus acht kooperierenden Großstädten (das so genannte Praxis-Netzwerk) die Empfehlungen und setzten einzelne Maßnahmen in ausgewählten Stadtquartieren um.

Im Einzelnen waren folgende Städte in dem Praxis-Netzwerk zusammengeschlossen:

- *Berlin (Bezirk Mitte)* mit Moabit-West,
- *Essen* mit Altendorf und Bergmannsfeld,
- *Frankfurt am Main* mit der Nordweststadt,
- *Hamburg* mit Mümmelsmannberg und Schiffbeker Berg,
- *Hannover* mit Mittelfeld,
- *Mannheim* mit Neckarstadt-West und Durlacher Straße (Rheinau),
- *München* mit Moosach und
- *Nürnberg* mit Langwasser und der Südstadt.

Durch die Übertragung der Empfehlungen auf die jeweils lokalen Zusammenhänge sollte die kommunale und wohnungswirtschaftliche Praxis der stadträumlichen Integration von Zuwanderern weiter entwickelt werden. Im Mittelpunkt standen die Handlungspotenziale von Kommunen und Wohnungsunternehmen sowie die Prozesse zur Beförderung der stadträumlichen Integration, die im Praxis-Netzwerk implementiert und diskutiert wurden. Für den Umsetzungsprozess stand den Städten ein Budget aus den Projektmitteln zur Verfügung.

Alle Kommunen hatten von sich aus Interesse an der Projektteilnahme bekundet.

2.3 Aufgaben der Projektbeteiligten

Die *Projektgeschäftsstelle* war bei der Schader-Stiftung angesiedelt und hatte im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Organisation des Expertenforums
- Vermittlung der Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik auf der politischen Ebene in den beteiligten Kommunen
- Unterstützung bei Umsetzungsprozessen auf der politischen Ebene in den beteiligten Kommunen

- Unterstützung der Verbundpartner bei Wissenstransfer und Kommunikation der Ergebnisse in den Deutschen Städtetag (DST) und den Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW)
- Durchführung von Workshops für das Praxis-Netzwerk der Kommunen.

Das *Expertenforum* als interdisziplinär besetzter Kreis von Wissenschaftlern und Praktikern aus Kommunen und Wohnungswirtschaft bündelte und systematisierte die wissenschaftliche Forschung sowie die praktischen Erkenntnisse zur stadträumlichen Integration von Zuwanderern. Die Ergebnisse ihrer Arbeit wurden als „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ Anfang 2005 veröffentlicht.

Das *Praxis-Netzwerk der Kommunen* bzw. die Ansprechpartner in den Kommunen waren über den gesamten Projektverlauf verantwortlich für die Vermittlung der Empfehlungen des Expertenforums und für die Organisation der Projektumsetzung in den städtischen Untersuchungsgebieten. Sie unterstützten die Begleitforschung bei den Kontakten und der Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren. Die Aufgaben der Beteiligten umfassten:

- die Unterstützung der Bestandsaufnahme durch die Begleitforschung,
- die Kommunikation der Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik in die Kommunalpolitik und die Verwaltungsspitze,
- die Kommunikation der Empfehlungen in die ausgewählten Gebiete und die Initiierung von Umsetzungsprozessen in den Gebieten,
- die Einbindung der Wohnungsunternehmen sowie ggf. der Einzeleigentümer in die Diskussions- und Umsetzungsprozesse und,
- die Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen und Workshops in den Gebieten.

Der *Begleitforschung* oblagen im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Die Durchführung einer Bestandsaufnahme im Sinne der Ermittlung des Status quo in den Untersuchungsgebieten, die von den beteiligten Städten benannt wurden. Hierzu wurden zu Projektbeginn in den beteiligten Städten und Untersuchungsgebieten qualitative und quantitative Daten zum Thema Integration sowie Informationen über Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse in den Kommunen und Wohnungsunternehmen ausgewertet. Die Ergebnisse sind im Kapitel 2.3 zusammenfassend dargestellt.

- Laufende Begleitung und Dokumentation der Strategien und Aktivitäten der Praxisakteure bei der Diskussion und Umsetzung der Empfehlungen. Die Begleitforschung unterstützte und beförderte die Kommunikation und Vermittlung der Empfehlungen in die Städte des Praxis-Netzwerks. Dokumentiert wurden der Verlauf von Wissenstransfer- und Umsetzungsprozess (Prozessdokumentation) und die Inhalte und Ziele des Umsetzungsprozesses (Ergebnisdokumentation). Die Ergebnisse finden sich in den Kapiteln 4 bis 6.

2.4 Methodik der Bestandsaufnahme in den Städten

Die folgende Darstellung fasst die Ergebnisse der Bestandsaufnahme in den zwölf Untersuchungsgebieten aus den acht beteiligten Städten zusammen, die zu Beginn des Forschungsvorhabens im Jahr 2004 durchgeführt wurde. Die Aufbereitung von Daten und Statistiken entspricht daher dem Stand dessen, was Anfang 2004 zur Verfügung stand. Zielrichtung und Inhalte der Bestandsaufnahme wurden im Rahmen des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ und anhand der Vorgaben der Projektgeschäftsstelle der Schader-Stiftung entwickelt.

Methodische Grundlagen der Bestandsaufnahme waren:

- Leitfadengestützte Experteninterviews mit Akteuren aus Kommunalverwaltung, Politik, Wohnungswirtschaft und den Untersuchungsgebieten,
- Sekundäranalyse statistischer Daten.

Hierzu ist anzumerken, dass im Rahmen der Begleitforschung, die für die Bestandsaufnahme verantwortlich zeichnet, keine Daten selbständig erhoben wurden. Es wurden jene Daten aufbereitet, die durch die Stadt und seitens der Wohnungsunternehmen zugearbeitet wurden. Diese Daten weisen jedoch gerade hinsichtlich der Thematik „Zuwanderer in der Stadt“ deutliche Lücken auf: In der Regel kann nur zwischen Deutschen und Ausländern differenziert werden. Mehrheitlich lagen auch keine Daten dazu vor, wie sich die Zuwanderer zusammensetzen (z.B. eingebürgerte Personen mit Migrationshintergrund, Aussiedler, verschiedene Ethnien). Zudem waren deutliche Unterschiede in der Qualität der Zuarbeit der einzelnen Städte zu verzeichnen. Eine vergleichende quantitative Datenauswertung ist daher nur ansatzweise möglich.

- Literaturrecherche und -auswertung.

Die Darstellung hat den Charakter einer beschreibenden Bestandsaufnahme. Es werden einige inhaltliche Abstraktionen vorgenommen, um die Annäherung an eine

vergleichende Querauswertung zu erleichtern. Die angesprochenen Probleme, Potenziale und Bedarfe in den Untersuchungsgebieten geben die Sichtweise der befragten Akteure wieder.

2.5 Ausgangssituation in den Städten und ausgewählten Gebieten

2.5.1 Regionale Verteilung und Ausgangssituation in den Städten und Stadtteilen

Regionale Lage der Fallstudienstädte



Quelle: eigene Darstellung

Regionale Lage der beteiligten Städte

Im Praxis-Netzwerk sind insgesamt acht Großstädte vertreten (für Berlin nimmt der Bezirk Mitte teil, der von seiner Größe her einer Großstadt entspricht.) Diese Fokussierung auf vornehmlich westdeutsche Großstädte beruht auf einer bewussten Entscheidung im Projektaufbau. Sie ist dadurch begründet, dass der Bevölkerungsanteil der Zuwanderer in Stadtstaaten und in den Ballungsregionen der Flächenstaaten Westdeutschlands deutlich höher liegt als in ostdeutschen Städten und in Klein- und Mittelstädten. Zudem unterscheiden sich Debatten und Probleme im Zusammenhang

mit Integration in westdeutschen Großstädten deutlich von denen in Klein- und Mittelstädten, im ländlichen Raum und in ostdeutschen Großstädten. Für das Projekt wurden Städte ausgewählt, die seit Jahrzehnten Orte der Zuwanderung sind und seit vielen Jahren Strategien und Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern umsetzen.

Charakteristika der ausgewählten Gebiete

In den acht Fallstudienstädten wurden insgesamt 12 Gebiete für die Praxisphase ausgewählt. Die Begleitforschung hat vorbereitend eine Bestandsanalyse in diesen Gebieten durchgeführt. Im Folgenden wird jedes ausgewählte Gebiet kurz charakterisiert. Daran anschließend werden die Gebiete nach bestimmten Kriterien verglichen.

Berlin Mitte, Moabit-West

Moabit-West im Berliner Bezirk Mitte ist ein innerstädtisches Altbauquartier mit Mischnutzung. Die Miethäuser sind überwiegend im Besitz von Einzeleigentümern. Das Gebiet ist städtebaulich und sozial sehr heterogen, faktisch ein Gebiet mit zwei Wohnlagen, die weitgehend ohne gemeinsame Identität und funktionale Beziehung sind. Im nördlichen Teil liegt ein sehr dicht besiedeltes traditionelles Arbeiter- und Migrantenquartier, im südlichen Teil findet sich ein traditionell bürgerlicher Kiez von Moabit. Ein Teil des Untersuchungsgebietes, der „Beusselkiez“, ist Programmgebiet der Sozialen Stadt.

Essen Bergmannsfeld

Essen Bergmannsfeld liegt an der Stadtgrenze zu Bochum. Städtebaulich geprägt ist der Stadtteil durch überwiegend vier- und sechsgeschossige Gebäude in Blockbauweise, die in den 1960er und 1970er Jahren errichtet wurden (Großsiedlung). Der Wohnungsbestand gehört zwei Wohnungsunternehmen. Der Anteil des öffentlich geförderten Wohnungsbaus ist überdurchschnittlich hoch. In dem Gebiet lebt eine überdurchschnittlich hohe Anzahl von Aussiedlern.

Essen Altendorf

Der zentrumsnahe Stadtteil hat eine gemischte Baustruktur, überwiegend aus der Nachkriegszeit. Etwa 70 % der Gebäude befinden sich in Einzeleigentum, der Rest wird von mehreren Wohnungsunternehmen gehalten. Altendorf ist Programmgebiet der Sozialen Stadt. Das Gebiet hat im stadtweiten Vergleich einen überdurchschnittlich hohen Migrantenanteil.

Frankfurt am Main Nordweststadt

Die Nordweststadt ist die größte Frankfurter Wohnsiedlung. Sie liegt am nordwestlichen Rand der Stadt und ist in den 1960er und 1970er Jahren als modellhafte neue Großsiedlung entstanden. Vier große Wohnungsunternehmen vermieten zusammen etwa 63% des Wohnungsbestandes. Der Stadtteil zeichnet sich nicht als „Problemgebiet“ im Zusammenleben von Deutschen und Zuwanderern aus. Er ist durch eine relativ alte Bewohnerstruktur geprägt, die im Zuge eines Generationswechsels durch einen verstärkten Zuzug von Migrantenhaushalten „durchmischt“ wird. Ein Teilgebiet des Stadtteils ist in das kommunale Programm „Frankfurt Soziale Stadt – Neue Nachbarschaften“ aufgenommen worden.

Hannover Mittelfeld

Hannover Mittelfeld ist ein innenstadtrandnahes Zuwandererquartier mit gemischtem Wohnbestand, vor allem aus der Nachkriegszeit. Das Quartier wurde überwiegend für schlesische Flüchtlinge errichtet. Rund 50% der Wohnungen gehören einer Wohnungsbaugesellschaft und einem städtischen Wohnungsunternehmen. Diese Wohnungen sind an ein Belegungsrecht gebunden. Die Ausstattung der Wohnungen entspricht überwiegend noch dem Niveau der 1950er Jahre, sie sind mehrheitlich klein und modernisierungsbedürftig. Das Quartier ist Programmgebiet der „Sozialen Stadt“.

Hamburg Mümmelmannsberg

Die Großwohnsiedlung liegt am westlichen Rand Hamburgs. Der Großteil des Wohnungsbestandes ist öffentlich geförderter Wohnungsbau. Die beiden stadteigenen Wohnungsunternehmen halten knapp 70% des Wohnungsbestandes, die restlichen Bestände verteilen sich auf zehn Genossenschaften. Das Gebiet ist seit zehn Jahren Sanierungsgebiet. Der Ausländeranteil ist im Vergleich zu anderen Stadtteilen des Praxis-Netzwerks gering.

Hamburg Schiffbeker Berg

Schiffbeker Berg ist ein verdichtetes Wohnquartier mit gemischtem Wohnungsbestand überwiegend aus den 1960er und 1970er Jahren. Der Anteil der Einzeleigentümer ist überdurchschnittlich hoch und liegt bei nahezu drei Viertel des Wohnungsbestandes. Der Ausländeranteil ist im Vergleich zu anderen Stadtteilen des Praxis-Netzwerks gering. Es wurde zum Zeitpunkt der Bestandserhebung angestrebt, das Gebiet in das Hamburger Stadtteilentwicklungsprogramm aufzunehmen. Schiffbeker Berg und Mümmelmannsberg sind seit 2005 bzw 2006 im Rahmen der Aktiven Stadtteilentwicklung Interventionsschwerpunkte im Entwicklungsraum Billstedt/Horn.

Mannheim Neckarstadt-West

Die Neckarstadt-West ist ein innerstädtisches Altbauwohngebiet (Mischnutzung). Die städtebauliche Situation ist geprägt durch eine hohe Nutzungsdichte und die zum Teil noch geschlossene gründerzeitliche Bebauung. Der Stadtteil hat mit 46 % stadtweit den höchsten Anteil an Zuwanderern. Die soziale Lage der Bevölkerung hat sich in den letzten Jahren verschlechtert. Für den Stadtteil wurde im Frühjahr 2004 ein Quartiermanagement eingerichtet. Hierfür wurde ein Trägerverein gegründet, der den Quartiermanager finanziert sowie die Räume stellt. Den Vorsitz des Trägervereins hat das kommunale Wohnungsunternehmen, das auch anteilig die Kosten trägt. Weitere finanzielle Unterstützung kommt von der Freudenberg-Stiftung, dem Diakonischen Werk, der Caritas, der AWO und dem ASB.

Mannheim Durlacher Straße (Rheinau)

Die Durlacher Straße im Stadtteil Rheinau am südlichen Rand Mannheims ist eine Neubauwohnanlage der 1970er Jahre mit 208 Sozialmietwohnungen. Eigentümer der Wohnanlage ist eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft. Die Bewohnerschaft weist im gesamtstädtischen Vergleich einen überdurchschnittlichen Ausländeranteil auf. Das Gebiet war bis Ende 2003 Programmgebiet der Sozialen Stadt. Eine weitere Finanzierung der Gemeinwesenarbeit wird durch das kommunale Wohnungsunternehmen, das Diakonische Werk und die Stadt ermöglicht.

München Moosach

Moosach ist ein innenstadtrandnahes Wohnquartier mit gemischtem Wohnbestand, wobei in großen Bereichen des Untersuchungsgebietes Einfamilienhäuser, Reihenhäuser und aufgelockerter Geschosswohnungsbau dominieren. Die Bausubstanz stammt überwiegend aus der Nachkriegszeit. Der Zuwandereranteil ist im stadtweiten Vergleich durchschnittlich, allerdings mit leicht steigender Tendenz. Das Gebiet ist zwar mit Blick auf die soziale Lage eines der Problemgebiete in der Stadt, allerdings keines mit erhöhtem Handlungsbedarf.

Nürnberg Südstadt

Das innerstädtische Altbauquartier, ein traditionelles Arbeiter- und Migrantenquartier mit Mischnutzung aus Wohnen und kleinteiligem Gewerbe, ist städtebaulich durch eine geschlossene Blockrandbebauung geprägt. Überwiegend handelt es sich um wieder aufgebaute Gebäude der 1950er Jahre, die sich in Besitz privater Einzel-eigentümer befinden. Der Anteil der Ausländer und Migranten ist hoch und nimmt zu. Ein Teil der Südstadt ist Programmgebiet der Sozialen Stadt.

Nürnberg Langwasser

Langwasser ist eine Großwohnsiedlung aus den 1960er und 1970er Jahren am Stadtrand. Zahlreiche Mietwohnungen unterliegen noch der Sozialbindung, die Eigentümerstruktur im Mietwohnungsbestand setzt sich aus einer Vielzahl von Wohnungsunternehmen zusammen. Im Gebiet leben überdurchschnittlich viele Aussiedler. Der Ausländeranteil ist gering.

Besonderheiten der Gebiete im Vergleich

Die ausgewählten Stadtquartiere sind von unterschiedlicher Größe und haben zwischen 5.000 und 50.000 Einwohner. Sie repräsentieren in ihrer Siedlungsstruktur einen Querschnitt städtischer Wohngebiete mit meist hohem Zuwandereranteil. Vertreten sind die Großsiedlung der 1960er und 1970er Jahre, das Arbeiterquartier der Nachkriegsära in aufgelockerter Bebauung und das klassische innerstädtische Arbeiterquartier aus der Gründerzeit. Mehrheitlich werden die Stadtteile oder einzelne ihrer Teilgebiete im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ gefördert.

Anteil an Zuwanderern/Ausländern: Fast alle Städte haben einen hohen Anteil an ausländischer Bevölkerung. *Frankfurt am Main* steht hier mit 27% an der Spitze. Einzig *Essen* hat mit 9,5% eine vergleichsweise niedrige Ausländerquote. Trotz einer schrumpfenden oder stabilen Gesamtbevölkerung wächst in den meisten Städten der Anteil der Zuwanderer. So stehen in *Essen* und *Hannover* Wanderungsgewinnen bei der ausländischen Bevölkerung Wanderungsverluste bei der deutschen Bevölkerung gegenüber. Der Anteil der Zuwanderer ist in nahezu allen Untersuchungsgebieten im Vergleich zur Gesamtstadt überdurchschnittlich hoch (z.T. doppelt bis drei Mal so hoch wie in der Gesamtstadt). Ausnahmen bilden die *Frankfurter Nordweststadt* mit einem unterdurchschnittlichen Zuwandereranteil und *München Moosach*, wo sich der Zuwandereranteil zwar auf hohem Niveau befindet, aber nicht sehr viel höher als in der Gesamtstadt ist.

Soziale Lage: München, Nürnberg und Hamburg, die drei Städte des Praxis-Netzwerkes, die mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung als wachsend klassifiziert werden können, haben im Städtevergleich eine eher unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote von 5,1% bis 8,5%¹. Die meisten Untersuchungsgebiete weisen jedoch im Vergleich zur Gesamtstadt eine (im Schnitt um rund 4 Prozentpunkte) höhere Arbeits-

1) Anteil der arbeitslos gemeldeten Personen an der gesamten Bevölkerung zwischen 15 - 64 Jahren im Jahr 2002.

losenquote und einen deutlich höheren Anteil an Sozialhilfeempfängern (im Schnitt um 7,6 Prozentpunkte) auf. Von wenigen Ausnahmen wie etwa der *Frankfurter Nordweststadt* oder *Nürnberg-Langwasser* abgesehen, konzentrieren sich in den Untersuchungsgebieten Haushalte mit sozio-ökonomischen Problemen.

Städtebauliche Struktur: Etwa die Hälfte der Untersuchungsgebiete sind Großwohnsiedlungen. Bei den übrigen Gebieten handelt es sich um innerstädtische bzw. innenstadtnahe Altbauquartiere, die zum Teil auf altem Grundriss nach dem Krieg wieder errichtet wurden, oder um Quartiere mit aufgelockerter Nachkriegsbebauung. In der Mehrzahl der Gebiete bestehen Erneuerungsbedarfe im Wohnungsbestand.

Eigentümerstruktur: Die Eigentümerstruktur in den Gebieten unterscheidet sich stark. Während in einigen wenigen innerstädtischen Gebieten private Einzeleigentümer dominieren, prägen größere Wohnungsunternehmen – sowohl kommunale als auch private – vor allem die Großwohnsiedlungen. Genossenschaften sind als Eigentümer insbesondere bei Neubauwohnanlagen vertreten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in den Untersuchungsgebieten eine Konzentration von Zuwanderern, ein hoher Anteil von Bewohnern in sozio-ökonomischen Bedarfslagen und Erneuerungsbedarfe im Wohnungsbestand zusammentreffen – und somit mehrere negative Effekte der stadträumlichen Segregation.

2.5.2 Administrative Zuständigkeiten für die Integrationspolitik

Die Integrationspolitik in den beteiligten Städten ist für die Umsetzung der Empfehlungen von hoher Bedeutung. Im Folgenden soll dargestellt werden, wer für die Integrationspolitik administrativ verantwortlich ist.

Unterschiede zwischen den acht Städten bestehen insbesondere im Hinblick darauf, wie die politische Ebene in die Steuerung der Integrationspolitik eingebunden ist und inwiefern die Entwicklung und Umsetzung von Integrationspolitik bzw. -maßnahmen als Aufgabe der Verwaltung definiert werden. In *Berlin Mitte*, *Essen*, *Hamburg*, *Mannheim*, *Frankfurt am Main* und *Nürnberg* gibt es eine *klar definierte politische Zuständigkeit* für Fragen der Integration. In *Mannheim*, *Nürnberg* und *Frankfurt am Main* bestehen entsprechende parlamentarische Ausschüsse. In *Essen* und *Frankfurt am Main* ist ein Dezernent unmittelbar für die Umsetzung der Integrationspolitik verant-

wortlich und hat regelmäßige Berichtspflicht im Stadtparlament. In *Berlin Mitte* ist der Integrationsreferent dem Bezirksbürgermeister direkt zugeordnet. Zudem wird Integration explizit als Querschnittsaufgabe der Verwaltung definiert, an der sich alle Verwaltungsbereiche zu beteiligen haben.

Zur Steuerung der Integrationspolitik wird in *Essen*, *Mannheim* und *Nürnberg* das Instrument eines festgeschriebenen, umfassenden und übergreifenden Integrationskonzeptes genutzt. In *Essen* ist nach umfangreicher Diskussion und einem breiten Beteiligungsverfahren vor einigen Jahren vom Stadtrat ein Konzept interkultureller Arbeit verabschiedet worden, in *Nürnberg* arbeitet die Stadt aktuell daran. In *Nürnberg* hat außerdem der Oberbürgermeister Integrationspolitik zur „Chefsache“ erklärt.

In *München* wird kommunale Integrationspolitik – einschließlich der Gesamtstrategie für die Integrationspolitik sowie der interkulturellen Orientierung und Öffnung der gesamten Stadtverwaltung – als *Querschnittsaufgabe der Verwaltung* verstanden. Die Stelle für interkulturelle Arbeit, angesiedelt beim Sozialreferat, ist dabei für die stadtweite Koordination verantwortlich. Der Entwurf für ein neues kommunales Integrationskonzept befindet sich derzeit in der internen städtischen Abstimmung und soll im Herbst 2006 durch den Stadtrat verabschiedet werden.

In *Hamburg* und *Hannover* sind einzelne Dienststellen für das Thema Integration zuständig. Integration von Zuwanderern wird in *Hamburg* als Querschnittsaufgabe verstanden. Die Federführung liegt bei der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz – Amt für Soziales und Integration. Diese Behörde erarbeitet zurzeit in Abstimmung mit den anderen Fachbehörden, der Senatskanzlei und unter Beteiligung des Integrationsbeirates sowie anderen an der Integrationsförderung beteiligten Institutionen ein Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern. In *Hannover* ist das Referat für interkulturelle Angelegenheiten (RiA) zuständig. Diese Dienststelle übernimmt die Abstimmung und Koordination der Maßnahmen und Beiträge der verschiedenen Ämter. Andere Ämter werden zwar einbezogen, jedoch mehr auf operativer, fachspezifischer Ebene und weniger hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der gesamten Integrationsarbeit. Eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe, in der ein Konzept entwickelt oder Strategien abgestimmt werden, gibt es in *Hannover* nicht. Ähnlich verhält es sich in *Frankfurt am Main*, wo mit der Einrichtung eines in Deutschland einmaligen Amtes für multikulturelle Angelegenheiten der sog. „Frankfurter Weg“ beschritten wurde.

