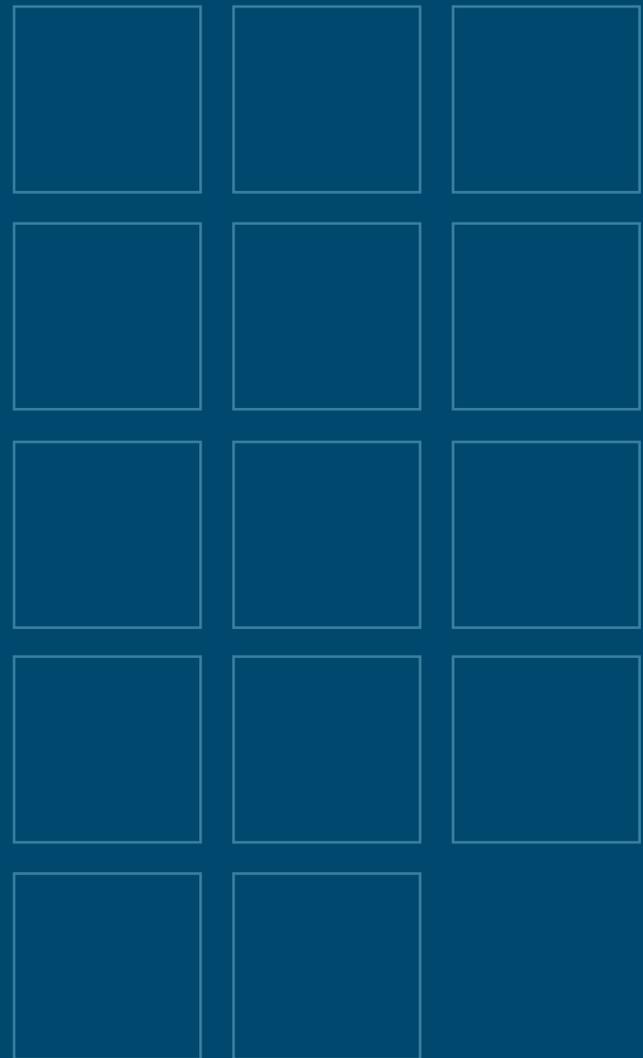


Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

ExWoSt-Informationen 34/1

Migration/ Integration und Stadtteil- politik

Eine ExWoSt-Studie



Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Vorwort

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

es vergeht kaum ein Tag, an dem die Medien das Thema Integration nicht in irgendeiner Weise streifen oder sogar in den Mittelpunkt ihrer Berichterstattung stellen. Dies geschieht meistens im Zusammenhang mit politischen, auch Wahlkampfaktivitäten, oder es sind einzelne, die Gemüter erhitzen Ereignisse, die verdeutlichen, wie viel Unsicherheit und Ängstlichkeit mit dem Zusammenleben fremder Kulturen noch immer verbunden sind. Wie dünn das Eis der interkulturellen Verständigung ist, zeigt sich auch an europäischen Beispielen wie den Vorstadtunruhen in Paris, die zu Nachdenklichkeit und vorsorgender Politik veranlassen. Eine sachliche Debatte zu führen und ein geeignetes Maßnahmenpaket zu schnüren fällt schwer – zu wenig greifbar sind die messbaren Faktoren für eine gelungene Integration.

Seit das Statistische Bundesamt mit Hilfe des Mikrozensus die hierzulande lebenden Menschen mit Migrationshintergrund auf 15 Millionen beziffert hat, - von den Vorschulkindern weisen sogar ein Drittel einen Migrationshintergrund auf -, wird offenbar, welche Dimension dieses Thema für die Gesellschaft hat.

Migranten sind weit weniger an Bildung und Arbeit beteiligt als Einheimische. Politiker aller Parteien haben inzwischen die Erkenntnis gewonnen, dass in der Vergangenheit zu wenig für Integration getan wurde. Es gibt Defizite, die sich allmählich gesellschaftlich auswirken: geringe Sprachkenntnisse und Bildung, fehlende Fachkräfte, belastete Sozialsysteme, räumliche Segregation. Das Ziel

aller Bemühungen heißt nun Teilhabe ermöglichen, friedliches, verantwortungsvolles Zusammenleben fördern und kulturelle Vielfalt und Potenziale nutzen, um letztlich auch dem internationalen Wettbewerb stand zu halten.

Es gibt inzwischen zahlreiche Initiativen von Bund, Ländern, Kommunen und nichtstaatlichen Organisationen, insbesondere auch von Migrantinnen und Migranten, die alle zum Gelingen von Integration beitragen. Der Nationale Integrationsplan mit über 400 Selbstverpflichtungen und Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Ausbildung, Kultur, Sport, Medien und bürgerschaftliches Engagement ist ein eindrucksvoller Beleg dafür.

Warum also auch noch eine ExWoSt-Studie zu diesem Thema? Ganz einfach, weil sich Integration in der Praxis unmittelbar vor Ort abspielt, auf Stadtteilebene, im Quartier, in der Nachbarschaft. Dort werden Qualitäten und Hemmnisse im Zusammenleben von Zuwanderern und Einheimischen deutlich, sind die Auswirkungen der Zuwanderung am ehesten spürbar. Damit ist Integrationspolitik auch eine wichtige Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik.

In welchen Quartieren welcher Integrationsbedarf entsteht, hängt von den spezifischen Bedingungen im Quartier ab. Die Konzentration von Bewohnern mit Migrationshintergrund in bestimmten Stadtteilen alleine sagt noch nichts über den Integrationsbedarf aus. Bedarf ist in der Regel erst vorhanden, wenn soziale Segregation entsteht, wenn Teilhabe und nachbarschaftliches Zusammenleben nicht stattfinden, wenn sich eigene Probleme

in Spannungen an der Andersartigkeit des Nachbarn entladen. Auch wenn die Nachbarschaft verschiedener Kulturen nicht „erlernt“ wurde, d.h. wenn keine Erfahrungen beim Umgang mit verschiedenen Bevölkerungsgruppen existieren, vermindert sich die Akzeptanz und Toleranz. Dieser Sachverhalt begründet den Integrationsbedarf zum Beispiel in ostdeutschen Kommunen oder in kleinen ländlichen Gemeinden, selbst wenn dort nur wenige Menschen mit Migrationshintergrund leben. Es gibt also sehr unterschiedliche Konstellationen in Wohnquartieren, die unterschiedliche Konzepte erfordern. Dabei ist Integration vor Ort immer auch eine Frage des Austarierens von Assimilation und Multikulturalität.