2.5.3 Probleme, Potenziale und Bedarfe in den ausgewählten Gebieten

Die Untersuchungsgebiete unterscheiden sich hinsichtlich ihrer – von den Gesprächspartnern definierten – Potenziale und Probleme, und damit auch in Bezug auf die Handlungsbedarfe.² Dennoch gibt es einige Gemeinsamkeiten.

Um einen Überblick über die Situation in den Untersuchungsgebieten zu geben, werden zunächst die wichtigsten Problemfelder und Potenzialbereiche aus Sicht der Gesprächspartner zusammenfassend dargestellt. Die ebenfalls aus deren Sicht bestehenden Handlungsbedarfe werden anschließend kurz beschrieben.

Probleme

Übersicht über die Problemfelder:

- Wohnungsbestand
 - Sozio-ökonomische Lage der Bevölkerung
 - Wohnumfeld / Infrastruktur
 - Gewerbe
 - Arbeit / Ausbildung
 - Beteiligung / Kontakte zu Migranten
 - Nachbarschaft und Zusammenleben
 - Image / Sicherheitsempfinden
 - Wohnungswirtschaft
- Die Gesprächspartner benannten für viele Gebiete die Abnahme des Bestandes an sozialgebundenen Wohnungen als Problem. Befürchtet wird bei angespannten Wohnungsmärkten ein Anstieg der Mieten und damit verbunden eine Verknappung von preiswertem Wohnraum. In der Folge könne es zur Verdrängung alteingesessener Mieter und zur Auflösung intakter Nachbarschaften kommen. Aus gesamtstädtischer Sicht bestehe zudem die Gefahr, dass stadträumliche Segregation und Ausgrenzung zunehmen, da die Bestände preisgünstigen Wohnraums abnehmen und sich in bestimmten Quartieren konzentrieren.

2) Es wurden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Bereichen kommunale Verwaltung, Politik, Wohnungswirtschaft, freien und kommunalen Trägern der Kinder-, Jugend- und Sozialarbeit, mit Akteuren aus Schulen, Migrantenorganisationen, Polizei, Quartiermanagement und Vereinen geführt.

- In der Mehrzahl der Untersuchungsgebiete wird ein selektiver Wegzug der deutschen und zum Teil auch der sozio-ökonomisch bessergestellten ausländischen Haushalte und Familien festgestellt. Hinzu kommt sukzessive ein Zuzug von sozial benachteiligten Mietern sowohl deutscher als auch ausländischer Herkunft. Bei älteren Bewohnern und weniger gut situierten Bevölkerungsschichten besteht dagegen kaum Fluktuation. Insgesamt ändert sich durch diese Prozesse jedoch die Zusammensetzung der Bevölkerung, und damit auch der Bedarf an und die Nachfrage nach Infrastrukturangeboten.
- In den Untersuchungsgebieten wächst die Zahl dort lebender Zuwanderer und damit einhergehend die Zahl von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. Fast überall steigt auch die Zahl der von staatlichen Transferleistungen Abhängigen. Diese Entwicklungen verstärken das Risiko, dass gegenseitige Akzeptanz und Toleranz abnehmen und die Integrationschancen eines Teils der im Gebiet aufwachsenden Kinder und Jugendlichen, gleich welcher Herkunft, sinken. Die Gesprächspartner konstatierten für die meisten Gebiete insgesamt eine verbreitete und sich zunehmend verschlechternde sozio-ökonomische Lage bis hin zu Armut der Bewohner, die im Vergleich zur jeweiligen Gesamtstadt deutlich überdurchschnittlich ausgeprägt war.
- Nahezu alle Interviewpartner stellen fest, dass es zu wenige informelle Treffpunkte sowie Spiel- und Sportmöglichkeiten insbesondere für Jugendliche gebe. Es fehlten Orte der zwanglosen Begegnung. Auch die Grünflächen und das Wohnumfeld werden häufig als defizitär bezeichnet, sowohl was die Zahl und Größe als auch die Ausstattung und Gestaltung betreffe.
- Die Interviewpartner geben auch für das lokale Gewerbe vielfältige Probleme an. So ist die Nahversorgung mit Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs häufig defizitär. Eine Abwärtsentwicklung der Geschäftsstraßen und viele Leerstände führten zur Verödung von Straßenzügen. In den meisten Untersuchungsgebieten, vor allem in monostrukturellen Großwohnsiedlungen, fehlten lokale Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten, ebenso wie Plätze für Betriebspraktika. Zudem wird konstatiert, dass viele ethnische Gewerbebetriebe sehr klein seien, keine Ausbildungsberechtigung hätten und daher keine Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen könnten.
- In vielen Städten bestehen Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme zu Zuwanderern, insbesondere zu Migrantenvereinen und -organisationen. Die Problemwahrnehmung sowie Interpretation und Begründungen variieren dabei. So wurde den Migrantenvereinen z.T. ein fehlender Bezug zum Stadtteil nachgesagt; auch mangelnde Deutschkenntnisse der Zuwanderer wurden als Grund angeführt. Die Migrantenvereine bemängeln ihrerseits z.T. fehlende

Anerkennung bzw. Unterstützung ihrer integrativen und kulturellen Tätigkeit, ungeeignete Beteiligungsformen und verweisen auf fehlende kommunale Mitbestimmungsrechte für Zuwanderer. Mit Blick auf das Engagement für den Stadtteil wurde von vielen Gesprächspartnern die Tendenz zur Isolierung und Partizipationsferne als Reaktion dargestellt: Fehlende Mitbestimmungsrechte führten zur Abkehr von partizipativen Prozessen im Stadtteil (vom Nicht-Dürfen zum Nicht-Wollen).

- Häufig gaben die Interviewpartner an, dass in den Untersuchungsgebieten soziale Spannungen zwischen verschiedenen Gruppen bestünden (z.B. zwischen verschiedenen Altersgruppen, ethnischen Gruppen, Deutschen und Ausländern). Fast alle Untersuchungsgebiete haben ein schlechtes Image. Sie gelten als unsicher sowie als Orte, an denen sich Vandalismus und Kriminalität häufen. Das Außenimage – einschließlich der Darstellung in der Presse – ist hierbei meist negativer als die Einschätzung der Bewohnerschaft selbst.
- Zu Einzeleigentümern in den Gebieten und teilweise auch zu Wohnungsgenossenschaften haben die Kommunen in der Regel nur einen losen, unverbindlichen Kontakt. Der Zugang zu ihnen gilt als schwierig und wird als Problem beschrieben. Der Kontakt zu größeren Wohnungsunternehmen ist hingegen, vor allem bei städtischen Wohnungsunternehmen, relativ gut bzw. eng.

Potenziale

Übersicht über die Potenzialbereiche:

- Akteursebene: effiziente personelle und institutionelle Netzwerke
 - Integrierte Aktivitäten und Projekte
 - Gute Infrastruktur und gute Qualifikation der Mitarbeiter aus Verwaltung, Wohnungsunternehmen und Einrichtungen
 - Gutes Wohnumfeld und gute soziale Infrastruktur
-
- In den beteiligten Städten bzw. den Untersuchungsgebieten existieren nach Einschätzung vieler Vor-Ort-Akteure häufig bereits effiziente Kooperationsformen und Akteurskonstellationen. Diese Vernetzung auf Stadt-, Bezirks- und Stadtteilebene ist Ergebnis vielfältiger Bemühungen der integrativen Stadt(teil)entwicklung der letzten Jahre. Sie bietet Potenzial für erfolgreiche Integrationspolitik, weil Angebote frühzeitig abgestimmt und Maßnahmen und Projekte gemeinsam geplant und durchgeführt werden können. Die Vernetzung vor Ort wird insbesondere in den Gebieten als gut bezeichnet, in denen ein Quartiermanagement vorhanden ist.

- In vielen Stadtteilen, und vor allem in Programmgebieten der „Sozialen Stadt“, werden übergreifende integrative Aktivitäten wie z.B. Unternehmenskooperationen, Beschäftigungsmaßnahmen und bauliche Aufwertungen als ein Potenzial und als Ergebnis der Bemühungen der integrativen Stadt(teil)entwicklung dargestellt. Auch die gute Zusammenarbeit von Einrichtungen im Stadtteil, die mit Kindern, Jugendlichen und Familien arbeiten, sowie die Entwicklung von integrierten Projekten werden mehrheitlich positiv hervorgehoben.
- Die Gesprächspartner bezeichneten auch die zahlreichen lokalen Infrastrukturangebote als Potenzial für die Entwicklung der Gebiete und für die Integration. Letzteres gelte insbesondere dann, wenn die Angestellten der Einrichtungen über interkulturelle Kompetenz verfügten; diese wird jedoch insgesamt mehrheitlich als verbesserungsbedürftig eingeschätzt. Quantität und Qualität der sozialen Angebote für Kinder werden trotz einiger Mängel als relativ gut eingeschätzt. In vielen Gebieten gibt es zudem aktive Sportvereine. Nahezu alle Gebiete verfügen über eine gute Verkehrsanbindung an die Innenstadt sowie über eine gute Anbindung an den ÖPNV.

Handlungsbedarfe

Im Folgenden werden die Handlungsbedarfe dargestellt, die die Gesprächspartner für die Untersuchungsgebiete benannten.

Kooperation zwischen Wohnungseigentümern

In den meisten Städten sind Wohnungsunternehmen als Partner der Stadt(teil)entwicklung aktiv. Als unzureichend werden jedoch Kooperation und Abstimmung der Eigentümer untereinander gewertet. Die Mehrzahl der befragten Akteure, auch aus den Wohnungsunternehmen selbst, sieht Bedarf für Maßnahmen und Strategien, die diese Kooperation befördern.

Interkulturelle Kompetenzen in sozialen Einrichtungen

Gesprächspartner aus vielen Städten betonen, dass interkulturelle Kompetenzen bei Mitarbeitern sozialer Einrichtungen noch zu wenig ausgeprägt seien. Hier bestehe ein deutlicher Bedarf an Informationen und gezielter Schulung. Die Erfahrung zeige, dass soziale Angebote von Zuwanderern vor allem dann wahrgenommen werden, wenn sie in den entsprechenden Institutionen Personen ihres Vertrauens und insbesondere Menschen aus dem gleichen Herkunftsland antreffen. Mit ihnen könnten sie sich notfalls auch in ihrer Muttersprache austauschen. Zudem bringe der gemeinsame ethnische Hintergrund vielfach ein besseres Verständnis und das Gefühl der Akzeptanz mit

sich. Vorteilhaft sei auch die Zusammenarbeit von Mitarbeitern mit und ohne Migrationshintergrund. Sie könne für alle Betroffenen zu einem besseren Verständnis verschiedener ethnischer Gruppen in den Institutionen führen und so Berührungspunkte auf beiden Seiten abbauen. Dies fördere den Umgang der Beteiligten miteinander.

Ausbau Elternarbeit

Eine Kooperation zwischen Kindergarten, Schule und Elternhaus in der Erziehungsarbeit ist nach Einschätzung vieler Experten aus dem Bildungs- und Jugendbereich dringend erforderlich. Gerade bei Zuwandererfamilien, die sozial und ökonomisch benachteiligt sind oder isoliert leben, sei es aber schwierig, diese Kooperation aufzubauen. Bei vielen Eltern bestünden beispielsweise Berührungspunkte wegen sprachlicher Defizite. Erfahrungsgemäß seien Eltern am ehesten zu erreichen, wenn Feste und Veranstaltungen in der Schule stattfänden, an denen ihre Kinder mitwirkten. Der Ausbau der Elternarbeit mit Zuwanderern wird von allen lokalen Akteuren in den Untersuchungsgebieten als dringend notwendig bezeichnet.

Ausbau Sprachförderung

Nach wie vor haben viele Zuwanderer unterschiedlicher Altersgruppen Sprachprobleme; selbst bei Jüngeren bestünden Sprachdefizite, sowohl in der Sprache des Herkunftslandes als auch im Deutschen. Eine gezielte Sprachförderung sollte daher im frühen Kindesalter und damit im Vorschulalter beginnen und auch die Eltern von schulpflichtigen Kindern berücksichtigen – so der formulierte Bedarf.

Profilierung von Schulen

Etliche Gesprächspartner konstatieren, dass viele Eltern aufgrund von Notlagen ihren Erziehungsaufgaben nicht mehr gerecht werden könnten. Zudem seien Schulen in ethnisch geprägten Gebieten mit den Anforderungen multiethnischer Klassen konfrontiert. Viele Kinder beherrschten die Schulsprache Deutsch nicht in ausreichendem Maß und hätten erhebliche Lernschwierigkeiten.

Den Bildungseinrichtungen im Gebiet wird daher von den Befragten eine zentrale Rolle für Spracherwerb, interkulturellen Austausch und Begegnung sowie für soziales und kulturelles Lernen der Kinder und ihrer Eltern zugeschrieben. Viele Gesprächspartner forderten deshalb, Schulen nicht mehr allein als Stätte reiner Wissensvermittlung zu gestalten, sondern zunehmend als Orte, an denen auch soziale und kommunikative Kompetenzen erlernt und eingesetzt werden. Hierbei könne es hilfreich sein, wenn Schulen Kooperationen mit Jugendhilfe, Betrieben, Verbänden und anderen lokalen Akteuren eingingen.

Aufwertung des Einzelhandels/lokalen Gewerbes

Die wirtschaftliche Entwicklung und die Situation des lokalen Gewerbes sind in vielen Gebieten gekennzeichnet von Leerständen, Fluktuation und der Ansiedlung von Billigmärkten. Die ethnische Ökonomie nimmt hierbei eine ambivalente Rolle ein: Zwar wird im Zusammenhang mit ethnischer Ökonomie negativ von Segregation gesprochen, doch kommt vielen Quartiersbetrieben von Zuwanderern eine zentrale Versorgungsfunktion im Stadtteil zu. Dies schließt nicht aus, dass auch Migrantenunternehmen den Sektor der Billig- oder so genannten Ramschläden anreichern.

Für alle Gebiete wird der Bedarf an Maßnahmen formuliert, die das lokale Gewerbe, einschließlich des ethnischen Gewerbes, fördern und aufwerten und in einen städtischen Entwicklungsprozess einbinden.

Förderung der Partizipation der Migranten

Als eines der zentralen Probleme in den Quartieren wird die fehlende oder unzureichende Partizipation der Zuwanderer an der Stadtteilentwicklung und am gesellschaftlichen Leben der Stadt bezeichnet. Diese zu befördern, ist nahezu für alle lokalen Akteure die wichtigste Voraussetzung für Integration. Die Gesprächspartner sahen Handlungsbedarfe vor allem in Bezug auf die Möglichkeiten, Zuwanderer überhaupt zu erreichen. Die Strategien, die dazu dienten, Zugänge zu ihnen zu erschließen, müssten verbessert werden. Auch müssten die Motivation der Zuwanderer zur Mitwirkung gesteigert und ihre Selbsthilfepotenziale gefördert und besser genutzt werden.

Orte der (interkulturellen) Begegnung schaffen

Von vielen Gesprächspartnern wird der Bedarf nach Örtlichkeiten für interkulturelle Begegnung formuliert, an denen sich Menschen verschiedenster Herkunft zwanglos treffen und austauschen können. Dabei sei darauf zu achten, dass die Begegnungsmöglichkeiten wohnortnah und niedrigschwellig angelegt würden.

Imageverbesserung

Die Gesprächspartner sahen das schlechte Image der meisten Untersuchungsgebiete als deren zentrales Problem. Ein Negativimage – insbesondere in der Außensicht – beeinflusse nicht nur die Stimmung vor Ort, sondern auch die öffentliche Meinung und das Selbstwertgefühl der Bewohnerschaft. Das negative Image der Gebiete werde nicht allein durch deren (echte oder angenommene) Probleme begründet, sondern entstehe auch durch die Unkenntnis über im Gebiet vorhandene Einrichtungen, Initiativen, Angebote und engagierte Akteure und nicht zuletzt durch eine zum Teil tendenziöse Berichterstattung in Presse, Rundfunk und Fernsehen.

Manche Akteure schlugen deshalb vor, medienwirksame Aktionen zur Darstellung von positiven Entwicklungen in den Gebieten, Stadtteilstunden und andere öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen, die zu einer Verbesserung des Images beitragen können, stärker als bislang zu initiieren. Dem Quartiermanagement komme hierbei eine Schlüsselrolle zu. Als hilfreich wurden auch das Engagement und die Unterstützung der Politik für das Gebiet und seine Belange eingeschätzt.

Fazit

Die knappe Übersicht zeigt die Probleme und Bedarfe für bestimmte Handlungsfelder und Themen. Als besonders wichtig werden Maßnahmen in den Themenfeldern Bildung, Partizipation und Migrantenökonomie erachtet. Potenziale liegen hingegen vielfach auf der Akteurs- und Strukturebene. Kooperationen und Akteursnetzwerke, die in vielen Untersuchungsgebieten bestehen, sind in der Regel Voraussetzung, um inhaltliche Handlungsfelder integriert bearbeiten zu können. Programmgebiete der Sozialen Stadt bieten hierfür besonders gute Voraussetzungen.

3 Empfehlungen des Expertenforums und ihre Bewertung durch die Akteure

Die Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik basieren auf der Feststellung, dass sich in Deutschland, wie in allen Ländern mit starker Einwanderung, Zuwanderer in bestimmten Stadtteilen räumlich konzentrieren. Den Hintergrund für diese Sachlage bilden der zunehmende Anteil von Zuwanderern an der Gesamtbevölkerung und die räumliche Konzentration der Zuwanderer in Großstädten Westdeutschlands, und hier vor allem in Stadtteilen, die als benachteiligt gelten. Das Expertenforum geht in seinen Empfehlungen davon aus, dass Stadtplanung und Wohnungspolitik keine wirksamen Instrumente haben, um eine einmal entstandene stadträumliche Segregation kurz- oder mittelfristig wieder aufzulösen. Integrationspolitik müsse daher damit umgehen, dass Integration – auch unter den Bedingungen der sozialräumlichen Segregation – zu gestalten ist. Die „Mischung“ von Zuwanderern und Einheimischen in den Wohnquartieren der Städte sei kein handhabbares Instrument zur Integration der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft (Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ 2005, S. 19).

Die Experten verweisen darauf, dass die Städte angesichts dieser Sachlage darauf hinarbeiten müssten, dass die räumliche Segregation von Zuwanderern – gleich welcher Ursache – nicht zu deren Ausschluss aus der Gesellschaft führt. „Räumliche Segregation in benachteiligten und benachteiligenden Quartieren darf nicht zum Integrationshemmnis werden. Sie zu akzeptieren darf nicht heißen, Abschottungstendenzen einzelner Zuwanderungsgruppen zu dulden“ (dies., S. 21). Das Expertenforum stellt auch explizit die positiven Aspekte der ethnischen Segregation für die Integration der Zuwanderer dar. So könne die freie Wahl des Wohnortes – und damit eine freiwillige Segregation – dazu führen, dass „der Beginn des Integrationsprozesses erleichtert und Konflikte zwischen unterschiedlichen Kulturen und Lebensstilen vermieden“ (dies., S. 21) und die positiven Wirkungen gezielt für die Integration und das Zusammenleben genutzt werden.

Die inhaltliche Bewertung der Empfehlungen durch verschiedene Akteure bzw. Akteursgruppen in den Fallstudienstädten und ausgewählten Gebieten erwies sich als entscheidend für den weiteren Verlauf des Umsetzungsprozesses. Im Folgenden werden daher, nach einer kurzen Übersicht über die wichtigsten Empfehlungen, die Reaktionen und Bewertungen ausführlich erläutert.

3.1 Empfehlungen und Handlungsfelder

Nach der Logik der Empfehlungen sollten im Praxis-Netzwerk Strategien entwickelt werden, die diese Sachlage als Fakt akzeptieren. Hierzu gehört auch, der stadt-räumlichen Integration in der kommunalen Integrationspolitik einen besonderen Stellenwert einzuräumen. Denn in den Empfehlungen wird zur Beschreibung der Ausgangslage dargelegt, dass die Integrationskraft des Arbeitsmarktes abgenommen hat und damit der städtische Raum und das Wohnquartier als alltäglicher Aufenthaltsort zunehmende Bedeutung für die Integration gewinnen. Wohnung und Wohnumfeld bilden einerseits den sozialräumlichen Hintergrund für unterschiedliche Integrationsprozesse, andererseits sind sie selbst Integrationsfaktoren. Damit stellen die Empfehlungen das Wohnquartier in den Fokus der sozialräumlichen Integrationsmaßnahmen. Da Integration eine Querschnittsaufgabe ist und auf gesamtstädtischer Ebene ein ganzheitliches und ressortübergreifendes Vorgehen erfordert, sind für die Integrationsleistung der Quartiere sehr unterschiedliche Handlungsfelder relevant, für die Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen sind. Nach Ansicht der Experten kommt folgenden Handlungsfeldern und möglichen Maßnahmen besondere Bedeutung zu:

- *Kompetenzen und Angebote in der Kommune, bei freien Trägern und in Wohnungsunternehmen*

In der Verwaltung, bei Trägern der sozialen Arbeit, aber auch in Wohnungsunternehmen sollten (mehr) Personen mit Migrationshintergrund als bikulturelle Experten eingestellt und vorhandenes Personal interkulturell geschult werden. Gleichzeitig sollten die sozialen Dienstleistungen stärker als bisher auf alle Zielgruppen im Gebiet ausgerichtet werden.

- *Bildung und Spracherwerb vor Ort*

Schulische Bildung und Spracherwerb sind für den Integrationsprozess von herausragender Bedeutung. Um Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zu geben, gleichberechtigt an Schul- und Berufsausbildung teilzunehmen, sollte 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, so auch Sprachkurse für Eltern, der Ausbau von Schulen zu Stadtteilschulen und zu Bürgerzentren sowie berufliche Qualifizierungsangebote an Schulen.

■ *Migrantenökonomie*

Die Integrationsfunktion der Migrantenökonomie im Quartier ergibt sich am deutlichsten in Bezug auf den Arbeitsmarkt. Im Erfolgsfall garantiert sie den Unternehmern selbst sowie den dort Auszubildenden und Angestellten die Teilnahme am Erwerbsleben und die Unabhängigkeit von staatlichen Transferleistungen. Außerdem haben die Betriebe und Geschäfte der Migranten als Anlauf- und Informationsstellen häufig eine Brückenfunktion zwischen Zugewanderten und Neuzuwanderern sowie zwischen Migranten und deutscher Bevölkerung. Das Potenzial der ethnischen Ökonomie soll daher gezielt gestärkt werden, 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, in der Kommune und in Wohnungsunternehmen*

Um die gesellschaftliche Teilhabe der Zuwanderer zu fördern und sie als gleichberechtigte Mitbürger auch in die Gestaltung des Quartiers mit einzubeziehen, sollten die Partizipationsmöglichkeiten durch niedrigschwellige Beteiligungsangebote vor Ort, die den Bedürfnissen der Zuwanderungsgruppen Rechnung tragen, verbessert werden. Dazu sind Rahmenbedingungen zu schaffen wie z.B. das Angebot von Kommunikations- und Begegnungsorten, die Einbeziehung der ethnischen Selbstorganisationen, die Durchführung von öffentlichen Festen in Stadtteilen unter Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen, die Förderung von Nachbarschaften oder der Einsatz von Konfliktschlichtern.

■ *Sicherheitsempfinden im Quartier*

Die Beeinträchtigung des Sicherheitsempfindens bei Bewohnern im Quartier wirkt integrationshemmend. Diffuse Ängste werden in der Regel auf „Fremde“ projiziert, auf Personen, die sich durch Aussehen, Sprache und Verhalten von Einheimischen unterscheiden. Dem Sicherheitsempfinden sollte durch bauliche und personelle Maßnahmen Rechnung getragen werden, z.B. durch die Verbesserung der Beleuchtung, die Beseitigung von Sichthindernissen, die bauliche Abgrenzung von privatem, halböffentlichem und öffentlichem Raum, die Bereitstellung von Freiflächen und Spiel- und Sportflächen für Kinder und Jugendliche und das Einstellen von Hausbetreuern.

- *Freiräume*

Öffentliche Räume und Plätze sind Orte der Begegnung und des Austauschs und können Zuwanderern die Orientierung in der Aufnahmegesellschaft erleichtern. Öffentliche Räume und Plätze sind daher so zu gestalten, dass sie zur Begegnung einladen und den oft eingeschränkten Wohnraum ergänzen. Gemeinschaftsräume mit gleichberechtigtem Zugang für alle Interessenten sind zur Verfügung zu stellen. Sie sollten möglichst in Eigenverantwortung der Nutzer gepflegt und betrieben werden. Die Gestaltung der Freiräume sollte sich daher an den Bedürfnissen der Bewohner orientieren – keine leichte Aufgabe, denn diese Bedürfnisse sind häufig sehr unterschiedlich.

- *Nutzungsmischung im Quartier*

Nutzungsgemischte Quartiere bieten bessere Bedingungen für die Integration als monofunktionale Wohnsiedlungen. Die Funktion von gemischt genutzten Stadtteilen als „Brücken“ in die Aufnahmegesellschaft sollte daher durch Maßnahmen, die die Mischung von Wohnen und Gewerbe gewährleisten, befördert werden. Zudem ist zu prüfen, ob solche Quartiere für neue Bevölkerungsgruppen interessant gemacht werden können.

- *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 sollte z.B. durch bauliche Maßnahmen an den Gebäuden und der Wohnumgebung sowie durch Ausbau der sozialen Infrastruktur und die Gestaltung des Wohnumfeldes verbessert werden.

- *Wohneigentumsbildung*

Die Bildung und Förderung von Wohneigentum kommt der Aufstiegsorientierung vieler Zuwanderer entgegen. Darüber hinaus ermöglicht sie ihnen, sich mit dem Quartier zu identifizieren. Gleichzeitig entwickeln diese Zuwanderer ein größeres Verantwortungsbewusstsein für den Zustand der Wohnung, des Wohngebäudes und der Wohnumgebung. Maßnahmen und Programme, die die Wohneigentumsbildung von Zuwanderern erleichtern und befördern, sollten daher entwickelt werden.

3.2 Inhaltliche Bewertung durch die beteiligten Akteure

Die Prämisse der Empfehlungen, nach der Integrationspolitik auch darauf zielen muss, Integration unter den Bedingungen der stadträumlichen Segregation zu gestalten, wurde in den Städten und ausgewählten Quartieren von verschiedenen Akteuren und Akteursgruppen oftmals nicht akzeptiert, sondern ausgesprochen kontrovers diskutiert. Zwar wurde mehrheitlich davon ausgegangen, dass es Segregation gebe, aber wie damit umzugehen sei und was daraus folge, war ausgesprochen strittig. Die Darstellung und Erläuterung der Diskussion ist deshalb wichtig, weil das Leitbild ein wesentlicher Faktor war, der den Transfer und die Umsetzung der Empfehlungen nachhaltig beeinflusste.

Positionen zum Leitbild: Integration trotz Segregation

Im Wesentlichen lassen sich drei Positionen zum Leitbild der Empfehlungen unterscheiden: Zum einen gab es die Einschätzung, dass Segregation eine Realität in den Städten sei und dieser auch positive Seiten abzugewinnen seien, wenn Integrationspolitik entsprechende Maßnahmen unterstützt. Eine zweite Position stellte sich insbesondere der Aussage entgegen, dass es keine Instrumente für die Steuerung der Zusammensetzung der Bevölkerung in den Stadtteilen und damit für die Vermeidung von Segregation gebe. Die Vertreter dieser Position gehen davon aus, dass sich Segregation beeinflussen lässt und daher nicht hinzunehmen sei. In einer dritten Position dominierte das Argument, dass Segregation die Integration erschwere. Hierbei wurde betont, dass Segregation keine positiven Aspekte aufweise und daher soweit wie möglich zu verhindern sei.

Zu Position 1: Akteursgruppen, die Segregation, wenn sie einmal eingetreten ist, als Realität akzeptieren und davon ausgehen, dass dieser Zustand nicht rückgängig zu machen sei, suchen nach Wegen und Möglichkeiten, mit stadträumlicher Segregation produktiv und perspektivisch umzugehen. Dabei bewerten einige Akteure, die sich dieser Feststellung anschließen, die Diskussion um die Vor- und Nachteile segregierter Gebiete als relevant für die Integration von Zuwanderern, sehen allerdings noch offene Fragen und den Bedarf einer breiteren Erörterung. Die Vertreter dieser Position differenzieren verschiedentlich, jedoch nicht überall, zwischen ethnischer und sozialer Segregation und definieren entsprechend das Segregationsproblem mancherorts als Ausländer- und mancherorts als Armutsproblem.

Bezogen auf die unterschiedlichen Akteursgruppen, die Segregation als Realität akzeptieren, können drei Tendenzen ausgemacht werden: Insbesondere die *Akteure auf der Quartiersebene* (Quartiermanagement, soziale Einrichtungen, Stadtteilbüros) haben

detaillierte Kenntnisse über Zustände und Problemlagen im Zusammenhang mit sozialräumlicher Segregation in „ihren“ Gebieten. Von einigen dieser Gebietsakteure wird Segregation als eine Tatsache akzeptiert, mit der pragmatisch umzugehen sei. Grundsatzdiskussionen um Segregation und Integration werden insgesamt auf Quartiersebene zwar vermieden, einig sind sich aber nahezu alle Akteursgruppen darin, dass konkrete Maßnahmen darauf zu richten seien, eine weitere Segregation zu verhindern bzw. dieser zumindest entgegenzuwirken („etwas tun statt reden“). Dagegen erachten *Akteure auf der politischen Ebene* mancherorts gerade die grundsätzliche Diskussion über das Leitbild als wichtig für eine perspektivische Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik. Sie bilde die Voraussetzung für die Entwicklung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen. Die *Wohnungswirtschaft* griff Diskussionen darüber mehrheitlich nicht auf bzw. beteiligte sich nur daran, wenn sie hierzu explizit eingeladen war.³

Zu Position 2: Verschiedene Akteursgruppen, insbesondere auf kommunal-politischer Ebene, vertraten die Meinung, dass Segregation nicht hinzunehmen sei und – z.B. durch Quotenregelungen bzw. Belegungssteuerung – zu beeinflussen sei. In *Frankfurt am Main* wird dazu der sogenannte Frankfurter Vertrag als Steuerungsinstrument angeführt. Es handelt sich um eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Kommune und 14 Wohnungsunternehmen, die u.a. eine Quotenregelung vorsieht, auf deren Basis Belegung gesteuert werden soll. Fakt ist, dass die tatsächlichen Belegungsquoten zeigen, dass trotz Vertrag die Segregation in bestimmten Gebieten nicht verhindert werden konnte. Offen bleibt andererseits, wie die Entwicklung ohne Quotenregelung verlaufen wäre. So konzentrieren sich nach Experteneinschätzungen Migrantenhaushalte in den unteren Preissegmenten des Wohnungsbestandes, und hier z.T. sowohl in Hochhäusern des Sozialen Wohnungsbaus mit einem Migrantenanteil von 60 bis 65 % als auch in kleineren, städtebaulich aufgelockerten Siedlungsstrukturen wie der Römerstadt (circa 50 % Migrantenanteil).

Auch in anderen Städten verfüge man – so die Einschätzung der kommunalen und kommunalpolitischen Ebene (München) – durch städtebauliche Maßnahmen, Wohnprojekte sowie Stadtentwicklungs- und Baupolitik über geeignete Instrumente, um eine sozial verträgliche Mischung von Bevölkerungsgruppen zu erzielen.

Der Nutzen und die Wirkung von Quotenregelungen und Belegungssteuerung werden von verschiedenen Akteuren aus der Wohnungswirtschaft unterschiedlich

3) Auf Fachtagungen wird die Diskussion um Integration und Segregation bundesweit von der Wohnungswirtschaft stark nachgefragt und kontrovers diskutiert.

bewertet. Insbesondere größere kommunale Wohnungsunternehmen erkennen, dass sie auch mit gezielter Belegungspolitik Segregation nicht (überall) verhindern können, die Tendenz häufig allenfalls bremsen können. In der Auseinandersetzung um Belegungssteuerung differenzieren die Wohnungsunternehmen meist nicht zwischen sozialer und ethnischer Segregation, sondern sehen Segregation überwiegend als Ausländerproblem.

Einige Akteursgruppen lehnen die Aussage, dass ethnische Segregation nicht grundsätzlich ver- und behindert werden sollte, ab. Dies waren insbesondere Vertreter der Wohnungswirtschaft, vereinzelt auch des Quartiermanagements sowie der Kommunalverwaltung. Sie begründeten ihre Ablehnung damit, dass die Aussage den eigenen Politik- und Handlungsansätzen widerspreche und keine angemessene Hilfestellung für die Problemlage in den Quartieren darstelle. Einzelne Quartiermanagements und Wohnungsunternehmen verwiesen dazu auf das städtebauliche Leitbild der sozialen Mischung, wonach sie ihre Arbeit ausrichteten.

Insbesondere Akteure aus der Praxis sowie einzelne Bewohner(gruppen) befürchteten, dass mit der Zielrichtung der Empfehlungen segregierte Gebiete aus dem Blickfeld der Politik geraten könnten, da man den Zustand als normal akzeptiere. Es wird davon ausgegangen, dass die Politik angesichts der Problemlage kapituliere und die Gebiete mit ihren Problemen alleingelassen würden.

Zu Position 3: Von einigen Akteursgruppen, vor allem aber von der Kommunalpolitik, insbesondere aus *Berlin Mitte*, wird angeführt, dass Segregation Integration erschwere und zu Abschottung und Isolierung führe; Verwaltung und Politik hätten mit den negativen Seiten der Segregation zu kämpfen. Für den Umgang mit diesem Problem gebe es in den Empfehlungen keine hinreichenden Hilfestellungen. Aus ihrer Sicht sei die Zielrichtung der Empfehlungen abzulehnen, da sie in ihren Gebieten keine positiven Aspekte der Segregation feststellen könnten.

Die Ablehnung der Ausgangsfeststellung hatte Folgen für den weiteren Projektverlauf, mancherorts nachhaltig und grundsätzlich. In *Berlin Mitte* wurden die Empfehlungen – unter anderem wegen des Leitbildes – als für das Gebiet ungeeignet eingeschätzt und daher nur sehr eingeschränkt weiter verfolgt. In *Frankfurt am Main* brach die Führung eines Zusammenschlusses von sechs Wohnungsunternehmen die Beteiligung an der weiteren Diskussion und der Umsetzung der Empfehlungen ab.

Fazit

Für viele Akteure aus Kommunalverwaltung, Politik, Wohnungswirtschaft und auf Gebietsebene ist zwar weitgehend unstrittig, dass es stadträumliche Segregation gibt,

was daraus folgt, ist jedoch sehr kontrovers. Für viele Kommunen und Wohnungsunternehmen ist die ethnische und soziale Mischung weiterhin städtebauliches Leitbild. Um Maßnahmen auf die Förderung der Integration unter den Bedingungen der Segregation auszurichten, wäre indessen ein Perspektivenwechsel in der Integrationspolitik notwendig. Dieser müsste dazu führen, dass weniger die Konzentration von Zuwanderern als vielmehr die Folgen der Konzentration von Armut und sozialer Benachteiligung in den Stadtteilen und ihr Abbau im Vordergrund stehen. Das würde – wie auch in den Empfehlungen dargelegt – dazu führen, dass wichtige Handlungsfelder der Integration stärker in das Blickfeld rücken und dort Maßnahmen und Projekte umgesetzt werden.

3.3 Bewertung der Empfehlungen und Handlungsfelder

Grundsätzlich bewerteten die befragten Akteure die Praxisrelevanz der Empfehlungen unterschiedlich. Insbesondere Akteure auf der Stadtteilebene und Personen, die im Bereich der Projektumsetzung arbeiten, bemängelten, dass die Empfehlungen zu allgemein formuliert seien und sich nur unzureichend an den konkreten Bedarfen und Problemen der Stadtteile orientierten. Sie seien daher nicht hilfreich für eine Prioritätensetzung bei den umzusetzenden Maßnahmen gewesen. Mancherorts wurde auch geäußert, die Empfehlungen fielen gegenüber der örtlichen Praxis zurück. Angemerkt wurde zudem, dass sich die Problemlagen in den Gebieten vergrößerten, obwohl die lokale Integrationspolitik die Grundaussagen der Empfehlungen berücksichtige. In *Berlin Mitte* hatte diese Kritik u.a. zur Folge, dass die Umsetzung der Empfehlungen im Projektzusammenhang nur eingeschränkt verfolgt wurde.

Vor allem auf der politischen und der Ämterebene wird jedoch die Meinung vertreten, die Empfehlungen seien insofern hilfreich, als sie die bisherige stadträumliche Integrationspolitik bestätigten und ihrer politischen Legitimierung dienlich seien. Zudem regten sie das Nachdenken an und gäben Raum für Dialog und konstruktive Auseinandersetzung. Sie könnten damit einer politischen Ausrichtung, dem Spinnen eines „Roten Fadens“ in der Integrationspolitik dienen und beförderten mittelbar die perspektivische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik. Hierdurch könne ein Umsetzungsprozess in den Gebieten vorbereitet und angeschoben werden.

In vielen, wenn auch nicht allen Städten und Quartieren bildete die Diskussion, Bewertung und Gewichtung der Handlungsfelder einen ersten Schritt, um die Empfehlungen auf die lokale Ebene zu übertragen und die Umsetzung von Maßnahmen vor-

zubereiten. Insbesondere die Handlungsfelder „Bildung und Spracherwerb“, „Migrantenökonomie“ sowie „Teilhabe und Mitwirkungsmöglichkeiten von Migranten“ sollten nach Einschätzung vieler Akteursgruppen bei der Umsetzung von Maßnahmen besonders berücksichtigt werden. Vor allem dem Handlungsfeld „Bildung und Spracherwerb“ komme eine Schlüsselrolle im Integrationsprozess zu, weil Sprachkenntnisse ein Zugangskriterium für Integration und Teilhabe seien.

Begründet wurden diese Schwerpunktsetzungen mit Blick auf die Relevanz des Themas (insbesondere „Bildung/Spracherwerb“), mit Bezug auf ungenutzte Potenziale (insbesondere „Migrantenökonomie“ sowie „Teilhabe und Mitwirkungsmöglichkeiten“) und mit einem Fokus auf Defizite bzw. Verbesserungsbedarfe (insbesondere „Teilhabe und Mitwirkungsmöglichkeiten“) in den Quartieren. Bezogen auf konkrete Planungen sozialer und städtebaulicher Maßnahmen, wie sie beispielsweise in den Programmbereichen der Sozialen Stadt umgesetzt werden, gewannen die Handlungsfelder „Freiräume“, „Sicherheitempfinden“ und „Image“ an Relevanz. Grundsätzlich wurden bei der Diskussion der Handlungsfelder in den Gebieten, die über ein Quartier- oder Stadtteilmanagement verfügen, bereits gesetzte Schwerpunktthemen berücksichtigt.

4 Vom Expertenforum in die Städte: Transfer der Empfehlungen und Umsetzungsprozesse

In diesem Kapitel steht zunächst der Transfer der Empfehlungen in die Fallstudienstädte und Fallstudiengebiete im Mittelpunkt – und damit eine Prozess- und Akteursanalyse. Der Transfer ist die Voraussetzung dafür, dass die Empfehlungen Wirkungen auf die stadträumliche Integrationspolitik entfalten können. Von Interesse ist, wie der Prozess des Transfers und der Umsetzung von Projekt und Empfehlungen verlaufen ist und wie die Qualität dieses Prozesses zu bewerten ist.

Zunächst sind zwei zentrale Akteure zu betrachten, die eine wesentliche Bedeutung für die Förderung kommunaler Integrationspolitik sowie für die Entwicklung stadträumlicher Integrationsansätze haben. Dies betrifft das Engagement der *Stadtverwaltungen* sowie der *politischen Gremien* auf gesamtstädtischer und stadtteilbezogener (bezirklicher) Ebene. Zur Bewertung der Prozessqualität wurden mit Blick auf die zentralen Akteure im Handlungsfeld stadträumliche Integrationspolitik verschiedene Kriterien – Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns, politische Rückendeckung und Einbindung der Akteure – herangezogen, die im Folgenden erläutert werden.

■ *Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns*

Ein zentrales Element im Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ ist die Kooperation der relevanten Akteure: Dazu gehören vor allem Vertreter von verschiedenen Fachämtern und Dienststellen auf gesamtstädtischer und ggf. auch bezirklicher⁴ Ebene, von Wohnungsunternehmen sowie von sozialen Einrichtungen, Unternehmen, Netzwerken und ggf. Quartiermanagements in den bearbeiteten Gebieten. Ein wesentlicher Faktor für den Erfolg von Kooperationsprozessen ist die Verbindlichkeit, mit der sich die Partner beteiligen. Verbindlichkeit ist dann gegeben, wenn jeder Verhandlungspartner in der Kooperation Verpflichtungen für die von ihm vertretene Institution eingehen kann und diese Verpflichtungen auch eingehalten werden.

Vertreter der Kommunalverwaltung nehmen im Projekt die Rolle als Ansprechpartner wahr. Die Kommunalverwaltung hat zudem zentrale Bedeutung für die stadträumliche Integrationspolitik. Sie ist damit die zentrale Institution, bzw. dort finden sich die zentralen Akteure im Transfer- und Umsetzungsprozess der Emp-

4) In den Stadtstaaten Hamburg und Berlin repräsentieren die Bezirke die kommunale Ebene.

fehlungen auf gesamtstädtischer Ebene und in die Untersuchungsgebiete. Der Verbindlichkeit, mit der die Verwaltung hier agiert, kommt daher für den Prozessverlauf eine entscheidende Bedeutung zu.

■ *Politische Rückendeckung*

Die Kommunalverwaltung ist generell auf politische Rückendeckung für ihre Arbeit angewiesen. Diese kann beispielsweise durch den offiziellen Beschluss von Leitlinien zu einzelnen Politikfeldern (z.B. Integrationspolitik) oder durch konkrete Einzelentscheidungen zu bestimmten Maßnahmen oder Projekten zum Ausdruck kommen. Unter den Bedingungen knapper Ressourcen und angesichts einer Vielzahl von Aufgaben ist die politische Rückendeckung eine Voraussetzung für die Bearbeitung eines Handlungsfelds durch die Verwaltung. Erschwert wird die Verwaltungsarbeit dagegen, wenn die Politik eine angestrebte inhaltliche Ausrichtung oder Schwerpunktsetzung ausdrücklich ablehnt.

■ *Einbindung aller für eine quartierbezogene Integrationspolitik relevanten Akteure*

Die Umsetzung einer stadträumlichen Integrationspolitik kann nicht allein durch Kommunalpolitik und -verwaltung erfolgen. Die Wohnbedingungen von Zuwanderern werden maßgeblich durch die Anbieter am Wohnungsmarkt bestimmt. An der Gestaltung der Lebens- und Integrationsbedingungen im Quartier sind zudem eine Vielzahl lokaler Akteure wie Schulen, Kindergärten, Migrantenorganisationen und Nachbarschaftsvereine, freie Träger der Wohlfahrtspflege und Unternehmen beteiligt. Die Einbindung dieser Akteure in die Diskussion von Strategien zur Integrationsförderung und in die Entwicklung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen ist daher zwingend erforderlich.

Zum Verlauf der Transferprozesse

Am Transfer der Empfehlungen in die Städte und Quartiere sind also verschiedenste Akteure mit unterschiedlichen Rollen beteiligt. Vor diesem Hintergrund und angesichts der drei genannten Kriterien lauten die zentralen Fragen dieses Kapitels: Wie wird der Transfer der Empfehlungen organisiert? Wer ist hierfür zuständig? Auf welche Strukturen wird im Transferprozess zurückgegriffen? Werden neue Strukturen geschaffen? Welche Akteure und Akteursgruppen werden einbezogen? Kommt ein fruchtbarer Diskussionsprozess in Gang? Was wird (auf der Prozessebene) erreicht? Und schließlich: was sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Projektbeteiligung und Vermittlung der Empfehlungen? Zusammenfassende Ergebnisse zur letzten Frage finden sich auch in Kapitel 6.

Die Analyse zum Transfer der Empfehlungen in die Städte und Gebiete setzt zeitlich nach Veröffentlichung der Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik an. Dies schließt nicht aus, dass die am Projekt teilnehmenden Städte bereits zu Projektbeginn – und damit etwa ein Jahr vor Veröffentlichung der Empfehlungen – Maßnahmen zum Transfer des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ ergriffen haben, wie beispielsweise die Information und Einbindung verschiedener Akteursgruppen auf den Ebenen der Verwaltung, Politik und Wohnungswirtschaft.

Der Transfer der Empfehlungen vom Expertenforum in die Städte war in erster Linie eine zentrale Aufgabe der jeweiligen Ansprechpartner der Fallstudienstädte. Unterstützt und begleitet wurden sie hierbei von der Projektgeschäftsstelle und der Begleitforschung.

Da sich der Ablauf des Transfers und der Diskussion der Empfehlungen in den Städten sowie die organisatorischen Zuständigkeiten wesentlich nach Akteursgruppen unterscheiden, wird im Folgenden die Darstellung entsprechend untergliedert (4.1 Verwaltung und Politik; 4.3. Beteiligung der Wohnungsunternehmen). Der Transfer in die Quartiere wird in Kapitel 4.2 dargestellt.

4.1 Einbindung und Rolle von Verwaltung und Politik

Es folgt eine Darstellung, wie verbindlich die kommunale Verwaltung im Transfer- und Umsetzungsprozess zum Verbundprojekt agiert hat und inwieweit sie dafür Rückendeckung und Unterstützung seitens der kommunalpolitischen Akteure erhielt. Zunächst wird beschrieben, welche Akteure seitens der Verwaltung beteiligt waren und wie der Prozessablauf organisiert war.

4.1.1 Position der Ansprechpartner in der Verwaltung

Die von den Kommunen benannten Ansprechpartner für das Projekt hatten im Praxis-Netzwerk sowie bei der Übermittlung der Empfehlungen eine Schnittstellenfunktion inne. Ihnen kommt daher mit Blick auf die Gestaltung des Transfer- und Umsetzungsprozesses allgemein und insbesondere in Bezug auf die Einbindung der weiteren relevanten Akteure eine entscheidende Bedeutung zu.