Die ExWoSt-Studie „Migration/Integration und Stadtteilpolitik“ zielt auf eine bundesweite Abschätzung des Integrationsbedarfs auf Stadtteilebene und eine systematische Auswertung von Konzepten und Praxisbeispielen zur Förderung der Integration von Zugewanderten im Stadtteil. Neun Fallstudien werden bei ihrer Integrationsarbeit begleitet und evaluiert. Es sollen übertragbare Erkenntnisse gewonnen, ein praxisorientierter Wissenstransfer unterstützt und Schlussfolgerungen für den Handlungsbedarf und die Weiterentwicklung der stadtentwicklungspolitischen Steuerungsinstrumente des Bundes abgeleitet werden.

Mit dieser ExWoSt-Information wollen wir Ihnen erste Ergebnisse der Studie vorstellen.

Ihre

 MARTINA KOCKS

Ausgabe
34/1 - 02/2008

- 02 *Vorwort*
- 04 *Segregation und Integrationsbedarf*
- 14 *Kommunale Integrationskonzepte*
- 19 *Paradigmenwechsel*
- 21 *Kurzprofile der Fallstudien*
- 24 *Impressum*

Segregation und Integrationsbedarf

Im Rahmen der ExWoSt-Studie Migration/Integration und Stadtteilpolitik sollen städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Strategien zur Förderung der Integration von Zuwanderern untersucht bzw. weiterentwickelt werden. Eine Grundlage der Studie bilden statistische Analysen zur Situation der Migranten in deutschen Städten und Gemeinden. Dafür wurden neben den derzeit verfügbaren amtlichen Datengrundlagen (z.B. Mikrozensus) auch entsprechende nicht-amtliche Marktdaten ausgewertet.

Migranten in deutschen Städten und Gemeinden

Als Planer, Wissenschaftler, Träger, Interessenvertreter oder Politiker mit unterschiedlichen Verantwortungen für die Gestaltung von Integrationsprozessen ist uns bewusst, dass wir bislang über nicht sehr viel systematisches quantitatives Wissen zu der räumlichen Entwicklung von Migranten verfügen. Das trifft insbesondere dann zu, wenn wir uns mit einem bundesweit flächendeckenden Anspruch auf der Ebene einzelner Wohnquartiere bewegen. Dazu kommen die definitorischen Probleme, wenn wir von Migranten sprechen. Je nach Zugangsmethode erfolgen unterschiedliche Abgrenzungen von Personengruppen, die jeweils unterschiedliche analytische Aussagemöglichkeiten bieten. Erfasst werden z.B. „Ausländer“, „Doppelstaatler mit deutscher und weiterer Staatsangehörigkeit“, „deutsche Staatsangehörige mit Geburtsort außerhalb Deutschlands“, „deutsche Staatsangehörige mit Migrationshintergrund und eigener sowie ohne eigene Migrationserfahrung“, „Personen, bei denen im Haushalt überwiegend nicht deutsch gesprochen wird“ etc. Mit der Zunahme an Einbürgerungen zuvor ausländischer Staatsangehöriger, den gesetzlichen Änderungen zur Staatsangehörigkeit von in Deutschland geborenen Kindern nichtdeutscher Eltern sowie der großen Zahl an Aussiedlern hat der Anteil der deutschen Staatsangehörigen mit internationalem Migrationshintergrund über die vergangenen Jahrzehnte stark zugenommen.

Bund, Länder und Kommunen sind seit geraumer Zeit stärker bestrebt,

auch auf der statistischen Ebene Klarheit über den jeweiligen Bevölkerungsanteil mit so genanntem Migrationshintergrund zu erhalten. Neben einer Reihe von Abgrenzungsvorschlägen (u.a. Eurostat-Initiative, IRB-Zugang, einzelne kommunalen Beobachtungen) liefert der seit 2006 verfügbare Mikrozensus 2005 mit einem eigenen definitorischen Vorschlag einen ersten deutschlandweiten Überblick der Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund (neben Ausländern werden Personen deutscher Staatsangehörigkeit mit eigener Migrationserfahrung sowie Personen mit Migrationshintergrund ohne eigene Migrationserfahrung erfasst).

Laut Mikrozensus lebten 2005 über 15 Mio. Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland (rd. 18,6 % der Bevölkerung). Die Gruppe der Ausländer (mit und ohne eigene Migrationserfahrung) beträgt etwa 7,3 Mio. Einwohner und damit rd. 8,9 % der Bevölkerung. Die Gruppe der deutschen Personen mit Migrationshintergrund und mit eigener Migrationserfahrung umfasst etwa 4,8 Mio. Einwohner (rd. 5,9 % der Bevölkerung) und die Gruppe der deutschen Personen mit Migrationshintergrund aber ohne eigene Migrationserfahrung beträgt etwa 3,2 Mio. Einwohner und somit rd. 3,9 % der Bevölkerung. Die Anteile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund variieren dabei sehr stark in Abhängigkeit von den Größenklassen der Städte und Gemeinden. Die Anteile reichen von durchschnittlich nur 5,6 % in den kleinen Gemeinden (bis 2000 Einwohner) bis durchschnittlich 28,6 % in den größten Städten (ab 500000 Einwohner). Abgesehen von solchen raumre-

levanten Querschnittsauswertungen beschränkt sich die räumliche Tiefe des Mikrozensus (einer 1 %-Stichprobe aller Haushalte in Deutschland) allerdings maximal auf die Ebene von Kreisen. Für tiefer gehende Analysen sind zumeist nur mehrere Kreise zusammengefasst auswertbar, so dass Beobachtungen kleinräumiger Segregation auf dieser Grundlage ausgeschlossen bleiben.

Residentielle Segregation als messbares Phänomen in deutschen Städten

Studien und Auswertungen für ausgewählte Städte und in Einzelfällen auch für mehrere Städte (z.B. Prof. Strohmeier und Prof. Häußermann für NRW-Vergleichsstädte) verdeutlichen je nach statistischen Zugängen, dass es spürbare kleinräumige Unterschiede in der Verteilung von Bewohnern mit und ohne deutschen Pass innerhalb der betrachteten Stadträume gibt. Zu den räumlich umfassendsten vergleichbaren Datengrundlagen deutscher Städte, die auch unterhalb der kommunalen Gebietsabgrenzungen Beobachtungen ermöglichen, zählen die Daten der Innerstädtischen Raumbewachung (IRB). Diese Datengrundlage wird in Kooperation des BBR mit derzeit 45 Städten auf einer statistischen Ebene von durchschnittlich etwa 8000 Einwohnern (insgesamt 2124 innerstädtische Gebietseinheiten) erhoben.

Mit Blick auf die räumlichen Verteilungsmuster der Haushalte mit Migrationshintergrund ermöglichen die IRB-Daten einerseits Aussagen zu den Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sowie den deutschen Bewohnern, die eine weitere Staatsange-

hörigkeit haben (Doppelstaatler). Die Spannweite der Ausländeranteile in diesen kleinräumigen Gebietseinheiten reicht dabei von 0 bis knapp 89 %. Im Vergleich hierzu variieren die gesamtstädtischen Ausländeranteile in den IRB-Städten lediglich von etwa 3 bis 31 %. Um die unterschiedliche residentielle Verteilung zwischen Bewohnern mit und ohne deutschen Pass in den IRB-Stadtteilen zu untersuchen, wurde als Messgröße ein Dissimilaritätsindex gebildet (Vergleich der räumlichen Verteilung zweier Ein-

wohnergruppen). Dabei variieren die Dissimilaritätsindizes der 45 Städte in der kleinräumigen Verteilung zwischen der deutschen Wohnbevölkerung und den Einwohnern ohne deutschen Pass von etwa 0,1 (geringe ungleiche Verteilungsmuster) bis 0,38 (stärkere Ungleichverteilung).

Besonders starke Segregation einzelner ethnischer Gruppen

Bezieht man den Dissimilaritätsindex auf die größte ethnische Gruppe

der Zuwanderer, die Türkei-stämmigen Bewohner (sowohl Ausländer als auch Doppelstaatler), ergibt sich eine deutlich stärkere räumliche Ungleichverteilung gegenüber den deutschen Bewohnern. Hier liegen die Indexwerte zwischen 0,2 bis über 0,5 (d.h. rd. die Hälfte der „türkischen“ Bewohner müsste innerhalb dieser Städte umziehen, um eine räumliche Gleichverteilung mit der deutschen Bevölkerung zu erreichen).

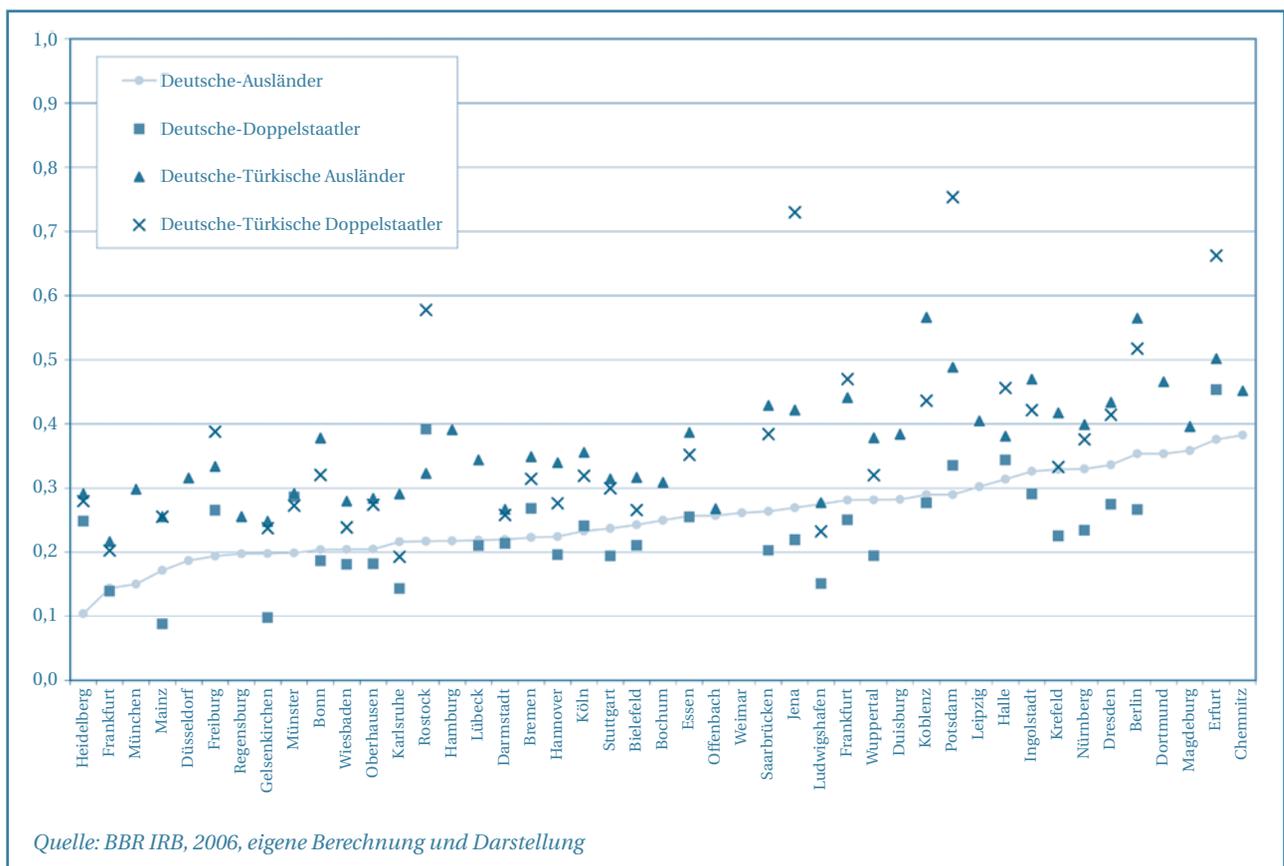


Abbildung 1: Segregationskennziffern der 45 IRB-Städte im Vergleich (jeweils Dissimilaritätsindex verschiedener Einwohnergruppen im Vergleich zur deutschen Wohnbevölkerung)