In den meisten Städten des Praxis-Netzwerks waren Mitarbeiter der Verwaltung als Verantwortliche für das Projekt benannt worden, die aufgrund ihrer Stellung in der Verwaltungshierarchie über einen relativ großen eigenen Handlungs- und Entscheidungsspielraum verfügten. In Einzelfällen hatten sie sogar einen besonders guten Zugang zur politischen Verwaltungsspitze.

Sie waren Leiter von Ämtern oder Stabsstellen (*Frankfurt am Main, Nürnberg, Essen*) oder hatten eine Leitungsfunktion für ein bestimmtes Themenfeld inne, wie z.B. die gesamtstädtische Koordination der Soziale-Stadt-Projekte, oder die Position als Ausländerbeauftragter bzw. Integrationsreferent beim Bezirksbürgermeister (*Hannover, Mannheim, Berlin*). In zwei Städten waren Mitarbeiter mit dem Projekt federführend betraut, die keine Amtsleitungsfunktion oder Stabsstelle innehatten (*Hamburg, München*).

Inhaltlich war die Federführung für das Projekt entweder dem Bereich Wohnen bzw. Planung/Stadtentwicklung oder aber dem Ausländerbeauftragten der jeweiligen Stadt zugeordnet. In *Mannheim* oblag die Projektverantwortung diesen beiden Fachbereichen bzw. Dienststellen, um den Themenschwerpunkten Integration und Wohnen gleichermaßen Rechnung zu tragen, wobei der Ausländerbeauftragte hierbei federführend verantwortlich zeichnete. In *München* lag die Verantwortung für die Federführung und für die Umsetzung im Sozialreferat beim Amt für Wohnen und Migration, Stelle für interkulturelle Arbeit. In *Hamburg* liegt die Verantwortung für das Projekt bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung, Stabsbereich Grundsatzaufgaben.

4.1.2 Information und Einbindung der Verwaltung

Der erste Schritt zur Beteiligung relevanter Akteure ist grundsätzlich die Information über Inhalte und Zielstellungen dessen, woran die Betroffenen sich beteiligen sollen. Dies ist Voraussetzung für deren Einbindung sowie für den Aufbau neuer Strukturen und Kooperationen. Die Beteiligung der relevanten Verwaltungsakteure am Transfer der Empfehlungen kann nach unterschiedlichen Phasen differenziert werden.

Startphase des Projekts

Mit Ausnahme von *Hamburg* wurde die Teilnahme am Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ formal durch ein Schreiben der Oberbürgermeister bestätigt bzw. in *Berlin Mitte* durch den Bezirksbürgermeister. Für *Hamburg* bestätigte die Behörde für Bau und

Verkehr (heute Stadtentwicklung und Umwelt) die Projektteilnahme. Damit wurde die Befürwortung des Projekts durch die politische Leitungsebene sichergestellt. In den meisten Städten informierten die Ansprechpartner gezielt einzelne Verwaltungsdienststellen oder gesammelt über Einladungen zu Auftaktveranstaltungen über das Projekt und seine Zielsetzung.

Um die Einbeziehung breiter Teile der Verwaltung sicherzustellen und weitere Akteure zu erreichen, haben in der Folge einige Städte speziell für die Bearbeitung des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ *eigene Gremien* eingerichtet. *Nürnberg* und *Frankfurt am Main* schufen kleinere Arbeitsgruppen mit festem Teilnehmerkreis, dessen Zusammensetzung durch die Verwaltung bestimmt wurde.

In *Nürnberg* setzte sich dieser Arbeitskreis (die „Arbeitsgruppe Migrationsprojekt“) ausschließlich aus Mitarbeitern der Kommunalverwaltung zusammen. Er war eine Untergruppe der bereits bestehenden referatsübergreifenden Koordinierungsgruppe „Integration“, die für die Erarbeitung des kommunalen Integrationsprogramms verantwortlich ist.

Frankfurt am Main gründete dagegen einen projektbegleitenden Beirat, in den neben Mitarbeitern der Fachämter auch Vertreter aus dem Quartier (u.a. Quartiermanagement, Vertretung eines stadtteilbezogenen Arbeitskreises sozialer Einrichtungen) einbezogen wurden. Die Ansprechpartnerin des Projekts, die Leiterin des Wohnungsamtes, bestimmte die Mitglieder des Beirats.

Auch *Hamburg* richtete eigens für das Projekt ein begleitendes Gremium ein. Anders als in den übrigen Städten hatte dies jedoch einen – mit Blick auf die personelle Zusammensetzung – offeneren Charakter: Vertreter aller Senatsbehörden (als ministerielle Verwaltungsebene in Hamburg), der Bezirksverwaltung des ausgewählten Stadtbezirks (als kommunale Verwaltungsebene) sowie aller bekannten Wohnungsunternehmen mit Beständen in diesem Bezirk waren eingeladen.

Die drei beschriebenen Gremien unterschieden sich demnach im Hinblick auf ihre Geschlossenheit bzw. Offenheit, die jeweils Folgen für die Arbeitsweise hatte. Während es in den kleineren Gremien in *Nürnberg* und *Frankfurt am Main* darum ging, gezielt konkrete Maßnahmen aus den Empfehlungen abzuleiten und ihre Umsetzung voranzubringen, standen im offeneren Kreis in *Hamburg* eher generelle Entscheidungen wie z.B. die Auswahl der Untersuchungsgebiete im Vordergrund.

Ein weiterer Unterschied ist, dass die Gremien in *Nürnberg* und *Hamburg* bereits zu Beginn des Projekts eingerichtet wurden, der Beirat in *Frankfurt am Main* aber seine Arbeit erst nach Vorlage der Empfehlungen mit Blick auf ihre konkrete Umsetzung im ausgewählten Quartier aufnahm.

In den anderen Städten wurden z.T. bestehende Gremien auf Quartiers- und Stadtebene zur Information über das Projekt genutzt.

Umsetzungsphase

Nach Veröffentlichung der Empfehlungen wurden diese in den meisten Städten zunächst – als erster Schritt – in bestehende politische Ausschüsse oder Verwaltungsgremien oder die neu gegründeten Gremien eingebracht. Dabei ging es in der Regel weniger darum, konkrete Maßnahmen aus den Empfehlungen abzuleiten, sondern innerhalb der Verwaltung breit über die Empfehlungen zu informieren und ihre inhaltlichen Aussagen zu diskutieren (*Berlin, Hamburg, Hannover, Nürnberg*).

In *Essen* gab es hingegen eine öffentliche Veranstaltung, die sowohl der Information der Verwaltung als auch weiterer Akteure aus Politik, Wohnungsunternehmen und sozialen Einrichtungen auf gesamtstädtischer Ebene und aus den beiden ausgewählten Quartieren diente. Auch bei dieser Veranstaltung ging es nicht darum, konkrete Maßnahmen zu entwickeln. Sie sollte vielmehr allgemeine Zustimmung zu den Empfehlungen einwerben, um auf diesem Konsens bei zukünftigen Arbeitsschritten und Maßnahmen aufbauen zu können.

In *München* wurden die Vertreter der Fachämter ähnlich wie in *Essen* nicht als eigene Akteursgruppe gesondert informiert, sondern gemeinsam mit anderen Akteuren über das im Quartier bestehende regionale Netzwerk sozialer, schulischer und gesundheitsbezogener Einrichtungen REGSAM sowie im Rahmen einer Auftaktveranstaltung im Quartier. Auf dieser quartiersbezogenen Ebene ging es dann direkt um die Entwicklung konkreter Maßnahmen für die Umsetzung der Empfehlungen.

In *Frankfurt am Main* wurden die Empfehlungen zunächst in einer Auftaktveranstaltung im Gebiet mit breitem Teilnehmerkreis, an der auch die Mitglieder des daraufhin gegründeten Beirates teilnahmen, diskutiert und Schwerpunktsetzungen für die Umsetzung abgeleitet. Aber erst nach Vorstellung der Empfehlungen und der Ergebnisse der Auftaktveranstaltung im zuständigen Ausschuss für Wohnungsbau und Wohnen befasste sich der gegründete Projektbeirat mit den Ergebnissen der Auftaktveranstaltung, um konkrete Maßnahmenvorschläge für die Umsetzung zu entwickeln.

In *Mannheim* gibt es eine Arbeitsgruppe der Verwaltung, die lokal ausgerichtet ist (Neckarstadt-West). Hier wurden die Empfehlungen diskutiert, vor allem um zu einer grundsätzlichen Verständigung über die Vor- und Nachteile sozialräumlicher Konzentrationen von Zuwanderern zu gelangen.

Nach diesen ersten Schritten zur Information der Verwaltung wurden in den meisten Städten weitere bestehende Gremien über die Empfehlungen informiert. Daneben war die gezielte Information ausgewählter Mitarbeiter die wesentliche Vorgehensweise zur Verbreitung der Empfehlungen. Die Informationen richteten sich vor allem an Mitarbeiter in anderen, für die Thematik relevanten Fachämtern und Dienststellen. Damit sollte ihre Kooperationsbereitschaft für die Umsetzung zukünftiger Maßnahmen gefördert werden.

In einzelnen Städten wurde auch die Verwaltungsspitze gezielt über die Empfehlungen informiert (*Hannover, Mannheim, Nürnberg*), um über deren Einbindung die Mitarbeit der kommunalen Ämter und ihrer Mitarbeiter bei der Entwicklung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen zu befördern.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es zwei Grundformen von Gremien und Informationswegen gab:

- kleinere Gremien mit ausgesuchtem Teilnehmerkreis sollten primär die Entwicklung von konkreten Maßnahmen unterstützen, d. h. auf operativer Ebene tätig werden. Entsprechend waren in den kleineren Gremien vor allem Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung vertreten,
- größere Gremien hingegen dienten eher dazu, eine allgemeine Rückendeckung für die Umsetzungsphase des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ zu erlangen. Hier waren deshalb auch die Leitungsebenen (Amtsleitungen, z.T. auch Dezernenten) und die Politik vertreten.

4.1.3 Politische Rückendeckung

Wird die Verwaltung über ihre definierten Regelaufgaben hinaus tätig – was bei der Diskussion der Empfehlungen des Projekts und der Ableitung möglicher Maßnahmen hieraus der Fall ist – obliegt es (zunächst) ihr zu entscheiden, ob sie ihre Aktivitäten im Rahmen der bisherigen politischen Entscheidungen abgedeckt sieht, oder ob sie eine spezifischere Zustimmung der Politik zu ihrer Arbeit, oder gar eine politische Entscheidung über konkrete Fragestellungen, für notwendig erachtet. Es besteht hier also ein Interpretationsspielraum.

Entsprechend verlief die Einbindung von Kommunalpolitik in die Transfer- und Umsetzungsphase des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ in den acht Städten sehr unterschiedlich. Überwiegend wurden Stadtrat, Dezernenten und die Fachausschüsse für Integration (*Nürnberg, Mannheim, München*) über das Projekt und die Empfehlungen lediglich informiert, d. h. sie erhielten Vorlagen zur Kenntnisnahme.

Diese Art der Information setzt keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Empfehlungen im Einzelnen oder mit konkreten, von der Verwaltung zur Umsetzung vorgeschlagenen Prioritäten bzw. Maßnahmen, voraus. Die Vorgehensweise diente vor allem dazu, eine (erneute) grundsätzliche Unterstützung der Politik für die inhaltliche Ausrichtung der Integrationsarbeit der Verwaltung oder für den Einsatz von (Personal-) Ressourcen zur Bearbeitung des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ zu erhalten. Lediglich in *Nürnberg*, wo es eine spezielle Fachkommission des Stadtparlaments für das Thema Integration gibt und wo derzeit an einem neuen kommunalen Integrationsprogramm gearbeitet wird, wurden die Empfehlungen auch auf politischer Ebene umfassend behandelt.

Im Verlauf der Transferphase des Projekts wurde also in den wenigsten Städten die politische Rückendeckung im Sinne konkreter politischer Beschlüsse zu den Empfehlungen oder zu bestimmten Maßnahmen seitens der Projektansprechpartner eingefordert. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe: Von einigen Ansprechpartnern wurde nicht die Notwendigkeit hierfür gesehen, da der Handlungsspielraum der Verwaltung im Rahmen bestehender politischer Beschlüsse als ausreichend für die Projektbeteiligung und Umsetzung der Empfehlungen angesehen wurde. Von einigen Ansprechpartnern wurde aber trotz einer Einforderung politischer Beschlüsse keine Chance auf Erfolg gesehen. Antizipiert wurden langwierige Diskussionen oder sogar ablehnende Beschlüsse, die für die Umsetzung des Projekts eher als kontraproduktiv angesehen wurden. In einer Kommune hat die ablehnende Haltung des zuständigen Dezernenten zur Grundaussage der Empfehlungen („Integration trotz Segregation“) die weitere Einforderung von Beschlüssen durch das Stadtparlament verhindert.

Der Umgang mit den politischen Gremien auf Ebene der Stadtbezirksparlamente⁵ (vgl. hierzu Kapitel 4.2) gestaltete sich insofern anders, dass in denjenigen Städten, die Informationsveranstaltungen und Aktivitäten zur Umsetzung der Empfehlungen auf der Ebene der ausgewählten Quartiere unternahmen, die politischen Vertreter der Bezirks-

5) Gemeint sind politische Gremien auf Ebene der Stadtbezirke mit begrenztem Entscheidungsspielraum und Budget, nicht die Ebene der Bezirke in Hamburg und Berlin, die die eigentliche kommunale Ebene darstellen.

ebene explizit einbezogen wurden (z.B. *Hannover, München*). Dabei wurde vor allem an bestehende Strukturen, Steuerungsgremien, Arbeitskreise und Netzwerke angeknüpft, wie sie beispielsweise im Rahmen des Stadtteilmanagements erforderlich sind.

Diese Unterschiede in der Vorgehensweise in Bezug auf die gesamtstädtische und die Stadtbezirksebene liegen auch darin begründet, dass auf Bezirksebene z.T. politische Beschlüsse zur Umsetzung von Maßnahmen erforderlich sind, und dass die Bezirkspolitiker in die Gebietsentwicklung stärker involviert sind. Sie sind in lokale Netzwerke integriert, kennen die Akteure und lokalen Rahmenbedingungen und sind somit auch Multiplikatoren, die die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen beschleunigen können.

Insgesamt war die politische Rückendeckung für das Projekt eher schwach ausgeprägt. Zwar hat es eine zustimmende Kenntnisnahme des Projekts und/oder der Empfehlungen in fast allen Städten gegeben, eine aktive politische Einflussnahme blieb aber die Ausnahme.

Als Ausnahme ist *Nürnberg* hervorzuheben, wo der Oberbürgermeister durch Einladung und Moderation von gesamtstädtischen, offenen Diskussionsveranstaltungen zum Projekt und allgemein zum Thema Integration (Veranstaltungsreihe „Anstöße – Forum interkultureller Dialog“) die Verantwortung in diesem Bereich an sich zog, um auch die relevanten Akteure in der Stadt in die Diskussion einzubinden und die Erarbeitung eines neuen Integrationsprogramms durch die Verwaltung sowie die Entwicklung geeigneter Maßnahmen voranzutreiben.

In keiner weiteren Stadt existierte eine über die reine Akzeptanz der Aktivitäten der Verwaltung hinausgehende Unterstützung der kommunalpolitischen Ebene für die Transfer- und Umsetzungsphase des Projekts oder für einzelne, konkrete Maßnahmen. Eine solche aktive Unterstützung wurde allerdings von der Kommunalverwaltung auch meist nicht eingefordert, weil man sie entweder für nicht notwendig hielt oder von vornherein nicht erwartete, kurzfristig positive Beschlüsse zu erhalten.

4.1.4 Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns

In allen beteiligten Städten haben die Oberbürgermeister die aktive Teilnahme ihrer Stadt am Projekt verbindlich zugesagt. Es gab aber, wie dargestellt, in keiner Kommune einen politischen Beschluss, die Verwaltung mit der Umsetzung des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ zu beauftragen. Damit war die Verwaltung gegenüber der Politik

auch nicht verpflichtet, sich aktiv für die erfolgreiche Projektumsetzung einzusetzen. Gleichzeitig hat die Verwaltung ihrerseits aber die politische Unterstützung in den meisten Städten nicht eingefordert.

In *Nürnberg* beschloss die Stadtratskommission für „Integration“, dass die Handlungsfelder der Empfehlungen von der Verwaltung weiterverfolgt werden sollen. Sie entschied auch, dass zur Umsetzung des Projekts ein Begleitgremium gebildet wird, und sie bestimmte dessen Mitglieder. Das Bürgermeisteramt ist mit einem Sitz unmittelbar darin vertreten. Das Gremium ist zudem der Stadtratskommission „Integration“ berichtspflichtig. In *Hamburg* wurden die Empfehlungen des Expertenforums gezielt in das vom Senat beschlossene Programm der Aktiven Stadtteilentwicklung einbezogen. In *Nürnberg* und *Hamburg* besteht damit eine relativ verbindliche Rückkopplung des Projekts an die Politik.

Während also die direkte und verbindliche Rückkoppelung des Projekts an Politik und Verwaltung vielerorts nicht gegeben ist, besteht jedoch häufig eine indirekte Verbindung über Grundsatzbeschlüsse und etablierte Arbeitsstrukturen.

So existieren in vielen Kommunen politische Grundsatzbeschlüsse zu einer querschnittsorientierten Herangehensweise der Verwaltung beim Thema Integration und zu einer stadträumlichen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik. Aus diesen lässt sich eine Handlungsverpflichtung der Verwaltung für das Projekt ableiten (z.B. *Essen, Mannheim*).

Zudem gibt es in fast allen bearbeiteten Gebieten ein Quartiermanagement, das meist aus Mitteln des Programms Soziale Stadt, teilweise aber auch aus kommunalen oder privaten (Wohnungsunternehmen) Mitteln finanziert wird. Mit der Teilnahme am Programm Soziale Stadt geht die Stadt eine Verpflichtung ein, sich aktiv für die Stadtteilentwicklung einzusetzen. In vielen der Gebiete wurde aus dem Projektzusammenhang heraus das Thema „Integration“ in die Aktivitäten und Arbeitsstrukturen der Stadtteilprogramme eingebunden, sodass man ebenfalls von einer gewissen Verpflichtung der Kommunalverwaltung für den Transfer- und Umsetzungsprozess im Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ sprechen kann.

Insgesamt hängt die Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns aber vor allem vom Engagement und vom „Good will“ einzelner Ämter und Dienststellen bzw. einzelner Mitarbeiter ab. Deren Handlungsmöglichkeiten werden allerdings durch mangelnde finanzielle Ressourcen eingeschränkt. In keiner Kommune wurden zusätzliche (finanzielle) Ressourcen für die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ bereitgestellt, und es stand auch nirgends eine Priorisierung dieser Maßnahmen gegenüber anderen städtischen Ausgaben in Aussicht.

Dennoch wird von den befragten Akteuren aus Wohnungsunternehmen und den beteiligten Gebieten die Verbindlichkeit des Verwaltungshandels überwiegend als hoch eingeschätzt. Dies gilt verständlicherweise nicht für die Städte, in denen – zumindest bis zum Zeitpunkt der Gespräche der Begleitforschung mit den Akteuren – keine konkreten Schritte unternommen wurden, um die Empfehlungen auf Ebene der ausgewählten Gebiete zu diskutieren und hieraus mögliche Maßnahmen abzuleiten, wie *Berlin* und *Essen*.

4.2 Transfer der Empfehlungen in die Quartiere

Die Frage danach, unter welchen Bedingungen das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ die stadträumliche Integrationspolitik in den beteiligten Städten befördern kann, betrifft auch die Analyse der Bedingungen für einen erfolgreichen Transfer der Empfehlungen in die ausgewählten Quartiere. Folgende zentrale Fragen waren hierfür leitend:

- Wurden das Projekt und die Empfehlungen in die Quartiere kommuniziert bzw. transferiert? Wann und auf welche Weise geschah dies?
- Welche Ziele wurden mit dem Transfer in die Quartiere verfolgt?
- Welche Akteure wurden hierbei eingebunden und mit welcher Zielsetzung erfolgte ihre Einbeziehung?

4.2.1 Transfer in die ausgewählten Gebiete oder Konzentration auf gesamtstädtische Ebene?

Mit Ausnahme von *Berlin Mitte* und *Nürnberg* wurden die Empfehlungen von den beteiligten Städten in die ausgewählten Gebiete transferiert und dort diskutiert, wobei allerdings in *Essen* und *München* der Transfer aus unterschiedlichen Gründen zu einem relativ späten Zeitpunkt erfolgte.

In *Berlin Mitte* wurden die Empfehlungen zwar an einzelne Akteure auf Gebiets-ebene weitergeleitet, jedoch dort nicht öffentlich diskutiert. Mehrheitlich wurde von den beteiligten Akteuren vor Ort die Position vertreten, dass die Praxis der Integrationsarbeit in den Stadtteilen gegenüber den Empfehlungen weit fortgeschritten sei und diese daher für das Untersuchungsgebiet keine Impulswirkung bzw. keinen Nutzen hätten.

In *Nürnberg* wurden die Empfehlungen in erster Linie auf gesamtstädtischer Ebene diskutiert. Die Stadt *Nürnberg* hatte das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ von Beginn an stadtweit angelegt und verfolgte im Gegensatz zu den meisten anderen beteiligten Städten keine Zielstellungen, die primär für einzelne Quartiere relevant waren. Sie verband mit dem Projekt und der Diskussion der Empfehlungen vielmehr das Ziel, konzeptionelle Bausteine zu einem gesamtstädtischen Integrationsprogramm zu diskutieren und daran anschließend Maßnahmen umzusetzen. Diese bezogen sich zwar auf die sozialräumliche Ebene, ein Transfer der Empfehlungen in einzelne Stadtteile wurde hierfür aber nicht als notwendig erachtet.

In *Essen* wurden die Empfehlungen zunächst ebenfalls auf gesamtstädtischer Ebene diskutiert und erst danach in die ausgewählten Gebiete transferiert. Hier kristallisierte sich im Verlauf des Projekts die Erkenntnis heraus, dass das existierende Handlungskonzept für interkulturelle Arbeit deutlich konkretere Maßnahmen und Ziele für die Förderung der Integration aufwies als die Empfehlungen. Die Zielsetzung, die die Stadt *Essen* mit dem Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ verfolgte, verschob sich daher: An die Stelle von Transfer und Umsetzung der Empfehlungen in den ausgewählten Quartieren traten der Transfer und die Diskussion der in den Empfehlungen getroffenen Grundaussagen zum Themenfeld Integration und Segregation auf der politischen Ebene. Hierbei stand das Ziel einer grundsätzlichen politischen Positionierung im Vordergrund.

4.2.2 Ziele des Transfers

Die erste Stufe des Transfers der Empfehlungen in die Untersuchungsgebiete, die mehrheitlich innerhalb weniger Monate nach Veröffentlichung der Empfehlungen erfolgte, diente meist einer allgemeinen Information über das Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt“. Die meisten Städte verfolgten mit dem Transfer in die Quartiere jedoch zugleich weitergehende Ziele.

An die Information schloss sich fast immer eine Diskussion der Empfehlungen an. Diese wurde auf Quartiersebene vor allem mit dem Ziel verbunden, gebietsbezogene Handlungsbedarfe abzuleiten, mit Blick auf die Handlungsfelder zur Integrationsförderung Schwerpunkte zu setzen (Prioritätensetzung; vgl. Kapitel 3.3) und bereits laufende Handlungsansätze zu überprüfen. Zudem gaben in einigen Stadtteilen, z.B. in *Mannheim Neckarstadt-West*, die inhaltlichen Aussagen der Empfehlungen einen Anstoß für eine grundsätzliche Diskussion der Vor- und Nachteile stadträumlicher Seg-

regation sowie die Chancen und Grenzen von Integration. Hierbei stand nicht die Umsetzung von Maßnahmen im Vordergrund, sondern die Verständigung über Begriffe und der Austausch von Positionen.