Es stellt sich die Frage, was solche Messwerte über das Ausmaß ethnischer residentieller Segregation der deutschen Städte aussagen? Zu den vermutlich prägendsten Beispielen ethnischer Quartiere gehören die nordamerikanischen „ethnic neighbourhoods“, die gerne als Gegenbild zur deutschen bzw. europäischen Stadtentwicklung herangezogen werden. Vergleicht man hier das Ausmaß residentieller Segregation der „visible minorities“ kanadischer Einwandererstädte, wird sichtbar, dass trotz unterschiedlicher Entwicklungshistorien in mehreren deutschen Städten eine vergleichbare Intensität ethnischer residentieller Segregation besteht.

Wohnsegregation als Phänomen in allen Stadttypen

Es ist nicht geklärt, ob sich die messbare ethnische residentielle Segregation auf die größeren Städte beschränkt, oder ob dies eine bundesweit auch in kleineren Städten messbare Entwicklung ist. Da für eine deutschlandweite Beobachtung auf einer kleinräumigen Quartiersebene keine amtlichen Datengrundlagen verfügbar sind, wurde im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auf kleinräumige Auswertungen von Adressdaten eines kommerziellen Marktdatenanbieters zurückgegriffen. Nach einer bundesweit einheitlichen Methode werden die Adressdaten über eine Namensanalyse auf ethnische Zugehörigkeiten geprüft und hieraus Wahrscheinlichkeiten abgeleitet, dass Einwohner (auf Basis von Adressdaten) einen spezifischen ethnischen Abstammungshintergrund haben. Hierbei ist die Befürchtung nahe

liegend, dass eine solche Vorgehensweise zu einer Reihe von Verzerrungen führen könnte, nämlich zu einer Über- oder auch Unterschätzung residentieller Segregation. Daher wurden diese Analysedaten in mehreren Städten, in denen kleinräumige Angaben nach Nationalitäten verfügbar sind, mit der amtlichen Statistik verglichen. Die Adressdaten ermöglichen bundesweit auf einer Wohnquartiersebene mit durchschnittlich 1000 Einwohnern Aussagen und sind somit in fast allen Fällen räumlich präziser als die in Einzelfällen verfügbaren amtlichen Daten. Ein Großteil der zunächst augenscheinlichen Abweichungen ist durch unterschiedliche Gebietszuschnitte, die erst nach Überprüfungen mit den Siedlungszuschnitten erkennbar werden, erklärbar. Da die Fehlerwahrscheinlichkeit der Analyse der Adressdaten in kleineren Gebieten (weniger als 600 Einwohner) zunimmt, werden solche

Quartiere in der Auswertung ausgeschlossen. Gegenüber der amtlichen Statistik werden kleinräumige Anteile an Migrantengruppen gegenüber der amtlichen Statistik dann überschätzt, wenn viele russischstämmige Personen (mit deutscher Nationalität) im Wohnquartier leben. Hier bieten die Adressdaten den Vorteil, dass diese Personengruppen eher abgebildet werden, während sie in der amtlichen Statistik nicht erfasst werden können.

Im Ergebnis der Abgleiche gibt es keinen Hinweis, dass diese Beobachtungsmethode zu einer systematischen Verzerrung der Analysen führen könnte. Die beschriebene Vielfalt der statistisch abgrenzbaren Zuwanderergruppen wird daher für die flächendeckende kleinräumige Auswertung um die Gruppe der Personen mit Migrationshinweis erweitert (auf Basis der adressbezogenen Namensanalyse).

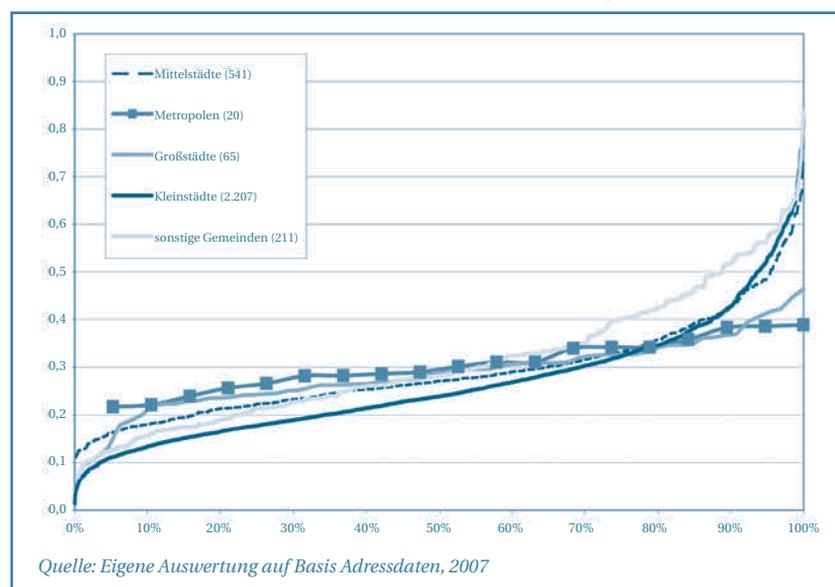


Abbildung 2: Segregationskennziffern deutscher Kommunen nach Städte- und Gemeindetypen (Verteilung der Dissimilaritätsindizes)

Analog zur Auswertung der IRB-Daten erfolgt eine Berechnung der residentuellen ethnischen Segregationskennziffern für einen Großteil der deutschen Kommunen auf einer durchschnittlich kleinräumigeren Quartiersebene. Der systematische Vergleich der Verteilung der Haushalte mit Migrationshinweis und der Haushalte ohne Migrationshinweis nach Städte- und Gemeindetypen lässt dabei keine besonderen Unterschiede erkennen. Unabhängig von den Stadtgrößen sind es jeweils etwa ein Fünftel bis ein Viertel aller Kommunen, in denen die Segregationsindikatoren (Dissimilaritätsindex) mehr als 0,33 betragen.