Insbesondere diejenigen Städte, die Maßnahmen und Strategien auf bestimmte Quartiere ausrichteten, nutzten die Diskussion der Empfehlungen primär dazu, deren Handlungsfelder mit Blick auf die jeweilige lokale Situation zu überprüfen und einen Abgleich der Empfehlungen mit der Situation im Quartier zu erzielen. Hierbei wurden inhaltliche Handlungsfelder gewichtet und Prioritätensetzungen abgestimmt. Solche Diskussionen gingen häufig mit einer Bestandsaufnahme der Maßnahmen, Projekte und Strategien einher, die in den jeweiligen Gebieten bereits zum Themenfeld Integration durchgeführt wurden. Damit diente die Diskussion der Empfehlungen faktisch einer inhaltlichen Ausrichtung und Profilierung der laufenden gebietsbezogenen Arbeit.

Auf der Grundlage von Prioritätensetzungen, wie sie beispielsweise in *Hannover Mittelfeld* und *München Moosach* erfolgten, wurden Handlungsvorschläge gesammelt und diskutiert, um von der inhaltlichen Zieldiskussion zur Umsetzung von Maßnahmen zu gelangen. Den Rahmen hierfür bildeten themenbezogene Veranstaltungen und Workshops (mit den Schwerpunkten Bildung/Sprachförderung oder Partizipation von Migrant*innen), die auch das Ziel verfolgten, Vernetzungen und Kooperationen zwischen unterschiedlichen lokalen Akteuren zu befördern.

Um Projekte anzustoßen, wurde der Prozess vereinzelt mit der Diskussion von guten Beispielen und Strategien aus anderen Städten verbunden (z.B. *Frankfurt am Main*), oder mit einer auf den Ergebnissen der Begleitforschung aufbauenden Stärken-Schwächen-Analyse des Gebietes (Defizite, Potenziale und Bedarfe) verknüpft (z.B. *München Moosach*, *Hamburg Schiffbeker Berg* und *Mümmelmannsberg*).

4.2.3 Einbindung der Akteure und Gremien

In fast allen ausgewählten Gebieten bestanden bereits lokale Akteurskooperationen, Vernetzungsstrukturen und Gremien. Besonders ausgeprägt war dies in Gebieten, in denen im Rahmen eines Quartier- oder Stadtteilmanagements bereits Netzwerke aufgebaut oder vergleichbare lokal wirksame Strukturen bestanden (z.B. *REGSAM München*). Hier wurden überwiegend die bestehenden Strukturen für den Transfer der Empfehlungen in die Gebiete genutzt. Diese waren:

- themenbezogene lokale Arbeitskreise (z.B. in *Hannover Mittelfeld* und *München Moosach*),

- ämterübergreifende Arbeitskreise der Verwaltung mit lokaler Ausrichtung (z.B. in *Mannheim Neckarstadt-West*) oder
- politische Gremien (z.B. Stadtbezirksparlamente bzw. -beiräte in *München Moosach* und *Mannheim Neckarstadt-West*).

In den Transferprozess wurden zudem vor allem jene Akteure, Akteursgruppen und Gremien einbezogen, die sich aus Eigeninitiative beteiligen und weitgehend leicht zu erreichen sind. Diese Tendenz wurde durch die Nutzung bereits bestehender Foren und Netzwerke unterstützt.

4.2.4 Gestaltung des Transfers

Viele Städte führten die Diskussion zu den Empfehlungen auf Auftaktveranstaltungen, in Fachveranstaltungen und in Workshops im Rahmen der existierenden lokalen Arbeitsformen (z.B. *Frankfurt am Main* mit einer Kick-Off Veranstaltung im Quartier, *Hannover* mit einem Workshop „Zuwanderer in der Stadt – Integration und Segregation in Mittelfeld“, *Hamburg* mit zwei Workshops – Zusammenleben in Nachbarschaften und Stadterneuerung und Integration, *München* mit einer Veranstaltung im Stadtteil zur Diskussion der Empfehlungen und der Ableitung von Handlungsbedarfen).

Im Anschluss an diese Veranstaltungen blieb das weitere Vorgehen jedoch zum Teil offen. Oft gab es keine verbindlichen Absprachen, Festlegungen oder Verfahrensabläufe. Dies lag zum einen daran, dass das Verbundprojekt und die Kommunen kaum finanzielle Mittel zur Umsetzung von Projekten zur Verfügung stellten. Zum anderen existierten nur in den wenigsten Gebieten Begleitgremien oder verbindliche Vorgaben zum weiteren Verlauf der Umsetzung der Empfehlungen. Damit lag im Anschluss an lokale Auftaktveranstaltungen die Verantwortung z.B. für die Vorbereitung von Folgeveranstaltungen, die weitere Bearbeitung der Vorschläge und Prioritätensetzungen oder die Entscheidungen über Mittel und Projekte häufig wieder bei der kommunalen Verwaltung bzw. konkret bei den Ansprechpartnern des Projekts.

Eine Ausnahme stellt die Stadt *Frankfurt am Main* dar, die mit Beginn des Projekts ein Begleitgremium (Beirat) einrichtete. Dieses steuerte den Prozess und machte für das Gebiet inhaltliche Vorgaben, z.B. bei der Gewichtung von Handlungsfeldern und bei Prioritätensetzungen zugunsten des Themas Bildung. Der Beirat berücksichtigte bei seinen Entscheidungen auch Bedarfe, die über das beteiligte Quartiermanagement hineingetragen wurden.

4.3 Beteiligung der Wohnungsunternehmen

Das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ bezieht sich auch auf die Frage, welchen Beitrag Wohnungsunternehmen als zentrale Akteure für die stadträumliche Integration von Zuwanderern leisten können. Wohnungsunternehmen setzen – neben privaten Vermietern – als Anbieter von Wohnungen entscheidende Rahmenbedingungen für die Lebens- und Integrationsbedingungen von Zuwanderern im Quartier. Immer mehr Wohnungsunternehmen haben inzwischen die Notwendigkeit der Förderung der Integration für ihre eigene Bestandsentwicklung erkannt und nehmen ihre Rolle in der Gestaltung der Lebensbedingungen von Zuwanderern bewusst und engagiert wahr. Beispiele für dieses Engagement sind etwa der Einsatz bikultureller Mediatoren zum Abbau von Nachbarschaftsstreitigkeiten, das bewusste Zugehen auf Zuwanderer durch mehrsprachige Mitarbeiter oder die Kooperation mit anderen Akteuren zur Förderung der Deutschkenntnisse der Mieter.

Für den Projektaufbau wie auch für die Beteiligung der unterschiedlichen Akteure ist von Bedeutung, dass das Praxis-Netzwerk über den Deutschen Städtetag initiiert wurde. Kommunalverwaltungen wurden zur Interessensbekundung für die Projektteilnahme aufgefordert und Vertreter aus den Kommunen trugen über die Teilnahme am Praxis-Netzwerk die Verantwortung für den Transfer- und Umsetzungsprozess des Projekts. Eine wesentliche Aufgabe der kommunalen Ansprechpartner lag nach der Projektzielsetzung darin, diejenigen Wohnungsunternehmen für die Beteiligung am Projekt zu gewinnen, die Bestände in der jeweiligen Kommune hatten. Entscheidende Einflussfaktoren für die Einbindung der Wohnungsunternehmen waren der Zeitpunkt der Ansprache, die Rolle der Wohnungsunternehmen in der Projektbearbeitung und ihre strukturelle Einbindung sowie persönliche Kontakte der Stadtverwaltung zu den kommunalen Wohnungsunternehmen.

4.3.1 Einbindung der Wohnungsunternehmen in den Projektverlauf

Um sicherzustellen, dass in den zur Bearbeitung ausgewählten Quartieren Wohnungsunternehmen vertreten sind, die Interesse an der Projektbeteiligung haben und Bereitschaft zur Kooperation signalisieren, wäre es sinnvoll gewesen, zunächst die potenzielle Kooperationsbereitschaft der Wohnungsunternehmen auszuloten und anschließend gemeinsam mit diesen die Auswahl des Quartiers vorzunehmen.

Diese Vorgehensweise hat jedoch nur *Hamburg* gewählt. Hier legte die Senatsverwaltung (als Landesebene) zu Projektbeginn lediglich fest, in welchem Hamburger Bezirk Quartiere ausgewählt werden sollten. Anschließend wurden Vertreter aller (relevanten) Senatsbehörden und aller Wohnungsunternehmen mit Beständen in dem betreffenden Bezirk zu einer Auftaktveranstaltung eingeladen. Gemeinsam wurden schließlich zwei Gebiete ausgewählt, in denen die interessierten Wohnungsunternehmen mit Beständen vertreten sind. Erleichtert wurde das frühzeitige gemeinsame Vorgehen dadurch, dass ein Vertreter der Wohnungsunternehmen gleichzeitig Mitglied des Expertenforums des Projekts war und auf diese Weise eine Multiplikatorenfunktion ausüben konnte.

In allen anderen Städten des Praxis-Netzwerks wurden die Untersuchungsgebiete durch die kommunalen Ansprechpartner bzw. in Abstimmung innerhalb der Kommunalverwaltung ausgewählt. Erst anschließend wurden die in den Gebieten ansässigen Wohnungsunternehmen informiert und versucht, sie für eine Projektbeteiligung zu gewinnen. Bei der Auswahl der Gebiete wurde aber zum Teil berücksichtigt, welche Wohnungsunternehmen dort Bestände haben.

So wurden z. B. in *Mannheim* und *Hannover* gezielt Gebiete ausgewählt, in dem das kommunale Unternehmen mit Wohnungen vertreten ist. Zudem wurde in *Mannheim* vor der endgültigen Auswahl der Quartiere die Projektbeteiligung des kommunalen Wohnungsunternehmens durch Gespräche mit dessen Geschäftsführung und dessen Sozialmanager sichergestellt. Der Sozialmanager stand über die gesamte Projektlaufzeit mit Vertretern aus der Kommune (Fachbereich Wohnen und Stadterneuerung; Ausländerbeauftragter) im engen Kontakt. Insbesondere der Kontakt zum Fachbereich Wohnen und Stadterneuerung der Verwaltung war bereits vor Projektbeginn gefestigt und konnte für die Projektbeteiligung des kommunalen Wohnungsunternehmens sowie die projektbezogene Kooperation zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen genutzt werden. In *Mannheim* wurden die örtlichen Wohnungsunternehmen zudem zu einer für sie konzipierten Diskussionsveranstaltung über die „Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ eingeladen.

In *Nürnberg* wurden alle örtlichen Wohnungsunternehmen zu Projektbeginn über das Projekt informiert und ihr diesbezügliches Interesse erfragt.

Die Art und Weise der Kontaktaufnahme zu den Wohnungsunternehmen unterschied sich in den Städten und Untersuchungsgebieten vor allem in einem Punkt: Die Unternehmen wurden entweder als ein *Akteur unter vielen* zur Beteiligung eingeladen oder als ein *zentraler Akteur* gesondert angesprochen. In letzterem Fall wurden

die Unternehmen entweder strukturell in den gesamten Prozessverlauf oder für bestimmte Aufgaben und damit Phasen in der Projektbearbeitung eingebunden.

Eine zentrale Rolle wurde den Wohnungsunternehmen in *Hamburg* und *Hannover* zugewiesen. In *Hannover* war das städtische Wohnungsunternehmen über die Finanzierung einer halben Stelle für einen Quartiermanager im Gebiet von Anfang an in den gesamten Prozessverlauf strukturell eingebunden und an der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen beteiligt. Darüber hinaus hat das Wohnungsunternehmen auch in der auf Quartiersebene eingerichteten AG Wohnen mitgearbeitet.

In *Hamburg* wurden die Wohnungsanbieter strukturell über das Begleitgremium eingebunden. Dieses traf allerdings keine konkreten Entscheidungen über die Umsetzung einzelner Empfehlungen bzw. Maßnahmen in den ausgewählten Quartieren, sondern diente eher der allgemeinen Beteiligung der Wohnungsunternehmen, Behörden und Ämter. Konkrete Entscheidungsbedarfe wurden zunächst an offene Foren in den Quartieren delegiert, an denen u.a. die Wohnungsunternehmen beteiligt waren. Allerdings trafen auch diese Foren im Projektzeitraum keine konkreten Entscheidungen.

Eine enge Zusammenarbeit zwischen einem Vertreter des Wohnungsunternehmens und den Ansprechpartnern bei der Kommune gab es in *Mannheim*. Innerhalb eines kleinen Arbeitskreises auf operativer Ebene wurde über Maßnahmen in den Quartieren sowie gebietsübergreifende personelle Maßnahmen (Mitarberschulungen) entschieden.

4.3.2 Beteiligung der Wohnungsunternehmen an der Umsetzung

In fast allen Städten, die angestrebt haben, Wohnungsunternehmen an Informations- und Diskussionsveranstaltungen zum Projekt und den Empfehlungen zu beteiligen, ist dies auch gelungen. Allerdings nahmen vor allem Wohnungsunternehmen im Eigentum der Kommune oder des jeweiligen Landes an diesen Veranstaltungen und Diskussionen teil. Deutlich schwieriger scheint zu sein, Wohnungsunternehmen in anderen Eigentumsverhältnissen für die Beteiligung zu gewinnen. Insbesondere bei Wohnungsunternehmen, die sich im Besitz internationaler Investorengruppen befinden, sowie bei privaten Vermietern konnte kein Interesse geweckt werden.

Die breiteste Beteiligung unterschiedlicher Wohnungsunternehmen ist in *Hamburg* erreicht worden, wo neben dem landeseigenen Unternehmensverbund mehrere Wohnungsgenossenschaften aktiv an der Projektumsetzung mitgewirkt haben.

Die Beispiele *Essen* und *Mannheim* zeigen, dass traditionell gute und persönliche Kontakte der Stadtverwaltung zu örtlichen Wohnungsunternehmen eine gute Ausgangsposition sind, um mit diesen auch zum Thema Integration ins Gespräch zu kommen. Die Situation in *Essen* macht aber auch deutlich, dass Kooperationserfolge oft abbrechen, wenn die betreffenden Unternehmen an Investoren (vor allem internationale Investmentfonds) mit kurzfristiger Renditeerwartung und ohne lokalen bzw. regionalen Bezug veräußert werden. So wurde z.B. die langjährige Zusammenarbeit mit einem (ehemals gemeinnützigen) Wohnungsunternehmen auf Ebene der Stadt(teil)entwicklung durch das Unternehmen abgebrochen, nachdem dieses an eine internationale Fondsgesellschaft verkauft worden war. Eine eher langfristige Kooperation entsprach hier nicht der auf kurzfristige Renditeerzielung ausgerichteten Unternehmensphilosophie.

Entsprechend der insgesamt eher geringen Einbindung von Wohnungsunternehmen in die Projektumsetzung und der Tatsache, dass ihnen meist die Rolle als ein Akteur unter vielen zugewiesen wurde, waren die Wohnungsunternehmen, mit Ausnahme von *Hamburg*, *Mannheim* und *Hannover*, in den meisten Städten nicht in konkrete Entscheidungen über umzusetzende Maßnahmen eingebunden.

Einige Wohnungsunternehmen beteiligten sich an der Umsetzungsphase des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ gar nicht oder mit wenig Engagement. Dafür wurden zwei wesentliche Gründe benannt:

Hauptgrund ist der mancherorts existierende Dissens zur Ausgangsfeststellung des Projekts, dass sich ethnische Segregation nicht vermeiden lasse, Integration trotz Segregation anzustreben sei und Segregation auch positive Ansatzpunkte für die Förderung der Integration biete.

Der zweite Grund ist, dass der Anteil an Zuwanderern unter den Mietern vieler Wohnungsunternehmen gering ist und diese daher mit Blick auf das eigene Unternehmen keinen Handlungsbedarf im Themenfeld Integration sehen.

Neben diesen von den Wohnungsunternehmen selbst angeführten Gründen ist eine weitere Ursache sicherlich darin zu sehen, dass in fast allen Städten seitens der Projektverantwortlichen in den Kommunalverwaltungen das Handlungsfeld „Schule und Bildung“ mit hoher Priorität verfolgt wurde. Für die Bearbeitung wurde den Wohnungsunternehmen meist keine relevante Bedeutung durch die kommunalen Ansprechpartner beigemessen.

Damit wird allerdings das Potenzial der Wohnungsanbieter in diesem Handlungsfeld unterschätzt. Sie können auf vielfältige Weise Bildung und Spracherwerb im

Quartier unterstützen. Von Aktivitäten zur Förderung des Quartiersimages kann z.B. auch eine Schule profitieren (Verbesserung ihres Rufs). Über ihren direkten Zugang zu den Mietern mit Migrationshintergrund können die Wohnungsunternehmen darauf hinwirken, Hemmschwellen gegenüber Sprachkursen abzubauen, und in ihrer Funktion als Wirtschaftsunternehmen können sie z.B. über Praktikumsplätze oder Informationstage den Übergang von Schule in Ausbildung unterstützen. Beispiele hierfür gibt es etwa in *Hamburg* und *Mannheim*.

Insgesamt erfolgte also die Steuerung des Transfer- und Umsetzungsprozesses im Praxis-Netzwerk nahezu ausschließlich durch die Kommunalverwaltungen. Gemeinsame, kooperative Prozesssteuerung und Projektumsetzung von Kommunen und Wohnungsunternehmen waren eher die Ausnahme.

5 Umsetzung der Empfehlungen in den Städten und ausgewählten Quartieren

Aufgabe des Praxis-Netzwerks war es, die Empfehlungen auf die jeweils lokalen Zusammenhänge zu übertragen und vor Ort zu erproben, um die kommunale und wohnungswirtschaftliche Praxis der stadträumlichen Integration von Zuwanderern weiter zu entwickeln. Hierfür setzten die beteiligten Städte Maßnahmen in ausgewählten Handlungsfeldern der stadträumlichen Integrationspolitik um. Bevor die Maßnahmen in Kapitel 5.2 im Einzelnen beschrieben werden, erfolgt zunächst eine zusammenfassende Bewertung der Umsetzungsaktivitäten in den Städten.

5.1 Aktivitäten in den Städten zur Umsetzung von Maßnahmen

In den Städten *Frankfurt am Main*, *Hannover*, *Mannheim*, *München* und *Nürnberg* wurden durch die Diskussion der Empfehlungen des Verbundprojekts eine Reihe neuer Maßnahmen zur Förderung der stadträumlichen Integration angestoßen – und zwar in den von ihnen ausgewählten Quartieren wie auch stadtweit. In *Berlin* und *Essen* wurde jeweils eine kleinere Maßnahme in Angriff genommen. Die Gründe für fehlende oder geringe Umsetzungsaktivitäten waren unterschiedlich, sie werden in Kapitel 4 und 6 erläutert.

Die neu angestoßenen Maßnahmen bilden nur einen Ausschnitt der derzeit praktizierten Integrationsarbeit in den am Verbundprojekt beteiligten Städten und ihren ausgewählten Quartieren. Schon vor Beginn des Projekts waren in den meisten Quartieren selbstverständlich Ansätze einer Integrationspolitik und -arbeit vorhanden, die z.T. schon weit vorangeschritten waren.

Die stadtteilbezogene Integrationsarbeit ist in vielen der ausgewählten Gebiete dem Aufgabenfeld des Quartiermanagements, der Gemeinwesenarbeit oder ähnlichen Arbeitsansätzen zugeordnet. Aus Sicht der in diesem Bereich tätigen Akteure wurde die inhaltliche Ausrichtung ihrer Arbeit durch die Empfehlungen bestätigt bzw. legitimiert, mitunter auch befruchtet und weiterentwickelt. Hierzu zwei Beispiele: In der *Frankfurter Nordweststadt* flossen die Empfehlungen zur Unterstützung der Migrantenökonomie in die Konzeption zur Rettung eines kleinen Versorgungszentrums ein, das im Rahmen des Quartiermanagements unterstützt wird. In *Hannover Mittelfeld* griff das Quartiermanagement die Empfehlungen zur Schaffung von Teilhabe- und Mit-

wirkungsmöglichkeiten auf und erprobte gemeinsam mit anderen Akteuren neue Wege der Beteiligung von Migranten.

In den Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik werden Handlungsfelder benannt, die sich für die Umsetzung integrationsfördernder Maßnahmen besonders eignen. In den Städten und ausgewählten Gebieten wurden diese Handlungsfelder und die anschließende Umsetzung von Maßnahmen diskutiert. Im Ergebnis zeigt sich, dass nicht alle Handlungsfelder gleichermaßen bearbeitet und dass zwischen verschiedenen Handlungsfeldern Verknüpfungen hergestellt wurden.

Die Handlungsfelder, in denen die beteiligten Akteure aktiv wurden, umfassten in der Summe fast alle in den Empfehlungen benannten Bereiche. Dazu gehörten die „Kompetenzen und Angebote in der Kommune, bei Trägern sozialer Maßnahmen und in Wohnungsunternehmen“ ebenso wie „Bildung und Spracherwerb vor Ort“, „Freiräume“, „Migrantenökonomie“, „Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten“ und ein Handlungsgrundsatz der Empfehlungen, die „Bildung quartiersbezogener Netzwerke“. Ausnahmen bilden die drei Handlungsfelder „Sicherheitsempfinden im Quartier“, „Nutzungsmischung“ sowie „Städtebau, Architektur und soziales Zusammenleben“. Die Gründe für die Schwerpunktsetzung sind vielfältig und nicht spezifisch auf das Handlungsfeld bezogen: Zum Beispiel wurden hierzu keine Bedarfe gesehen oder es fehlten konkrete Anknüpfungspunkte oder die notwendigen Ressourcen für die Entwicklung praktikabler Ideen (z.B. interessierte Kooperationspartner, finanzielle Mittel). Mancherorts fanden hierzu bereits Maßnahmen statt, die durch das Verbundprojekt zwar bestätigt oder befruchtet, aber eben nicht neu angestoßen wurden.

Zumeist wurden die Städte in ein bis drei Handlungsfeldern gleichzeitig aktiv. Es gab auch Städte wie etwa *Nürnberg*, die zwar anstrebten, in noch weiteren Feldern Maßnahmen anzustoßen, aber aus den o.g. Gründen damit nicht erfolgreich waren. Letztendlich wurden dort, wie auch in anderen Städten, innerhalb der Handlungsfelder Schwerpunkte gesetzt. Es erfolgte eine Konzentration auf wenige Maßnahmen und damit auf das – in der verbliebenen Zeit bis zum Abschluss des Verbundprojekts – Machbare.

Allerdings zielten gut zwei Drittel der neu initiierten Maßnahmen bewusst auf Verknüpfungen mit mehreren Handlungsfeldern und versuchten dadurch, einen integrativen Gehalt bzw. einen Mehrwert zu erreichen. Insbesondere galt dies für längerfristig und über den Projektabschluss hinausreichend angelegte Maßnahmen. Auf diese Weise wurden Synergieeffekte erzielt. Die meisten verknüpften die Bereiche

Bildung, Spracherwerb und berufliche Orientierung mit der Förderung von Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten für Zuwanderer (und weitere Quartiersbewohner). Häufig wurde auch die Förderung von Teilhabe mit der Schaffung und Gestaltung von Freiräumen im wohnungsnahen Umfeld verbunden.

Einen potenziellen Mehrwert erzielten auch Maßnahmen, die noch umfassender angelegt waren: Hierzu gehörten die stadtweite Diskussionsreihe „Anstöße – interkultureller Dialog“ in *Nürnberg*, in der anhand unterschiedlicher Integrations-themen Impulse für die örtliche Integrationsarbeit gegeben wurden, oder der Aufbau eines Monitoringsystems in *Nürnberg*, der noch nicht abgeschlossen ist und mit dem ein wichtiger Beitrag zur stadträumlichen Steuerung des Integrationsprozesses geliefert werden soll. Letztendlich trägt auch der noch andauernde Aufbau eines Netzwerkes institutioneller Akteure im *Mannheimer* Gebiet Durlacher Straße dazu bei, dass langfristig deren Verantwortungsbereitschaft für die vielfältigen Belange im Stadtteil gestärkt wird (vgl. zu den aufgeführten Maßnahmen Kapitel 5.2).

Verknüpfungen fanden nicht nur in der praktischen Umsetzung, sondern auch bereits in der Konzeption der Maßnahmen statt. Hierzu drei Beispiele:

Die noch in der Erarbeitung befindliche Konzeption für das Anlegen von Interkulturellen Gärten in *Nürnberg* zielt nicht nur auf die Schaffung von Freiräumen für Zuwanderer in deren Wohnumfeld, sondern zugleich auch auf ihr Empowerment und die Förderung von Bildung und Spracherwerb.

Die im Rahmen der Freiraumplanung in *Mannheim* Durlacher Straße einbezogenen Jugendlichen sollen nicht nur in ihrer beruflichen Orientierung unterstützt und qualifiziert werden, sondern Ziel ist auch die stärkere Identifikation mit ihrem Wohnumfeld, die Sensibilisierung für unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse sowie der Abbau von Vandalismus.

Der in *München Moosach* vorbereitete Beteiligungsworkshop soll einerseits die dort wohnenden Migranten über Bildungsangebote im Stadtteil und die Arbeit des Bezirksausschusses informieren, andererseits sie zur aktiven Beteiligung am gesellschaftlichen Geschehen motivieren.

Die angestoßenen Maßnahmen waren auf lokaler Ebene häufig in die Arbeitsfelder der „Sozialen Stadt“ oder in den Aufgabenbereich einer Gemeinwesenarbeit und damit auch in quartiersbezogene Integrations- oder Gebietsentwicklungsstrategien eingebunden. Das bot ebenfalls die Chance, durch die Maßnahme eine zusätzliche integrative Wirkung zu entfalten.

In Hamburg erfolgt der Einstieg in den Entwicklungsprozess Billstedt/Horn mit den Gebieten Schiffbeker Berg und Mümmelmannsberg im Herbst 2006 durch eine Zukunftskonferenz, an der neben dem federführenden Bezirksamt Mitte die betroffenen Fachbehörden, die Wohnungswirtschaft, Privatwirtschaft, lokale Akteure sowie Bürgerinnen und Bürger themenbezogene Zukunftsvisionen als Grundlage für ein Entwicklungskonzept erarbeiten.

In zwei Städten werden zurzeit die Umsetzungsmaßnahmen und die Empfehlungen für die Ausarbeitung kommunaler Integrationskonzepte bzw. -leitlinien zugrunde gelegt. In *Nürnberg* wird eine systematische Verknüpfung der angestoßenen Maßnahmen mit dem derzeit in Erarbeitung befindlichen kommunalen Integrationsprogramm angestrebt. Die neuen Maßnahmen sollen voraussichtlich als Bausteine für das Programm genutzt werden. Hierfür erweist es sich als günstig, dass zwei der drei Maßnahmen als Handlungsaufträge der Kommunalpolitik bzw. mit politischer Unterstützung von der Kommunalverwaltung entwickelt wurden. In *Mannheim* unterstützen die Empfehlungen die Ausarbeitung von Leitlinien für die kommunale Integrationspolitik. Auch andere am Verbundprojekt beteiligte Kommunen beabsichtigen die Verknüpfung neuer Maßnahmen mit bestehenden oder in Erarbeitung befindlichen kommunalen Integrationsprogrammen.

5.2 Maßnahmen zur Förderung der stadträumlichen Integrationspolitik

Im Folgenden werden im Rahmen des Verbundprojekts angestoßene Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele, ihres Standes der Umsetzung und mit Blick auf die daran beteiligten Akteure dargestellt. Die Maßnahmen werden Handlungsfeldern zugeordnet, die in den Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik benannt sind.

5.2.1 Handlungsfeld Kompetenzen und Angebote in der Kommune, bei Trägern sozialer Maßnahmen und in Wohnungsunternehmen

Thematische Ausrichtung der kommunalen Diskussionsreihe „Anstöße – Forum interkultureller Dialog“ auf Themen der stadträumlichen Integrationspolitik (Nürnberg)

Ziele:

Die seit langem bestehende Veranstaltungsreihe gibt mit unterschiedlichen Themen regelmäßig Anstöße für die Weiterentwicklung der Nürnberger Integrationspolitik und der interkulturellen Arbeit. Aus den Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik und den im Rahmen des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ erstellten Expertisen wurden Themen abgeleitet und zur Diskussion gestellt, aus der wiederum Impulse für die Initiierung von Umsetzungsmaßnahmen hervorgingen.

Stand der Umsetzung:

Im Zeitraum zwischen Oktober 2005 und Mai 2006 fanden acht Veranstaltungen statt. Dabei wurden die Wohn- und Lebenssituation von Migranten in Nürnberg und die stadträumliche Segregation ebenso diskutiert wie der Ansatz der interkulturellen Gärten und das Thema der architektonischen Gestaltung von Quartieren und ihrer Auswirkung auf das soziale Zusammenleben. Die Veranstaltung zu den interkulturellen Gärten gab einen wesentlichen Anstoß dazu, diesen Handlungsansatz in der Kommune umzusetzen. Die Veranstaltungen wurden vornehmlich von institutionellen Akteuren aus verschiedenen Arbeitsbereichen besucht, sie steht aber auch den Bürgern offen. Vier Veranstaltungen wurden aus Mitteln des Verbundprojekts „Zuwanderer in der Stadt“ finanziert.

Beteiligte Akteure:

Amt für Kultur und Freizeit, Amt für Wohnen und Stadterneuerung, Ausländerbeirat, Bildungszentrum, Institut für soziale und kulturelle Arbeit (ISKA), Pädagogisches Institut und Xenos Nürnberg e.V. als Träger der Reihe; institutionelle Akteure und Bürger.

Fachtagung zum Thema Zwangsverheiratung (Mannheim)

Ziele:

Die Fachtagung diente der Information und Kontaktherstellung zu vornehmlich Mannheimer Einrichtungen und Institutionen, die mit Fällen von Zwangsverheiratung konfrontiert sein könnten. Damit wurde ein Beitrag zur Bekämpfung von Zwangsverheiratungen geleistet. Hierbei wurde auf drei Handlungsfelder abgestellt: die Stärkung der Opferrechte, die Gewährleistung des Opferschutzes und die Intensivierung der Informations- und Aufklärungsarbeit zum Zweck der Prävention.

Stand der Umsetzung:

Die Tagung wurde im Juni 2006 vom städtischen Beauftragten für ausländische Einwohner gemeinsam mit dem Koordinationskreis „Gewalt in Partnerschaften“ durchgeführt. Sie fand mit knapp 100 Teilnehmern eine große Resonanz, darunter 45 Teilnehmer, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit bereits mit Fällen von Zwangsverheiratung befasst waren. Der im Ergebnis der Tagung von den Teilnehmenden angemeldete Handlungsbedarf und die hierzu erarbeiteten Empfehlungen werden im Koordinationskreis „Gewalt in Partnerschaften“ ausgewertet. Darauf aufbauend wird das weitere Vorgehen in Mannheim abgestimmt, vor allem der Aufbau eines Hilfs- und Unterstützungsnetzwerkes für Betroffene von Zwangsverheiratung. Der Fachtagung ging ein Vortrag der bekannten deutschen Schriftstellerin Serap Cileli im Rahmen des 25-jährigen Bestehens des Mannheimer Frauenhauses voraus. Frau Cileli ist türkischer Abstammung und eine profilierte Kämpferin gegen Menschenrechtsverletzungen und deren Tolerierung durch muslimisch-orthodoxe Einwanderer. Die Fachtagung wie auch der Vortrag wurden aus Mitteln des Verbundprojekts „Zuwanderer in der Stadt“ finanziert.

Beteiligte Akteure:

Beauftragter für ausländische Einwohner, Frauenbeauftragte, Integrationsbeauftragter des Landes Baden-Württemberg, Koordinationskreis „Gewalt in Partnerschaften“, verschiedene Mannheimer Beratungsstellen, Einrichtungen und Institutionen, die mit Zwangsverheiratung in Berührung kommen.

Aufbau eines Monitoringsystems im Handlungsfeld Integration (Nürnberg)

Ziele:

Das Monitoringsystem soll als stadtentwicklungspolitischer Handlungsrahmen einen wichtigen Beitrag zur stadträumlichen Steuerung von Integrationsprozessen leisten. Es

soll eine wesentliche Datengrundlage für die Darstellung der Ausgangslage im Handlungsfeld Integration schaffen, die Herleitung von räumlichen und sachlichen Handlungsschwerpunkten ermöglichen und eine Hilfe für die weitere Prozesssteuerung sein.

Stand der Umsetzung:

Auf Grundlage eines kommunalpolitischen Auftrags wird derzeit in Ämterkooperation und unter Leitung des Amtes für Stadtforschung und Statistik und des Amtes für Wohnen und Stadterneuerung ein Katalog mit stadträumlichen Kriterien der Integration erarbeitet. Bis zum Herbst 2006 soll das Indikatorenset auf kleinräumiger Ebene mit Daten gefüllt werden. Durch Überlagerung thematischer Karten sollen dann stadträumliche Handlungsbedarfe in der Integration erkennbar werden. Künftig kann jedes kommunale Amt im Rahmen von Regelabfragen auf den Datenpool zugreifen. Der Aufbau des Monitoringsystems wird mit bestehenden Personalkapazitäten geleistet.

Beteiligte Akteure:

Amt für Wohnen und Stadterneuerung und Amt für Stadtforschung und Statistik als federführende Ämter, weitere interessierte Ämter sind in einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe eingebunden.

Schulungen in interkultureller Kompetenz für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der öffentlichen Verwaltung und des kommunalen Wohnungsunternehmens (Mannheim)

Ziele:

Für diejenigen Mitarbeiter des Fachbereichs Wohnen und Stadterneuerung der Kommunalverwaltung und des Wohnungsunternehmens, die Kundenkontakt mit Migranten haben, wurde das länderkundliche Seminar mit Themenschwerpunkt Türkei konzipiert. Es hatte den Umgang mit Migranten (Türken und Kurden) aus den entsprechenden Regionen zum Gegenstand.

Die Maßnahme zielt auf eine Stärkung der interkulturellen Sensibilität und der kulturellen Selbstreflexion der Mitarbeiter sowie auf die Verbesserung ihrer Interaktion und Kommunikation mit Migranten. Durch die Vermittlung und das Kennenlernen der sozio-ökonomischen und kulturellen Hintergründe von Türken und Kurden soll das Verständnis für deren Belange im jeweiligen beruflichen Arbeitsbereich der Mitarbeiter geschult werden.

Stand der Umsetzung:

Die Schulungsmaßnahme wird in Kooperation zwischen dem Fachbereich Wohnen der Kommunalverwaltung und dem kommunalen Wohnungsunternehmen durchgeführt. Mitarbeiter aus beiden Institutionen nehmen daran teil. Die Schulungsseminare begannen im 1. Halbjahr 2006. Sie sollen regelmäßig für alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen angeboten werden. Im Wohnungsunternehmen ist die Teilnahme verpflichtend. Die Konzeption und Durchführung der Fortbildungen wurde einem externen Berater übertragen. Finanziert wird die Maßnahme durch Mittel des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und Eigenmittel des Wohnungsunternehmens.

Beteiligte Akteure:

Führungskräfte sowie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Fachbereichs Wohnen und Stadterneuerung der Kommunalverwaltung und des kommunalen Wohnungsunternehmens, kommunaler Ausländerbeauftragter.

Schulungen in interkultureller Kompetenz für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Wohnungsunternehmen (Essen)*Ziele:*

Das Schulungskonzept „Russische Zuwanderer im Wohnungswesen in Deutschland“ wurde für die Mitarbeiter eines großen örtlichen Wohnungsunternehmens entwickelt. Inhaltlich geht es auf die kulturellen Hintergründe, Normen und Werte der russischsprachigen Bevölkerungsgruppe ein, wodurch bei den Mitarbeitern ein besseres Verständnis für die Problemlagen und Belange der russischen Zuwanderer aufgebaut werden soll. Eine Steigerung der interkulturellen Sensibilität, der kulturellen Selbstreflexion sowie die Erläuterung spezifischer Probleme im Miteinander von russischen und deutschen Mietern und Vermietern stehen im Vordergrund der Schulung.

Stand der Umsetzung:

Die Schulungsmaßnahme wird federführend von der Stadt Essen organisiert. Das Seminar wird von externen Beraterinnen konzipiert und durchgeführt. Die eintägige Schulung wird erstmalig Anfang September 2006 stattfinden, bei Bedarf sind Folgeveranstaltungen vorgesehen. Finanziert wird die Maßnahme aus Mitteln des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“.

Beteiligte Akteure:

Stadt Essen, Wohnungsunternehmen.

Erarbeitung eines Curriculums für die Fortbildung städtischer Mitarbeiter zu Ad-hoc-Dolmetschern (Nürnberg)

Ziele:

Das Curriculum ist die konzeptionelle Grundlage für die Qualifizierung zweisprachiger Mitarbeiter zu „Ad-hoc-Dolmetschern“, die Teil des Gesamtkonzeptes „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung und Qualifizierung der städtischen Mitarbeiter“ der Stadt Nürnberg ist. Ziel des Projekts ist es, zweisprachige Mitarbeiter der Verwaltung so zu qualifizieren, dass sie in die Lage versetzt werden, per Telefon Kollegen zu unterstützen, die mit ihren Klienten bzw. Besuchern ein Problem aus sprachlichen Gründen nicht klären können.

Stand der Umsetzung:

Derzeit werden, nach Einwilligung der jeweils betroffenen Bürger, im Einwohneramt und im Amt für Wohnen und Stadterneuerung von Mitarbeitern des Sonderforschungsbereichs Mehrsprachigkeit der Universität Hamburg Gespräche mit Kunden auf Band aufgenommen. Sie sollen Erkenntnisse darüber liefern, welche sprachlichen Elemente in der Kommunikation mit Besuchern immer wieder vorkommen, was häufige Ursachen für misslingende Kommunikation sind und welche kommunalen Dienststellen einen Bedarf an Ad-hoc-Dolmetschern haben. Die Auswertung der Gespräche bildet die Grundlage für das Fortbildungskonzept „Ad-hoc-Dolmetschen“. Es wird in enger Zusammenarbeit mit der ämterübergreifenden Arbeitsgruppe „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ erarbeitet, die für das Gesamtkonzept verantwortlich zeichnet. Die Ergebnisse werden nach Abschluss allen am Verbundprojekt beteiligten Städten zur Verfügung gestellt. Parallel zur Fortbildung wird eine Datenbank mit den ausgebildeten Ad-hoc-Dolmetschern im Intranet aufgebaut. Die Maßnahme wird durch Eigenleistungen der Stadt Nürnberg und aus Mitteln des Verbundprojekts „Zuwanderer in der Stadt“ finanziert.

Beteiligte Akteure:

Universität Hamburg (Sonderforschungsbereich Mehrsprachigkeit), Einwohneramt, Amt für Wohnen und Stadterneuerung, weitere beteiligte Ämter der AG „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“.

Flächendeckende Implementierung des Erfolgsmodells „Die Brücke“ in die Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf des Bezirks Mitte von Berlin (Berlin)

Ziele:

Das Projekt „Die Brücke“ zielt auf die interkulturelle Öffnung der Verwaltung durch Fortbildung und Einsatz von Mittlerpersonen (Lotsen) zur sozialen Prävention bzw. Intervention und Anbahnung von Integration (vgl. Höbel/Kloth/Reimann/Schuleri-Hartje: Voneinander lernen. Gute-Praxis-Beispiele stadträumlicher Integrationspolitik. Hrsg. Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“. Darmstadt 2006). Das Projekt wird bereits in drei Sozialräumen umgesetzt. Da es sich als sehr effektiv und erfolgreich erwiesen hat, soll es flächendeckend für alle Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf des Bezirks Mitte von Berlin implementiert werden.

Stand der Umsetzung:

Das Projekt begann Mitte August 2006 und hat eine Laufzeit von ca. sechs Wochen. Es wird aus Mitteln des Verbundprojekts „Zuwanderer in der Stadt“ finanziert. Im Rahmen des Projekts sollen Struktur- und Finanzierungsmodelle recherchiert und auf ihre Realisierbarkeit und Nachhaltigkeit geprüft werden.

Beteiligte Akteure:

Bezirksamt Mitte von Berlin mit verschiedenen Fachabteilungen und Fachdienststellen, JobCenter Berlin Mitte, alle Quartiermanagement-Gebiete des Bezirks Mitte von Berlin, imap Institut (Begleitung und Evaluation).

Nutzerbefragung (München)

Ziele:

Die Maßnahme zielt auf eine Qualitätssteigerung der Dienstleistungen des Allgemeinen Sozialdienstes (ASD), der Erziehungsberatung und des Bewohnertreffs für Migranten im Stadtteil.

Stand der Umsetzung:

Im Rahmen eines Workshops zur „Wohnanlage Dillinger-/Lauingerstraße Moosach“ wurde von den am Workshop beteiligten lokalen Akteuren mit den Mitarbeitern des ASD und der Erziehungsberatung vereinbart, Nutzerbefragungen zum Angebot und der

Arbeit ihrer Einrichtungen und des Angebots des Bewohnertreffs durchzuführen. Die geplante Befragung wird von einer Mitarbeiterin des Schul- und Kulturreferats durchgeführt, die selbst einen Migrationshintergrund hat. Sie wird die persönlichen Interviews ggf. auch in türkischer Sprache führen. Die Befragung findet im Herbst 2006 statt. Finanziert wird die Maßnahme aus Mitteln des Verbundprojekts „Zuwanderer in der Stadt“ und der Stelle für interkulturelle Arbeit.

Beteiligte Akteure:

Stelle für interkulturelle Arbeit, Migranten im Stadtteil, ASD, Erziehungsberatung, Bewohnertreff.

5.2.2 Handlungsfeld Bildung und Spracherwerb vor Ort

Bildungsoffensive im Stadtteil (Frankfurt am Main)

Ziele:

Das Ziel der Bildungsoffensive ist es, Eltern und Kinder aus sozial benachteiligten Familien, vorwiegend Migrantenfamilien, durch erweiterte Angebote des Spracherwerbs und Unterstützung in Schule und Bildung zu fördern und so ihre Chancen im Bildungssystem zu erhöhen. Für Eltern und ihre Kinder sollen die Übergänge zwischen Kindergarten und Schule erleichtert und die Elternarbeit gestärkt werden. Ein weiteres Ziel ist die Vernetzung von Schulen, Kindertageseinrichtungen und anderen Einrichtungen, die mit Kindern, Jugendlichen und Eltern aus benachteiligten Familien arbeiten. Schließlich sollen die genannten Einrichtungen für das Thema der Integration sensibilisiert und dazu motiviert werden, sich zu integrationsfördernden Einrichtungen im Stadtteil zu entwickeln.

Stand der Umsetzung:

Im Zeitraum Dezember 2005 bis Mai 2006 wurden vom Amt für Wohnungswesen und dem Quartiermanagement zwei Veranstaltungen zu den Themen „Bildung“ und „Netzwerk-Bildung im Stadtteil“ durchgeführt, an denen sich örtliche Schulen, Kindertageseinrichtungen, weitere Stadtteileinrichtungen und städtische Ämter rege beteiligten. Begleitend hat die Stadt eine Erhebung zur Ermittlung des Migrationshintergrundes der Kinder in Schulen und Kindertageseinrichtungen durchgeführt und deren Ergebnisse an die beteiligten Einrichtungen rückgekoppelt. So konnte eine Sensibilisierung der Stadtteileinrichtungen für integrationspolitische Themen erreicht werden. Angestoßen wurden auch die Bereitschaft zur Vernetzung und ein Informa-

tionstransfer über verfügbare Förderangebote in Frankfurt am Main. Schließlich wurden von einer örtlichen Schule bereits zusätzliche Angebote zum Spracherwerb für Eltern installiert und eine Vielzahl von Handlungsvorschlägen zur Beförderung der Handlungsfelder Dialog/Vernetzung, Spracherwerb, Elternarbeit, bürgerschaftliches Engagement, Übergang Kita/Grundschule erarbeitet. Einige dieser Vorschläge werden von den örtlichen Akteuren mit Unterstützung des Quartiermanagements weiter vorangetrieben. Beide Veranstaltungen wurden aus Mitteln des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ finanziert.

Beteiligte Akteure:

Quartiermanagement, Amt für Wohnungswesen, Amt für multikulturelle Angelegenheiten, Stadtschulamt, staatliches Schulamt, Schulen, Sozialrathaus, Kindertageseinrichtungen, Kinder-/Jugendfreizeiteinrichtungen, weitere quartiersbezogene Einrichtungen, die mit Kindern, Jugendlichen und Eltern arbeiten.

Jobcafé für Jugendliche und junge Erwachsene (Mannheim, Durlacher Straße)

Ziele:

Mit der Maßnahme sollen die Eigeninitiative der Zielgruppe bzgl. der Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche gestärkt, die Voraussetzungen für den Bewerbungsprozess geschaffen und dadurch die Chancen der Jugendlichen auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt erhöht werden.

Stand der Umsetzung:

Für die Zielgruppe der Jugendlichen ab 14 Jahren ohne Arbeits- und Ausbildungsplatz aus dem Stadtteil steht zwei Mal in der Woche das Jobcafé als offenes Angebot mit PC-Raum und Beratungs- und Unterstützungsangebot zur Verfügung. Die Beratung findet zu den Themen Berufsorientierung, Entwicklung einer realistischen Berufsperspektive und Verarbeitung negativer Erfahrungen bei der Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche statt. Zudem kann Hilfe bei der Erstellung von Bewerbungsmappen oder bei der Vorbereitung auf Bewerbungsgespräche in Anspruch genommen werden. Um die bei der Arbeits-, Praktikums- und Ausbildungsplatzsuche wichtige Eigeninitiative zu fördern, wird das Rahmenangebot soweit wie möglich von den Teilnehmern in Eigenregie gestaltet. Die Maßnahme wird durch Mittel aus dem Bundesprogramm „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS) finanziert.

Beteiligte Akteure:

Diakonisches Werk Mannheim als Träger, Jobcenter und Berufsinformationszentrum der Agentur für Arbeit, Interkulturelles Bildungszentrum gGmbH.

Mit Hip Hop Richtung Job! - Tanz- und Benimmkurs für Jugendliche (Mannheim, Durlacher Straße)

Ziele:

Durch das Erlernen von Tänzen und Choreographien soll das Selbstbewusstsein der Jugendlichen gestärkt und sicheres Auftreten sowie adäquates Verhalten als berufliche Schlüsselqualifikationen erworben werden. Die Choreographien erfordern regelmäßige Kursteilnahme und sollen das Gemeinschaftsgefühl als Tanzgruppe fördern.