Hohe Intensität der ethnischen Segregation in deutschen Städten

Auch auf Basis der Adress- und Namensanalyse können die Haushalte türkischer Herkunft gesondert beobachtet werden. Hier zeigt sich ebenfalls das zuvor ermittelte Bild, dass eine ethnische Konzentration (Bewohner mit türkischem Migrationshintergrund) deutlich stärker sichtbar wird, als ein Vergleich zwischen Haushalten mit Migrationshinweis insgesamt gegenüber Haushalten ohne Migrationshinweis. Betrachtet man ausschließlich die Segregationsindikatoren der Bewohner mit türkischem Migrations-

hinweis in den rd. 2700 beobachtbaren deutschen Kommunen, überschreiten knapp 80 % der Kommunen einen Schwellenwert von 0,33. Mehr als ein Drittel der Kommunen überschreiten hier einen Wert von 0,5 und 20 % der Kommunen (insgesamt mehr als 500 Kommunen) überschreiten Segregationsindizes von 0,66 (starke ethnische Segregation). Das bedeutet, dass die Intensität ethnischer residentueller Segregation deutscher Städte in vielen Fällen die nordamerikanischen Segregationsindikatoren der Zuwandererstädte erreichen und die residentuelle Segregation somit ein alltägliches Erscheinungsbild deutscher Städte ist.

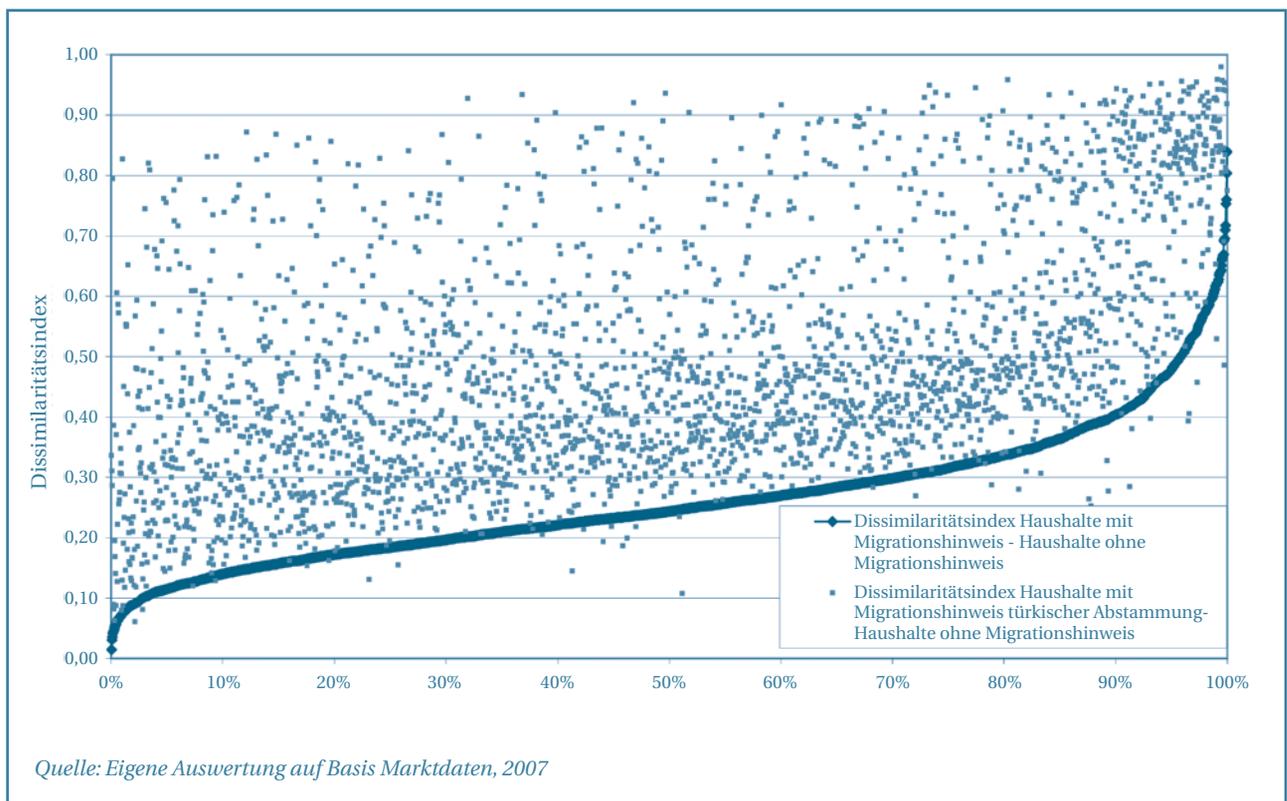


Abbildung 3: Verteilung der Dissimilaritätsindizes in Städten und Gemeinden ab vier Wohnquartieren im Vergleich Ausländer insgesamt und Bewohner türkischer Abstammung

Städtebauliche Muster der residentien ethnischen Segregation

Sowohl auf politischer Ebene als auch auf empirischer wissenschaftlicher Seite ist ungeklärt, ob die sichtbare und messbare räumliche Ungleichverteilung

- ein temporäres Übergangsphänomen oder ein dauerhaftes Muster deutscher Städte ist,
- Ergebnis fehlender Wohnalternativen oder gezielter Standortentscheidungen ist,
- eine nicht akzeptable soziale Problemsituation oder eine möglicherweise sozial stabile Ausgangssituation bedeutet.

Mit Blick auf die empirisch erfahrenen und in den Diskussionen bereits länger geschulten kanadischen Einwandererstädte zeigt sich, dass sich das Ausmaß residentien ethnischer Segregation über einen statistisch beobachtbaren Zeitraum von zwei Jahrzehnten kaum verändert hat. Dort verfügbare Sozialindikatoren zeigen, dass die starke residentielle Segregation bei dem Großteil der ethnischen Gruppen mit einer im Zeitverlauf deutlich verringerten ökonomischen und keiner bildungsbezogenen Segregation mehr einhergeht. Im Ergebnis zeigt sich, dass in den kanadischen Städten die residentielle Segregation der „sichtbaren Minderheiten“

- eher ein dauerhaftes Phänomen ist,
- nunmehr eher auf gezielte Standortentscheidungen zurückzuführen ist,
- mit Blick auf Bildungsindikatoren nicht als räumliche Problemsituation erkennbar wird.

Für die deutschen Städte fehlen bislang vergleichbare empirische Grundlagen, so dass hier zunächst andere Indikatoren herangezogen werden müssen. Für die Stadtentwicklung relevant ist zu wissen, um welche städtebaulichen Quartierstypen es sich bei Nachbarschaften mit hoher Konzentration an Haushalten mit Migrationshinweis handelt. Da hier die amtliche Statistik an ihre Grenzen stößt, wird im Rahmen dieser Untersuchung auf kommerzielle Datengrundlagen, die für Zwecke der konsumorientierten Marktforschung entwickelt wurden, zurückgegriffen. Zu den daraus abgeleiteten Indikatoren werden die Bautypologie, die Entstehungsphasen der Wohnquartiere und die Nutzungstypen (sofern gewerbliche Nutzungen die Wohnquartiere stark prägen) herangezogen. Damit kann eine Einteilung aller deutschen Quartiere in vier Haupttypen (Gebiete mit überwiegend Einfamilienhäusern, Gebiete mit überwiegend Geschosswohnungsbauten, Mischgebiete und gewerblich dominierte Quartiere) und insgesamt 14 differenzierte Untertypen erfolgen. In der Abbildung 4 sind die jeweiligen Einwohneranteile dieser Quartierstypen nach unterschiedlichen Städte- bzw. Gemeindetypen dargestellt.

Fokus-Wohnquartiere mit hoher Migrantenkonzentration und geringer Kaufkraft in 500 deutschen Kommunen

Mit Blick auf eine Auswahl der Wohnquartiere mit den höchsten Konzentrationen an Haushalten mit Migrationshinweis zählen von den insgesamt deutschlandweit rd. 75000 Wohnquartieren rd. 8300 Wohnquar-

tiere zu dem obersten Septil (gemessen am Bundesdurchschnitt). Um abgesehen von der residentien ethnischen Segregation auch eine soziale Dimension der Wohnquartiere zu berücksichtigen, wird in einem zweiten Schritt die durchschnittliche Kaufkraft in diesen Wohnquartieren berücksichtigt. Damit die vorhandenen regionalen ökonomischen Gefälle nicht zu einer einseitigen Auswahl wirtschaftlich schwächerer Kommunen führen, wird die Kaufkraft jeweils auf den lokalen Durchschnitt bezogen. Eine schwache gebietsbezogene Kaufkraft zählt zu den aussagekräftigsten Indikatoren, um sozioökonomisch schwache Wohnquartiere zu charakterisieren.

Um diejenigen Wohnquartiere unter den Quartieren mit hoher Konzentration an Haushalten mit Migrationshinweis auszuschließen, die durch hohe oder zumindest durchschnittliche Kaufkraft geringe sozioökonomische Schwächen aufweisen, werden in den weiteren Schritten nur die Wohnquartiere berücksichtigt, deren Kaufkraftniveau im jeweils unteren kommunalen Drittel liegt. Wie auch andere Studien zeigen, besteht ein Zusammenhang zwischen der Konzentration an Migrantenhaushalten und schwachen sozioökonomischen Kennzahlen.

Die Zahl der somit identifizierten Wohnquartiere (im Folgenden als Fokus-Wohnquartiere bezeichnet) im obersten Segregations-Septil, die gleichzeitig im unteren Kaufkraftdrittel liegen, beträgt rd. 5000. Diese beobachteten Wohnquartiere verteilen sich auf insgesamt knapp

500 Kommunen sowie rd. 1500 zusammenhängende Gebietseinheiten (räumlich eigenständige Quartiere sowie Gebiete mit unmittelbar benachbarten Quartieren).

In diesen Fokus-Wohnquartieren wohnen insgesamt rd. 7,7 % aller Einwohner. Der Anteil der Einwohner mit Migrationshinweis, die in diesen Wohnquartieren leben, liegt bei rd. 25 % aller Einwohner mit Migrationshinweis im Bundesgebiet. Bezogen auf die größte ethnische Gruppe der Ausländer

liegt der Anteil der türkischstämmigen Bewohner in diesen Gebieten bei rd. 31 % aller türkischstämmigen Bewohner im Bundesgebiet. Die Fokus-Wohnquartiere sind zudem durchweg über alle Quartierstypen „jünger“ als die vergleichbaren Wohnquartiere. In den Fokus-Wohnquartieren ist der Anteil an Kindern und Jugendlichen in allen Quartierstypen höher als in den Vergleichsquartieren insgesamt. Etwa die Hälfte der Fokus-Wohnquartiere liegt in den Metropolen. Auf die Großstädte und Mittelstädte entfallen jeweils

etwas weniger als ein Viertel dieser Fokus-Wohnquartiere. Die restlichen Gebiete befinden sich in den kleineren Städten und zentralen Orten.

Überdurchschnittlich vertreten unter den Fokus-Wohnquartieren sind erwartungsgemäß die im Durchschnitt preiswerteren Wohnstandorte mit starkem gewerblichen Charakter sowie insbesondere die älteren Geschosswohnungsbauquartiere und die Geschosswohnungsbauquartiere der 50er und 60er Jahre.