Stand der Umsetzung:

Angemessenes Auftreten und Verhalten, das im Jobcafé im Rahmen von Bewerbungsgesprächen trainiert wurde, wurde im Tanz- und Benimmkurs vertieft. Die Maßnahme zielte auf Jugendliche mit und ohne Ausbildungs- oder Arbeitsplatz sowie Schüler ab 14 Jahren. In den angebotenen Kursen erlernten die Teilnehmer, überwiegend Mädchen und junge Frauen, eine tänzerische Choreographie, die kontinuierliche Teilnahme erforderte. Sie setzten sich im Benimmkurs parallel mit adäquatem Auftreten in verschiedenen sozialen Kontexten – insbesondere Kunst, Freizeit und Beruf – auseinander. Ein Abschlusszertifikat (Qualipass) diente als zusätzliche Motivation. Finanziert wurde die Maßnahme durch Mittel aus dem Bundesprogramm „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS).

Beteiligte Akteure:

Diakonisches Werk Mannheim als Träger, Tanzlehrerin mit Migrationshintergrund als Leitung für den Tanzkurs, Sozialpädagogin mit künstlerischer Ausrichtung und Migrationshintergrund als Leitung für den Benimmkurs, Jugendhäuser.

Beteiligung von Jugendlichen an der Planung der Außenanlagen des Wohngebietes (Mannheim, Durlacher Straße)

Ziele:

Ziel der Maßnahme ist die Erarbeitung eines Konzepts für die Außenanlagen unter Einbeziehung der Ideen möglichst vieler Bewohner. Jugendliche, die sich häufig in den Außenanlagen aufhalten und gleichzeitig für einen Teil der Vandalismusschäden verantwortlich sind, sollen an der Erarbeitung des Konzepts beteiligt werden. In der Umsetzung ist es Ziel, sie im handwerklichen und planerischen Bereich zu qualifizieren und die Berufsbilder Garten- und Landschaftsbauer sowie Schreiner kennen zu lernen.

Stand der Umsetzung:

Zunächst entwickelten die Jugendlichen eigene Vorstellungen über die mögliche Gestaltung des Areals. Im Anschluss befragten die Jugendlichen andere Bewohner zu ihren Wünschen und Vorstellungen. Für die Durchführung der Erhebung wurden die Jugendlichen in Vorbereitungsworkshops geschult, wo sie einen Fragebogen entwickelten. Das beteiligte kommunale Wohnungsunternehmen wird als Eigentümer der Wohnungsbestände die Ergebnisse der Befragung auf ihre Durchführbarkeit prüfen. Eine begleitende Projektgruppe (Mieterinitiative, Gartenbauarchitekt u.a.) ist an der Erarbeitung einer Realisierungsperspektive beteiligt. Ein mit einem Schreiner erarbeitetes Planungsmodell soll von den Jugendlichen der Bewohnerschaft und den Entscheidungsträgern vorgestellt werden. Finanziert wird die Maßnahme mit Mitteln aus „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS).

Beteiligte Akteure:

Diakonisches Werk Mannheim als Projektträger, kommunales Wohnungsunternehmen, verschiedene Fachbereiche der kommunalen Verwaltung, Gartenbauarchitekt, Mieterinitiative, kommunaler Ausländerbeauftragter, Bewohner und Bewohnerinnen, Institutionen aus dem Stadtteil.

Einrichtung eines Elterncafés (Hannover)

Ziele:

Die Maßnahme zielt zum einen darauf, die Schule für den Stadtteil zu öffnen und Raum für Begegnung und Austausch zur Verfügung zu stellen. Zum anderen soll sie die Beteiligung der Migranten im Stadtteil und ihre Einbindung in das gesellschaftliche

Leben fördern, sie über schulische Belange und das Schulleben informieren und ihr Interesse dafür wecken.

Stand der Umsetzung:

Das Elterncafé wird seit Herbst 2005 von einem Stadtteilbewohner mit Migrationshintergrund verantwortlich organisiert und steht ein Mal pro Monat für alle Eltern im Stadtteil offen. Durchschnittlich kommen 15-20 Personen. Weitere Bewohner mit Migrationshintergrund bringen sich ehrenamtlich in die Organisation und Gestaltung des Elterncafés ein. Bei den Zusammenkünften werden Ideen zu selbst organisierten Freizeitangeboten für die Kinder entwickelt und Vorträge zu den Themen Erziehung und Bildung für die Eltern im Stadtteil gehalten. Die Räumlichkeiten und die Ausstattung des Elterncafés wurden von der Schule zur Verfügung gestellt. Die Kosten für Referenten und Übungsleiter werden durch den Förderverein der Grundschule Beuthener Straße getragen.

Beteiligte Akteure:

Migranten und Migrantinnen, Quartiermanagement, Schule, Schulelternrat, Gemeinwesenarbeit, Amt für Stadterneuerung, örtliches Wohnungsunternehmen.

5.2.3 Handlungsfeld Freiräume

Einrichtung von Interkulturellen Gärten (Nürnberg)

Ziele:

Über eine neue Gartenkultur soll ein Integrationsangebot geschaffen werden, in dem Menschen mit und ohne Migrationshintergrund in einer gemeinsamen Gartenanlage zusammenwirken. Zugewanderte aus ländlichen Regionen sollen mit den Gärten eine Identifikationsmöglichkeit erhalten, weil sie in ihnen die für viele gewohnte Subsistenzwirtschaft betreiben können. Angestrebt ist, die gärtnerische Arbeit mit Sprach- und Bildungsangeboten zu verbinden, um für Zuwanderer einen niedrigschwelligen Zugang zu weiteren Integrationsangeboten zu schaffen.

Stand der Umsetzung:

Befördert durch eine Info-Veranstaltung der Stadt Nürnberg zum Thema Interkulturelle Gärten und einen Antrag der Fraktion der Grünen im Stadtrat, die Verwaltung mit der Suche nach geeigneten Flächen zu beauftragen, gründete sich eine stadtweite Arbeitsgruppe, um das Vorhaben voranzubringen. Innerhalb der Verwaltung

erarbeitet eine vom Amt für Wohnen und Stadterneuerung initiierte ämterübergreifende Arbeitsgruppe eine gemeinsame Entscheidungsgrundlage für die Umwidmung öffentlicher Flächen zu Gärten. Zwei Standorte für die Einrichtung von Interkulturellen Gärten stehen bereits zur Disposition. Zur Fläche im Quartier Nordostbahnhof wird im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ das Quartiermanagement im Sommer 2006 eine mehrsprachige Informationsveranstaltung mit den dortigen Bewohnern durchführen, um das Interesse an interkulturellen Gärten zu erheben. Für die Umsetzung des interkulturellen Gartens kommen evtl. Mittel aus dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ zum Einsatz.

Beteiligte Akteure:

Teilnehmer der stadtweiten AG sind u.a. externe Fachleute, Vertreter der kommunalen Verwaltung, das Quartiermanagement Nordostbahnhof und Galgenhof/Steinbühl, Vertreter der Stadtratsfraktion Bündnis90/Die Grünen. Beteiligt an der ämterübergreifenden AG sind u.a. Vertreter des Bürgermeisteramtes, des Schulverwaltungsamtes, des Grünflächenamtes und des Amtes für Wohnen und Stadterneuerung.

Freiraumgestaltung im Stadtteil (Hannover)

Ziele:

Im Rahmen eines Freiraumkonzeptes für den Stadtteil sollen der Schulhof und die unmittelbar an die Schule angrenzenden Freiflächen mit Beteiligung der Bewohner, vor allem derjenigen mit Migrationshintergrund, neu gestaltet werden.

Stand der Umsetzung:

Schüler der örtlichen Grundschule erkundeten die Schulumgebung und deren Vorteile und Mängel, bauten Modelle „ihres“ Spielplatzes und stellten diese den Eltern und ihren Mitschülern vor. Im Rahmen einer darauf folgenden Beteiligungswerkstatt, an der zahlreiche Migranten teilnahmen, wurden weitere Ideen zur Freiraumgestaltung gesammelt und diskutiert. Finanziert wurde die Durchführung der Beteiligungswerkstatt über Mittel des Verbundprojekts „Zuwanderer in der Stadt“ und Städtebaufördermittel.

Beteiligte Akteure:

Amt für Stadterneuerung, Grundschüler und -schülerinnen und deren Eltern, Schule, Quartiermanagement, Gemeinwesenarbeit, örtliches Wohnungsunternehmen, weitere Akteure im Gebiet.

5.2.4 Handlungsfeld Migrantenökonomie

Studie zur Migrantenökonomie (München)

Ziele:

Im Rahmen der Studie wurden die ethnischen Betriebe im Stadtteil erfasst (Art der Dienstleistungen und des Gewerbes, kultureller Hintergrund der Inhaber) und ihr Beitrag zur Versorgung im Nahraum bewertet.

Stand der Umsetzung:

Die Ergebnisse der Studie wurden im Juni 2006 den lokalen Akteuren vorgestellt. Es ist beabsichtigt, die erfassten ethnischen Gewerbetreibenden bei Veranstaltungen im Gebiet anzusprechen und sie als Multiplikatoren zu nutzen. Die Erarbeitung der Studie wurde aus Mitteln des Verbundprojekts „Zuwanderer in der Stadt“ finanziert.

Beteiligte Akteure:

Stelle für interkulturelle Arbeit, Gewerbetreibende mit Migrationshintergrund.

5.2.5 Handlungsfeld Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten

Durchführung einer Beteiligungswerkstatt (Hannover)

Ziele:

Die Beteiligungswerkstatt wird als wichtiger Baustein angesehen, um bestehende Hemmnisse bei der Beteiligung von Migranten an der Stadtteilentwicklung abzubauen und bürgerschaftliches Engagement von Zuwandern zu aktivieren.

Stand der Umsetzung:

Im Vorfeld der Werkstatt wurden Multiplikatoren für die persönliche Ansprache von Migranten gewonnen, die auch mehrsprachige Einladungsflyer verteilten. Um die Bereitschaft zur Teilnahme zu erhöhen, wurde die Werkstatt in der örtlichen Grundschule durchgeführt und eine Kinderbetreuung sichergestellt. Es nahmen vor allem Migranten türkischer, russischer und tamilischer Herkunft teil. Die Beteiligungsprojekte im Stadtteil wurden mittels eines Simultandolmetschers diskutiert. Sie stießen bei den Teilnehmenden auf großes Interesse. Bei zwei Projektideen zur Einrichtung eines Elterncafés und zur Freiraumgestaltung des unmittelbaren Schulumfeldes äußerten Migranten die verbindliche Bereitschaft, an der Weiterentwicklung und

Umsetzung mitzuwirken. Die Werkstatt wurde mit Mitteln aus dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ und dem Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt“ durchgeführt. Finanziert wurde die Durchführung der Beteiligungswerkstatt über Mittel des Verbundprojekts „Zuwanderer in der Stadt“ und Städtebaufördermittel.

Beteiligte Akteure:

Amt für Stadterneuerung, örtliche Gemeinwesenarbeit, Quartiermanagement, Schule, Kinder und Jugendliche, Migranten und Migrantinnen.

Beteiligungsworkshop Bildung und die Arbeit des Bezirksausschusses (München)

Ziele:

Die Stelle für interkulturelle Arbeit organisierte einen Beteiligungsworkshop, um Kontakt mit Zuwanderern aufzunehmen. Er diente zudem der Vorstellung von bzw. der Information über einzelne Institutionen im Gebiet und über Bildungsangebote in *Moosach*. Durch Informationen über die Arbeit des Bezirksausschusses (Stadtbezirksparkament) sollen Migranten motiviert werden, sich für dessen Arbeit zu interessieren und sich aktiv am Stadtteilgeschehen zu beteiligen.

Stand der Umsetzung:

Im Vorfeld der Maßnahme wurden zwei Workshops zur Bestandserhebung der vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten und -formen im Gebiet und zur Entwicklung von weiteren Beteiligungsmöglichkeiten durchgeführt. In zwei Vorbereitungstreffen wurden Inhalt, Ort und Organisation des Beteiligungsworkshops bestimmt. Der Workshop wird im Oktober 2006 in einer Grundschule in Moosach durchgeführt. Finanziert wird er aus Mitteln des Verbundprojekts „Zuwanderer in der Stadt“ und der Stelle für interkulturelle Arbeit.

Beteiligte Akteure am Workshop:

Stelle für interkulturelle Arbeit, Bezirksausschussmitglieder, Einrichtungen im Gebiet, Sozialreferat, Schulreferat.

5.2.6 Grundsatz zur Umsetzung der Empfehlungen – Bildung quartiersbezogener Netzwerke

Netzwerk Durlacher Straße (Mannheim Rheinau, Durlacher Straße)

Ziele:

Die Maßnahme zielt darauf ab, die örtliche Gemeinwesenarbeit, Schulen, örtliches Gewerbe und die im Bereich soziale und berufliche Integration aktiven Akteure des Stadtteils in einem Netzwerk zusammenzubringen. So sollen Kooperationen aufgebaut oder gefestigt und Voraussetzungen für das Erzielen von Synergieeffekten unter den Beteiligten geschaffen werden. Langfristiges Ziel ist, dass sich die beteiligten Institutionen stärker mit dem Stadtteil identifizieren und mehr Verantwortung für dessen Belange übernehmen.

Stand der Umsetzung:

Aufgabe des Netzwerks ist es, Informationen zu bündeln, weitergehende Bedarfe festzustellen und Schnittstellen herauszuarbeiten sowie Kooperationsmöglichkeiten mit Betrieben und Vereinen im Stadtteil auszuloten und zu initiieren. Hierzu wurden bereits zwei gemeinsame Treffen durchgeführt und ein Abgleich zwischen dem Bedarf an Praktikumsplätzen der Schulen und dem zur Verfügung stehenden Angebot erstellt. Im zweiten Schritt sollen durch regelmäßige Treffen sukzessive Kooperationen und Strukturen zwischen Akteuren aufgebaut und das Netzwerk ausgeweitet werden. Hierzu wird bereits der Kontakt zu Schulen verstärkt. Im dritten Schritt sollen dann die Ergebnisse des Netzwerkes im Rahmen von Veranstaltungen der Öffentlichkeit präsentiert werden. Finanziert wird die Maßnahme mit Mitteln des Bundesprogramms „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS).

Beteiligte Akteure:

Diakonisches Werk Mannheim als Träger, örtliche Schulen, Kirchengemeinden, Träger von Freizeit- und Bildungsangeboten für Jugendliche, Vereine, Handel, Handwerk, sonstiges Gewerbe.

Fazit

Obwohl der Zeitraum für die Diskussion und Umsetzung der Empfehlungen vergleichsweise kurz war, haben alle Städte im Rahmen des Praxis-Netzwerks Projekte angeschoben bzw. durchgeführt. Diese bezogen sich nicht immer auf die Ebene der aus-

gewählten Stadtteile, sondern hatten, insbesondere im Bereich der interkulturellen Öffnung der öffentlichen Verwaltung, einen gesamtstädtischen Bezug. Inhaltlich verdeutlichen die Projekte oder Maßnahmen die aktuellen integrationspolitischen Handlungsbedarfe. Ein Schwerpunkt war die bereits erwähnte interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel, die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu stärken, die Angebote der Verwaltung für Zuwanderer besser zu kommunizieren und so insgesamt das Dienstleistungsangebot der Kommune für Zuwanderer zu öffnen. Die Schulungen in interkultureller Kompetenz bei den Wohnungsunternehmen zielten darauf, angemessen auf Kundenwünsche und -verhalten zu reagieren und Mieterkonflikten mit einer gesteigerten Vermittlungskompetenz zu begegnen. Ein weiterer Schwerpunkt waren auf die Zuwanderer ausgerichtete Beteiligungsprojekte, wie beispielsweise Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Perspektiven von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in *Mannheim*. Besondere Bedeutung bei der Umsetzung der Empfehlungen kam dem Bereich Bildung und Spracherwerb vor Ort zu. Ihm wird von den Akteuren eine Schlüsselfunktion zugeschnitten. Als weiteres Handlungsfeld werden für bestehende Angebote effizientere Zugangswege zu den Zuwanderern gesucht: Niedrigschwelligkeit und Bündelung von Angeboten sind hier Schlagworte, die z.B. in den interkulturellen Gärten in *Nürnberg* umgesetzt werden sollen. In zwei Städten wurde Grundlagenarbeit geleistet, um Basiswissen zu qualifizieren: *Nürnberg* hat das Projekt genutzt, um ein stadtweites Integrationsmonitoring zur verbesserten Steuerung stadträumlicher Integrationsprozesse aufzubauen. *München* hat für das Handlungsfeld Migrant*innenökonomie im Stadtteil *Moosach* eine Grundlagenstudie erstellen lassen.

6 Bewertung des Transfers und der Umsetzung der Empfehlungen

Im Folgenden wird zusammenfassend dargelegt, welche Faktoren maßgeblich für den Transfer und die Umsetzung der Empfehlungen in die Quartiere waren. Hierbei werden zunächst einige grundsätzliche Beobachtungen zur Beteiligung und Einbindung unterschiedlicher Akteursgruppen und -ebenen erläutert. Im Anschluss werden die Faktoren im Einzelnen ausgeführt und für die Akteursgruppe der Wohnungsunternehmen noch einmal gesondert hervorgehoben, da die Einbindung der Wohnungsunternehmen ein zentrales Ziel des Projektes war.

6.1 Beteiligung der unterschiedlichen Akteursgruppen an der Projektumsetzung

Der Transfer der Empfehlungen in die Quartiere wurde in den meisten Städten unterstützt. Die Städte nutzten die damit verbundenen Diskussionen für die Planung integrationsfördernder Maßnahmen auf Gebietsebene. Mit dieser stadträumlichen Ausrichtung des Vorgehens wurde mehrheitlich das Ziel verfolgt, Bestandsaufnahmen und inhaltliche Ausrichtung der Integrationsarbeit zu präzisieren, um im Anschluss Maßnahmen bedarfsorientiert ausrichten zu können.

Insgesamt verlief der Transferprozess in die Gebiete jedoch mehrheitlich wenig zielgerichtet. Er gestaltete sich in der Gesamtlaufzeit eher als ein Muddling-Through, das auch von Zufälligkeiten abhängig war. Das Verfahren lag in der Verantwortung weniger Personen, die in der Regel nicht rechenschafts- oder berichtspflichtig waren. Sie steuerten die Prozessumsetzung nach eigenen Möglichkeiten und damit entsprechend ihrer Zeitressourcen, Kompetenzen und Interessen. Diese Tatsache hatte einerseits den Vorteil, dass der Prozess zunächst ergebnisoffen gestaltet werden konnte und Akteure vor Ort bei der Zielformulierung beteiligt werden konnten. Sie hatte andererseits den Nachteil, dass das Vorgehen und die Gestaltung des Prozesses über die Gesamtlaufzeit weitgehend unverbindlich blieben. Dies betraf insbesondere die *mangelnde Verpflichtung von Ämtern, Einrichtungen* etc. für das gesamte Verbundprojekt, für den Transfer der Empfehlungen und für die Umsetzung von Maßnahmen auf Gebietsebene und die *mangelnde Transparenz und unzureichende Kommunikation* zwischen Behörden und Vor-Ort-Akteuren sowie zwischen einzelnen Behörden und Ämtern. Ausnahmen bilden die Städte *Frankfurt am Main* und *Nürnberg*, die beide ein

Begleitgremium zur Umsetzung der Empfehlungen einrichteten. Dieses steuerte den Prozess und machte inhaltliche Vorgaben, z.B. bei der Prioritätensetzung innerhalb der Handlungsfelder.

Inhaltlich stand – mit Ausnahme von *Essen* und *Nürnberg* – beim Transfer in die Quartiere weniger der Bezug zu gesamtstädtischen Konzepten und Leitlinien im Vordergrund. Vielmehr wurde mehrheitlich an bestehende Stadtteilentwicklungskonzepte oder Integrierte Handlungskonzepte angeknüpft, wie sie beispielsweise im Rahmen des Quartiermanagements entwickelt wurden. In einigen Gebieten war deshalb den Akteuren eine Differenzierung bzw. Abgrenzung zum Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ nicht mehr deutlich. Hierdurch verlor das Projekt in diesen Gebieten an einem eigenen Profil. Aus Sicht der lokalen Akteure bestätigten die Empfehlungen eher die inhaltliche Ausrichtung der laufenden Arbeit.

Beteiligung lokaler Akteure und Einbeziehung von Migranten und Migrantenorganisationen

In den Transferprozess wurden vor allem jene Akteure, Akteursgruppen und Gremien einbezogen, die sich aus Eigeninitiative beteiligen und weitgehend leicht zu erreichen sind. Diese Tendenz wurde durch die Nutzung bereits bestehender Foren und Netzwerke unterstützt. Eine Beteiligung von Migranten gelang mit den herkömmlichen Beteiligungsformen und -verfahren nicht. Dies hätte gezielte Maßnahmen erfordert, die jedoch nicht in allen Quartieren ergriffen wurden. Dieser unzureichende Zugang verschiedener Akteursgruppen zu Migranten und Migrantenorganisationen erwies sich zuweilen als hemmend für die Planung und Umsetzung von – insbesondere bewohnergetragenen – integrativen Maßnahmen. Sprachbarrieren, kulturelle Unterschiede, unzureichende Beteiligungsmethoden und -instrumente sowie der fehlende Kontakt zu Migrantenorganisationen, die als Schlüsselpersonen und Mittler fungieren können, trugen hierzu bei. In allen Gebieten besteht noch ein großer Bedarf an geeigneten Methoden, Migranten und Migrantenorganisationen in das Stadtteilgeschehen einzubinden und ihnen geeignete Beteiligungsmöglichkeiten anzubieten.

Einbindung von Verwaltung und Politik

Mit Blick auf die in Kapitel 4 zur Bewertung der Prozessqualität angeführten Kriterien „Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns“ und „Politische Rückendeckung“ kann auf Basis unserer Beobachtungen festgehalten werden, dass die Umsetzung des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ nur im Ausnahmefall durch politische Einflussnahme vorangetrieben wurde und auch die Verwaltung meist nicht verbindlich damit beauftragt war. Für eine aktive Gestaltung des Transfer- und Umsetzungsprozesses war

das Engagement der beteiligten Mitarbeiter relevanter, die – ggf. unter Bezugnahme auf bestehende politische Grundsatzbeschlüsse oder existierende Arbeitsstrukturen und Aufgabengebiete (wie z.B. die Zuständigkeit für ein Programmgebiet der Sozialen Stadt) – meist eine hohe Verbindlichkeit des Handelns erreicht haben.

Beteiligung der Wohnungsunternehmen

Die Einbindung von unterschiedlichen Wohnungsunternehmen gelang zumeist nur dort, wo in den ausgewählten Gebieten städtische Wohnungsunternehmen mit größeren Beständen vertreten waren und sie von Anfang an in das Projekt einbezogen wurden.

Insgesamt erfolgte die Steuerung des Transfer- und Umsetzungsprozesses im Praxis-Netzwerk nahezu ausschließlich durch die Kommunalverwaltungen. Entsprechend der von den Kommunalverwaltungen getroffenen Grundausrichtung waren gemeinsame, kooperative Prozesssteuerung und Projektumsetzung von Kommunen und Wohnungsunternehmen eher die Ausnahme.

6.2 Transfer und Umsetzung der Empfehlungen

Politische Rückendeckung

Wenn sich die relevanten Akteure innerhalb der Verwaltung der politischen Rückendeckung für ihr Handeln grundsätzlich sicher sein können (etwa weil entsprechende Grundsatzbeschlüsse vorliegen), gehen sie aktiver an den Transfer und die Umsetzung des Projekts und der Empfehlungen heran. Sie vermitteln dann auch gegenüber Dritten eine hohe Verbindlichkeit ihres Handelns. Politische Rückendeckung für eine quartiersbezogene Arbeit und die Ausrichtung der lokalen Integrationspolitik waren wesentliche Erfolgsfaktoren für den Transfer der Empfehlungen in die Gebiete. Hierzu zählten die personelle Einbindung der (Stadtbezirks-)Politik sowie ein guter Informationsfluss und die Kommunikation zwischen Quartiersebene und gesamtstädtischer Ebene. Auch bereits gefestigte Kontakte und Kooperationserfahrungen, wie sie vor allem in Programmgebieten der Sozialen Stadt bzw. in Gebieten mit vergleichbaren Netzwerkstrukturen bestanden, wirkten sich vorteilhaft aus. Die Sonderförderung entsprechender Programme sicherte in der Regel auch die politische Unterstützung, da die Gebiete im Blickfeld der Öffentlichkeit stehen und meistens bereits politische Beschlüsse sowie zusätzliche Mittel vorhanden sind, um diese Gebiete gezielt zu unterstützen. Für die Umsetzung von Maßnahmen waren die Einbindung der kommunalpolitischen Ebene und ihre Unterstützung ebenfalls begünstigend. Dies zeigte sich beispielsweise in *Nürnberg* darin, dass ein politischer Auftrag an die Kommunalverwaltung erteilt wurde, die Umsetzung von Maßnahmen zu befördern.

Die aktive Gestaltung des Transfer- und Umsetzungsprozesses unter Einbindung möglichst vieler relevanter Akteure aus Verwaltung, Politik, Wohnungswirtschaft und den Quartieren erforderte einen (zumindest phasenweise) hohen zeitlichen Einsatz der Ansprechpartner oder anderer Mitarbeiter der Kommunalverwaltung. Wenn die Bereitschaft zum Zeiteinsatz oder die tatsächlich vorhandenen Zeitressourcen fehlten, verlief der Prozess tendenziell stockend. Für die mangelnde Bereitschaft spielt auch die Wahrnehmung der Verwaltungsmitarbeiter eine Rolle, dass die Kommunalpolitik das Thema Integration und/oder die Entwicklung der ausgewählten Quartiere nicht für (ausreichend) wichtig erachte. Dies hatte mitunter zur Folge, dass die Priorität in der Projektarbeit vorwiegend auf die Überzeugung der politischen Ebene und weniger auf die Umsetzung von Maßnahmen in den Untersuchungsgebieten gelegt wurde.

Vorhandene bzw. neu gebildete Vernetzungsstrukturen

Ein fördernder Faktor für die Umsetzung von Maßnahmen waren gute Arbeits- bzw. Vernetzungsstrukturen in den Gebieten und innerhalb der kommunalen Verwaltung. Sie bildeten den geeigneten Rahmen dafür, dass sich die an der Integrationsarbeit beteiligten Akteure untereinander abstimmten und gemeinsam neue Angebote und Projekte entwickelten und umsetzten.

Zum einen handelte es sich bei diesen Strukturen um örtliche Arbeitskreise und Netzwerke, die schon vor Beginn des Verbundprojektes in den ausgewählten Gebieten bestanden. Hierzu zählten z.B. die Facharbeitskreise in *München Moosach*, die im Rahmen des regionalen Netzwerkes sozialer, schulischer und gesundheitsbezogener Einrichtungen eingerichtet wurden, oder die Stadtteilgremien, die im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ entstanden. Es gab aber auch verwaltungsinterne Vernetzungsstrukturen wie in *Nürnberg*, oder – wie in *Frankfurt am Main* – ein im Rahmen des Verbundprojektes initiiertes Begleitgremium, an dem sich verschiedene Ämter und Akteure aus dem Stadtteil beteiligten.

Als hinderlich für die ressortübergreifende Bearbeitung des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“ haben sich Konkurrenzen bzw. Gerangel zwischen verschiedenen Fachämtern um entsprechende Zuständigkeiten erwiesen. Dies führte zu erheblichen Zeitverzögerungen und Blockaden. Vereinzelt schränkten auch Konkurrenzen zwischen den verschiedenen Fraktionen auf der kommunalpolitischen Ebene die Unterstützung für das Projekt ein.

Verantwortung der Leitungsebenen

Gute Arbeits- und Vernetzungsstrukturen allein reichten jedoch nicht aus. Wichtig

war auch, dass sich die jeweilige Leitungsebene in die Strukturen einbrachte und dort Verantwortung übernahm. Erst dadurch konnten Entscheidungen getroffen werden; die Gremien wurden handlungsfähig und konnten die für die Umsetzung notwendigen Ressourcen mobilisieren und bündeln.

Engagement und Kompetenz

Aufgeschlossenheit örtlicher oder kommunaler Institutionen für das Thema Integration und ein schon bestehendes Engagement in der Integrationsarbeit erwiesen sich als fördernde Faktoren. Aktivitäten, die im Vorfeld des Projekts eine Sensibilisierung der betreffenden Akteure für das Thema Integration bewirkten, unterstützten Projektanliegen und -durchführung. Beispielhaft hierfür ist die Erhebung in den Schulen und Kindertagesstätten in der *Frankfurter Nordweststadt* zur Erfassung der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, deren z. T. überraschende Ergebnisse an die Institutionen rückgekoppelt wurden. Ein weiteres positives Beispiel sind die Aktivitäten der örtlichen Grundschule in *Hannover Mittelfeld* im Rahmen der Gestaltung des Schulhofes und der unmittelbar an die Schule angrenzenden Freiflächen: Schüler erkundeten die Schulumgebung, bauten Modelle „ihres“ Spielplatzes und stellten diese ihren Mitschülern und Eltern vor.

Vor allem das persönliche Engagement von Einzelpersonen, wie einem kommunalen Ansprechpartner oder einem Quartiermanager mit guter Vernetzung in den Stadtteil, spielte eine zentrale Rolle beim Transfer der Empfehlungen. Es trug wesentlich dazu bei, dass die Empfehlungen in den Quartieren zielführend diskutiert und Maßnahmen im Sinne der Empfehlungen eingeleitet wurden. Hierbei war begünstigend, wenn die betreffenden Personen frühzeitig und über die gesamte Laufzeit in den Prozess eingebunden waren und wenn sie sich den Transfer zur eigenen Aufgabe machten. Zudem erleichterte die Einbindung dieser Einzelpersonen in vorhandene gebietsbezogene Strukturen die Mobilisierung weiterer lokaler Akteure und damit den Transfer. Zusätzlich zum Engagement entschieden Kompetenz im Themenfeld und Einbindung in ressortübergreifende Netzwerke darüber, wie gut Einzelpersonen die Verwaltung ressortübergreifend für die Umsetzung des Projektes motivieren und eine hohe Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns erzielen konnten. Dabei sind die entsprechenden Kompetenzen für die Bearbeitung des Themas von Vorteil, jedoch nicht allein ausschlaggebend. Engagement und Vernetzung allein können ebenso zum Erfolg führen. Für die Umsetzung von Projekten und Maßnahmen war das Engagement von Einzelpersonen, die Verantwortung für die neuen Maßnahmen übernahmen, Kooperationspartner gewannen und moderierend und koordinierend die Umsetzung begleiteten, maßgeblich.

Die betreffenden Maßnahmen konnten zwar von einzelnen engagierten Personen angestoßen und begleitet, jedoch nicht selbst umgesetzt werden. Für den Umsetzungsprozess war deshalb begünstigend, wenn es engagierte Einrichtungen vor Ort, engagierte Dienststellen der kommunalen Verwaltung oder Bürger gab, die einen Blick für die Integrationsbedarfe im Stadtteil hatten und auch ausreichend Personal- und Zeitkapazitäten mobilisieren konnten, um neue Projektideen umzusetzen. Sie beteiligten sich z.B. an der Konzeptionierung von Maßnahmen, speisten ihre Ressourcen in den Umsetzungsprozess ein und übernahmen ggf. die Trägerschaft für neu angestoßene Maßnahmen.

So engagierte sich etwa in *Nürnberg* das Amt für Stadtforschung und Statistik maßgeblich im Aufbau eines stadtweiten Monitorings im Handlungsfeld Integration. In *Mannheim* verfolgten verschiedene Fachämter der Kommune in Kooperation mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen die Idee, interkulturelle Mitarbeiterschulungen durchzuführen. Sie gewannen hierfür eine Fortbildungseinrichtung mit Schulungsprogramm. In *Hannover Mittelfeld* engagierte sich neben dem Quartiermanagement die Schulleitung für die stärkere Einbeziehung der Migranten und ihre aktive Beteiligung am Schulgeschehen.

Personelle und finanzielle Ressourcen

Für den Transfer der Empfehlungen in die ausgewählten Gebiete und vor allem für eine zielführende und fruchtbare Diskussion zur Vorbereitung der Umsetzung von Maßnahmen waren bestimmte personelle und finanzielle Ressourcen für das Quartier unerlässlich. Dazu gehörten u.a. bestehende Vernetzungsstrukturen auf lokaler Ebene, ein kontinuierlicher und bereits institutionalisierter Austausch zwischen lokalen Einrichtungen und das Einbringen von Mitteln aus dem kommunalen Haushalt für das Quartier. Auch für die Umsetzung von Maßnahmen sind vorhandene personelle wie auch mobilisierbare finanzielle Mittel fördernd. Im begrenzten Maße waren die im Rahmen des Verbundprojekts den Städten zur Verfügung stehenden Mittel hilfreich.

Mancherorts hemmte das Bewusstsein (oder auch allein die Vermutung), dass für die Umsetzung von Maßnahmen ohnehin keine Finanzmittel zur Verfügung stehen würden, die Motivation der Beteiligten (innerhalb und außerhalb der Verwaltung) und somit den gesamten Transfer- und Umsetzungsprozess. Hierbei geht es weniger darum, dass die Kommunen – in Zeiten angespannter Haushalte – insgesamt keine Mittel zur Verfügung hätten, sondern um die Vermutung bzw. die Erfahrung, dass die Kommunalpolitik nicht bereit sein würde, Mittel aus anderen Budgets zur Förderung des Projekts umzuschichten.

Diese Wahrnehmung hat sich dann nicht nur bei der Umsetzung von Maßnahmen und Projekten im Gebiet nachteilig ausgewirkt. Sie hat auch eine produktive Diskussion der Empfehlungen vor Ort gehemmt.

6.3 Einbindung von Wohnungsunternehmen

Die Einbindung interessierter Wohnungsunternehmen wird erleichtert, wenn die Kontaktaufnahme so frühzeitig geschieht, dass die Wohnungsunternehmen über die Auswahl der zu bearbeitenden Gebiete mitentscheiden können. Dadurch wird gewährleistet, dass sich die Aktivitäten auf solche Quartiere richten, in denen die Wohnungseigentümer (zumindest teilweise) selbst einen hohen Handlungsbedarf im Bereich Integration sehen. Um die Beteiligung der Wohnungsunternehmen an der konkreten Umsetzung von Maßnahmen zu erreichen, ist es hilfreich, sie in Entscheidungen über inhaltliche Schwerpunktsetzungen bei den Aktivitäten und über konkret umzusetzende Maßnahmen verbindlich einzubeziehen.

Bestehende, persönliche Kontakte zwischen Kommunalverwaltung und Wohnungsunternehmen sowie ein (durch Erfahrungen) gutes Kooperationsklima erleichtern die Kontaktaufnahme und inhaltliche Auseinandersetzung im Themenfeld Zuwanderung und Integration. Begünstigend für die Einbindung mehrerer Wohnungsunternehmen ist die Existenz eines Multiplikators in ihren Reihen, der für eine breite Beteiligung wirbt.

Die Einbindung von Wohnungsunternehmen erweist sich als äußerst schwierig, wenn sich diese im Eigentum von Finanzinvestoren bzw. Fonds befinden, in der Ausrichtung ihrer Arbeit keinen lokalen oder regionalen Bezug haben und/oder eine erhöhte kurzfristige Renditeerwartung in den Mittelpunkt ihrer Arbeit stellen. Die Privatisierung weiterer kommunaler oder landeseigener Wohnungsunternehmen stellt daher einen hemmenden Faktor für Kooperationen zwischen Kommunen und Wohnungswirtschaft im Handlungsfeld Integration dar. Schwierig erweist sich auch die Einbindung privater Vermieter.

6.4 Resümee und Ausblick

Die Ausgangsfrage des vorliegenden Berichts ist, ob – und wenn ja, unter welchen Bedingungen – durch die im Rahmen des Projekts vom Expertenforum vorgelegten

„Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik“ die Integrationspolitik der Städte gefördert werden kann. Gelingt der Transfer der Empfehlungen in die am Projekt beteiligten Städte und ausgewählten Gebiete? Werden die Empfehlungen diskutiert und können sie Impulse für die Praxis geben? Wird die Integrationsarbeit überprüft und ggf. neu ausgerichtet? Werden (neue) Maßnahmen im Sinne der Empfehlungen angestoßen und diskutiert? Welchen Beitrag leisten hierbei die Kommunen, welchen die Wohnungsunternehmen? Gelingt es, die Wohnungsunternehmen als wesentliche Akteure für den Transfer und die Umsetzung der Empfehlungen zu gewinnen und angemessen in die Entscheidungsprozesse einzubinden?

An verschiedenen Stellen wurden bereits Schlussfolgerungen dazu formuliert, unter welchen Bedingungen der Transfer und die Umsetzung der Empfehlungen bei unterschiedlichen Akteuren bzw. Akteursgruppen und auf unterschiedlichen stadträumlichen Ebenen gelungen bzw. misslungen ist. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse noch einmal zusammengefasst.

- Die Projektsteuerung und -umsetzung erfolgte nahezu ausschließlich durch die Kommunalverwaltungen. Die Kooperation von Kommunen und Wohnungsunternehmen, die der Projektansatz intendierte, konnte also auf der Steuerungsebene nicht umgesetzt werden.
- An der Projektumsetzung beteiligten sich, wenn überhaupt, Wohnungsunternehmen im Eigentum der Kommunen oder Länder, während Unternehmen im Eigentum renditeorientierter Fonds und private Vermieter nicht erreicht werden konnten.
- Auf der Ebene der Quartiere war die Einbindung weiterer Akteure von zentraler Bedeutung. Hierbei hat sich gezeigt, dass vor allem diejenigen Akteure eingebunden werden konnten, die sich aus Eigeninitiative beteiligen und leicht zu erreichen sind. Die Einbindung von Migranten und Migrantenorganisationen gelang dagegen kaum.
- Unabhängig von der Zugehörigkeit zu bestimmten Akteursgruppen (Wohnungswirtschaft, Kommunalverwaltung, Quartiermanagement, etc.) oder der Position einzelner Akteure (auf operativer oder strategischer Ebene) war der inhaltliche Konsens oder Dissens mit den Empfehlungen und ihren Grundprämissen ein entscheidender Faktor für die Beteiligungsbereitschaft und das Engagement der unterschiedlichen angesprochenen Akteure.

Darüber hinaus können einige zentrale Faktoren benannt werden, die den Transfer der Empfehlungen und die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen in den

Quartieren gefördert haben und deren Fehlen sich gleichzeitig als hemmend erwiesen hat:

- Das Engagement der beteiligten Akteure und ihre Einbindung in Netzwerke bzw. ihre persönlichen Kontakte.
- Die Bedeutung, die die Akteure dem Thema Integration für ihre eigene Arbeit beimessen.
- Vorhandene Ressourcen oder zumindest die Überzeugung, dass notwendige Ressourcen eingefordert und auch bereitgestellt werden könnten (Personalkapazitäten, Strukturen und finanzielle Mittel).

Mehrheitlich wirkten sich Arbeitsstrukturen, Netzwerke und (stadtteilorientierte) Ressourcen, wie sie im Rahmen der Sozialen Stadt oder anderer stadtteilorientierter Strukturen und Programme praktiziert werden bzw. vorhanden sind, begünstigend auf den Transfer und die Umsetzung der Empfehlungen aus.

Ausblick: Perspektiven stadträumlicher Integrationspolitik

Das Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt“ hat über den Projektzusammenhang hinausgehende Anstöße und Impulse gegeben. Diese betreffen den Austausch über aktuelle und kontrovers diskutierte Fragen zum Thema Integration und Segregation, den Austausch zwischen Forschung und Praxis und den Austausch zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen, die seit vielen Jahren Strategien zur Förderung der Integration von Zuwanderern entwickeln, politisch diskutieren und umsetzen.

Das Projekt hat durch die kontroverse Diskussion der Empfehlungen aber auch deutlich gemacht, wie schwierig es ist, allgemeingültige Vorschläge zu unterbreiten, die vor Ort unterstützt und dann noch in sehr unterschiedlichen Kontexten angewendet und umgesetzt werden sollen. Kann es hier überhaupt gelingen, auf allgemeingültiger Ebene Handhabbares und Neues vorzulegen?

Mit Blick auf die Praxis wurde deutlich: Das Rad muss nicht immer wieder neu erfunden werden, und wir stehen nicht am Anfang. Kommunen und Wohnungsunternehmen verfolgen seit Jahren vielfältige Strategien, die insbesondere im Rahmen integrierter Stadtteilentwicklung nicht nur bauliche, sondern darüber hinaus auch soziale, kulturelle, beschäftigungswirksame und beteiligungsfördernde Zielsetzungen haben.

Beispielsweise existieren Maßnahmen und Projekte der Wohnungsunternehmen zur sozialverträglichen Aufwertung des Wohnungsbestandes und zur sozialen Stabili-

sierung von Stadtteilen. Diese sind häufig mit Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation und des Wohnumfeldes und zur Qualifizierung und Beschäftigung verknüpft. Ähnliches ließe sich für kommunalpolitische Ansätze zur Förderung der Integration im Rahmen der Stadtsanierung und der Sozialen Stadt formulieren. Doch trotz dieser Aktivitäten stehen viele Kommunen, aber insbesondere die Wohnungsunternehmen vor Problemen.

Zahlreiche Kommunen und Wohnungsunternehmen suchen nach Instrumenten, um Segregation messen und bewerten zu können, sowie nach Strategien im Umgang mit stadträumlicher Segregation. Viele Wohnungsunternehmen und auch kommunale Akteure stellen beispielsweise immer wieder die Frage, wann ein Quartier „kippt“, d.h. ab welcher sozialen und ethnischen Zusammensetzung es ihrer Meinung nach nicht mehr zu stabilisieren ist. Für die Forschung stellen sich damit Herausforderungen: Bislang sind segregierte Gebiete zu wenig erforscht. Ihre Funktion für Bewohner, insbesondere (Neu-)Zuwanderer, ist bislang weitgehend unerschlossen.

Der Herausforderung, Integration unter den Bedingungen der Segregation zu befördern, sehen sich viele Kommunen und Wohnungsunternehmen nicht ausreichend gewachsen. Die fachöffentliche Diskussion, die durch das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ angeregt wurde, konzentrierte sich immer wieder auf die Bewertung ethnisch segregierter Gebiete. Bislang muss festgestellt werden, dass zwischen wissenschaftlichen Positionen zur stadträumlichen Segregation und einer darauf aufbauenden Integrationspolitik einerseits und Positionen der Wohnungswirtschaft und der Kommunen andererseits eine Kluft besteht. An vielen Stellen sind in der Diskussion Differenzierungen erforderlich. Beispielsweise wird bislang zu wenig beachtet, dass Integrationsprobleme bei weitem nicht nur ethnisch, sondern ganz wesentlich auch sozial bedingt sind. Auch ist vor der Umsetzung von Strategien zur stadträumlichen Integration von Zuwanderern vielerorts ein Umdenken notwendig. Integration und Segregation stehen nicht notwendigerweise im Widerspruch zueinander. Die Verständigung darüber ist ein Kommunikationsprozess, der Zeit braucht.

Das Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ – und dies ist vielleicht sein größtes Verdienst, das nicht unterschätzt werden sollte – hat für die beteiligten Städte und die eingebundenen Akteure diese Zeit zur Verfügung gestellt. Neben der Anzahl der Projekte, die in der kurz bemessenen Projektlaufzeit umgesetzt wurden, stellen vielleicht die zahlreichen Diskussionen und Positionierungsversuche auf der Suche nach dem Umgang mit ethnisch segregierten Gebieten den entscheidendsten Gewinn dar, der langfristig Wirkung zeigen kann.

Es wäre daher wünschenswert, wenn diese Diskussion auch nach Projektende fortgesetzt würde. Wie die eingangs angeführten Zahlen des Mikrozensus 2005 deutlich gemacht haben, wächst der Anteil der Zuwanderer stetig. Bereits heute machen sie ein Drittel der gesamten Bevölkerung aus. Einerseits wird vor diesem Hintergrund deutlich, dass die vielfach postulierte „gesunde soziale Mischung“ durch die Zahlen ad absurdum geführt wird. Andererseits sollte stärker als bislang erkannt werden, dass Zuwanderer kein Problem, sondern ein Potenzial der Gesellschaft sind. Voraussetzung hierfür ist allerdings, und hier sind Bund und Länder gefordert, eine wenigstens annähernde Chancengleichheit vor allem im Bildungsbereich zu sichern. Auf Bundes- und Länderebene wäre es wichtig, die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und die Zugänge zum Bildungssystem für Zuwanderer zu verbessern, um damit einerseits bessere Startchancen für die berufliche Eingliederung und andererseits mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Zu den entscheidenden Faktoren, die die Bildungschancen von Zuwandererkindern verbessern helfen, zählen das Erlernen der deutschen Sprache und das heißt Sprachförderung ab dem 4. Lebensjahr, die Einbeziehung der Eltern in den Bildungsprozess und Elternbildung sowie die Zusammenarbeit der Sozial- und Bildungseinrichtungen auf Quartiers- bzw. Stadtteilebene.

Nicht zuletzt ist ein konfliktfreies Zusammenleben nur dort möglich, wo alle die Chance haben, am gesellschaftlichen Leben und an den Infrastrukturangeboten teilzunehmen, und nicht ausgeschlossen werden. Dies verlangt Politikern auf kommunaler, Landes- und Bundesebene ab, Verantwortung für Integration zu übernehmen; gleiches gilt für jeden Einzelnen – ob mit oder ohne Migrationshintergrund.

Veröffentlichungen im Rahmen des Projektes

Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina/Floeting, Holger/Reimann, Bettina

Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab.

Schader-Stiftung/Deutsches Institut für Urbanistik. Darmstadt/Berlin 2005

Krüger-Konrad, Kirsten

Zuwanderer in der Stadt - Expertisen zum Projekt -

Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“. Darmstadt 2005

Petendra, Brigitte

Sozialräumliche Integration von Zuwanderern. Best-Practice-Beispiele.

Schader-Stiftung. Darmstadt 2005

Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.)

Integration – Sind wir auf einem guten Weg?

Dokumentation der Tagung am 22. März 2006 in Köln. Mai 2006

Höbel, Regina/Kloth, Melanie/Reimann, Bettina/Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina

Voneinander lernen –

Gute-Praxis-Beispiele stadträumlicher Integrationspolitik.

Ergebnisse der Begleitforschung zum Verbundprojekt

„Zuwanderer in der Stadt“.

Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“. Darmstadt 2006

ISBN-10: 3-932736-17-6
ISBN-13: 978-3-932736-17-9