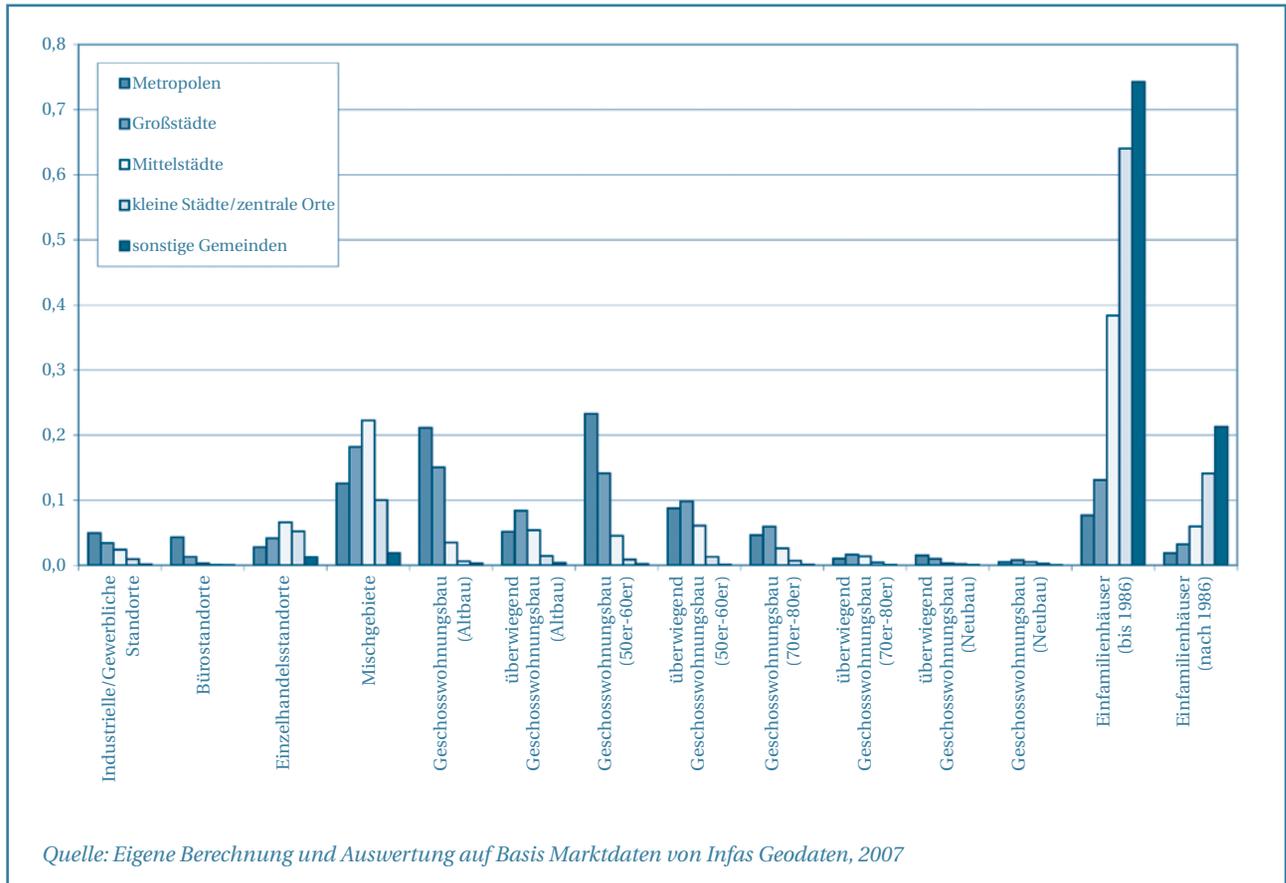


Abbildung 4: Übersicht der Einwohnerverteilung nach Wohnquartierstypen in Deutschland (die Städte- bzw. Gemeindekategorien summieren sich jeweils zu 100 % auf)

Die residentielle ethnische Segregationsmuster deutscher Städte ist in hohem Maße durch das preisliche Angebotsmuster am Wohnungsmarkt charakterisiert. Auch wenn unbestreitbar einzelne Wohnstandortentscheidungen bewusst mit Blick auf die Vorteile vorhandener ethnischer sowie sozialer kleinräumiger Netzwerke getroffen werden, ist das Entstehungsmuster der residentiellen Segregation im Gegensatz zur heutigen Situation kanadischer Einwandererstädte eher durch einen Mangel an Wohnstandortalternativen erklärbar. Ob das heu-

tige Segregationsmuster ähnlich wie in Kanada ein dauerhaftes Phänomen bleibt, muss bisher aufgrund fehlender empirischer Grundlagen unbeantwortet bleiben und kann vermutlich erst in einigen Jahren fundiert empirisch argumentiert werden.

Um die vermutlich wichtigste Frage in diesem Zusammenhang zu beantworten, ob ethnische Segregation in Deutschland soziale Problemlagen verstärkt, werden insbesondere räumliche Indikatoren zur Bildungssituation erforderlich.

Schlüsselindikator Bildungssituation

Nach vorliegenden Korrelationsanalysen des BBR zeigt sich, dass residentielle ethnische Segregation nicht zwangsläufig mit sozialer Benachteiligung einhergeht. Zwar besteht hier ein hoher Zusammenhang, der auch aus einer Vielzahl von Einzelfallbetrachtungen nachvollziehbar ist, jedoch gibt es gerade mit ostdeutschen Städten Beispiele, in denen die Korrelationskoeffizienten z.B. zwischen Sozialhilfeanteilen und Ausländeranteilen keinen Zusammenhang erkennen las-

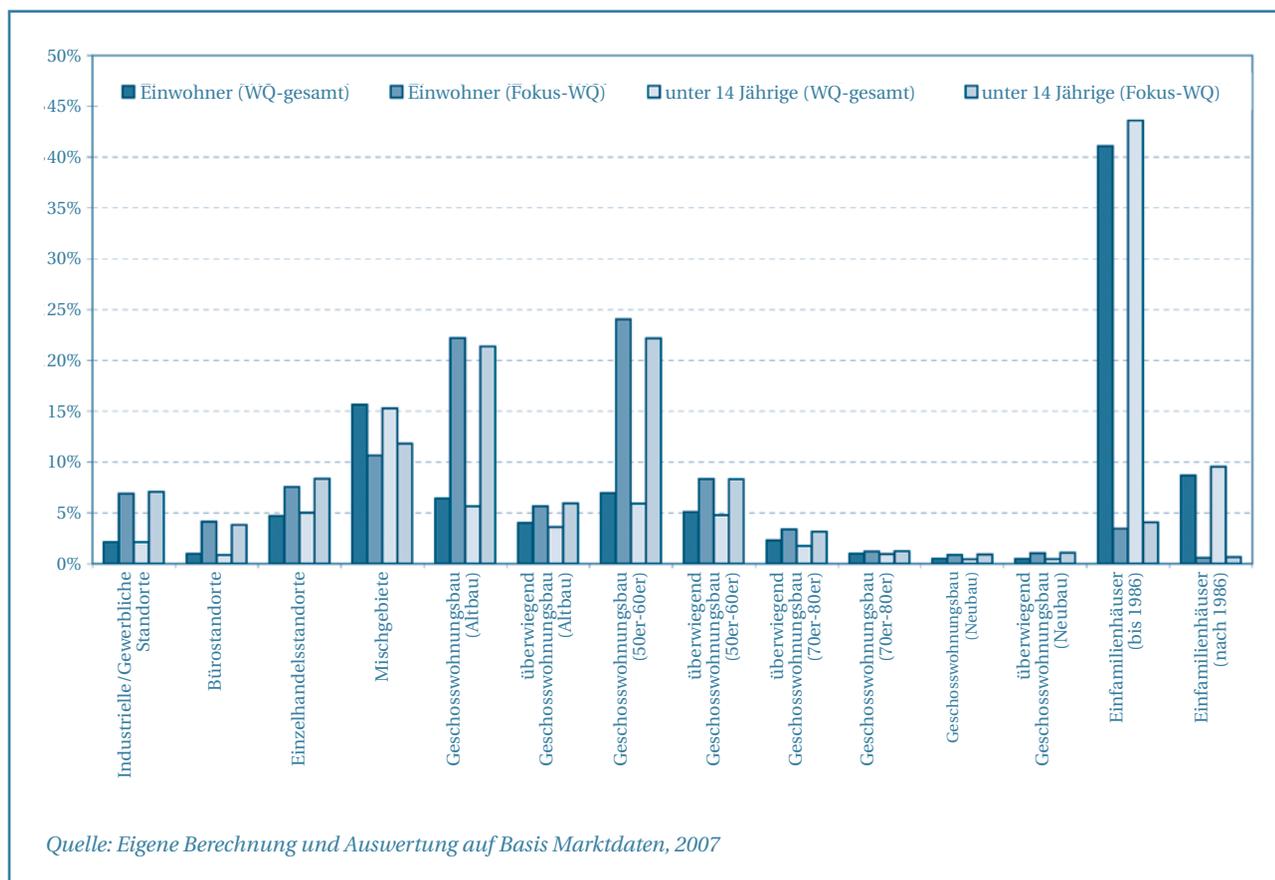


Abbildung 5: Demographie der Fokus-Wohnquartiere im Vergleich zu allen Wohnquartieren

sen. Da der Anteil der Einwohner mit Migrationshintergrund in Ostdeutschland (ohne Berlin) insgesamt mit unter 5 % weit von den durchschnittlichen Anteilen in Westdeutschland entfernt ist und Ostdeutschland zudem bei den identifizierten Fokus-Wohnquartieren mit wenigen Ausnahmen fast keine Rolle spielt, sollte dies noch weiter untersucht werden. Unabhängig von der heutigen Einkommenssituation der Migrantenhaushalte ist jedoch die Bildungssituation als Schlüsselindikator für die künftigen Einkommenschancen der jungen Zuwanderergeneration die entscheidende Einflussgröße.

Schulsegregation höher als Wohnsegregation

Einzelne Erfahrungen zeigen, dass in den Schulen im Einzugsbereich von Nachbarschaften mit hohem Migrantenanteil die Konzentration an Schülern mit Migrationshintergrund häufig deutlich die Konzentration der Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund vor Ort übersteigt. In der Folge stehen diese Schulen vor einer Reihe von Sonderaufgaben und erzeugen im Ergebnis bisher deutlich schwächere Bildungsergebnisse. Diese schwierige Bildungssituation von Migranten wird bereits seit geraumer Zeit intensiv diskutiert und hat u.a. immer wieder für eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit gesorgt. Die Berichterstattung zu den PISA-Studien hebt gerade die Schwächen des deutschen Bildungssystems mit Blick auf Chancengleichheit der Kinder und Jugendlichen unterschiedlicher Herkunft hervor. Allerdings gibt es bislang keine systematischen Untersuchungen zu der räumlichen

Dimension dieses mittlerweile auch politisch weitgehend anerkannten großen deutschen Bildungsdefizits. Auch die PISA-Untersuchungen vermögen aufgrund des methodischen Zugangs hierzu keine Aussagen zu machen.

Konzentration ausländischer Kinder in großstädtischen Grundschulen besonders stark

Um eine bundesweite Aussage zu der vermuteten Bildungssegregation zu ermöglichen, wurden bei allen statistischen Landesämtern die Ausländeranteile in den jeweiligen Grundschulen abgerufen. Von den mehr als 13400 bundesweit analysierten Grundschulen reichen die jeweiligen Ausländeran-

teile über das gesamte mögliche Spektrum von 0 bis 100 %. Knapp 7 % der Grundschulen haben einen Anteil von einem Drittel bzw. mehr Kindern ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Deutlich erkennbar wird die Zunahme der Konzentration nichtdeutscher Schüler an den Grundschulen mit der Zunahme der Bevölkerungszahl der Kommunen. In den Großstädten gibt es die stärkste Konzentration nichtdeutscher Kinder in den Grundschulen.

Verglichen mit der Wohnsituation zeigt sich nach einem Vergleich der Grundschuldaten mit den Wohnsegregationskennziffern der IRB-Städte eine durchweg stärkere schulische Segregation gegenüber der jeweils messbaren residentuellen Segregation in

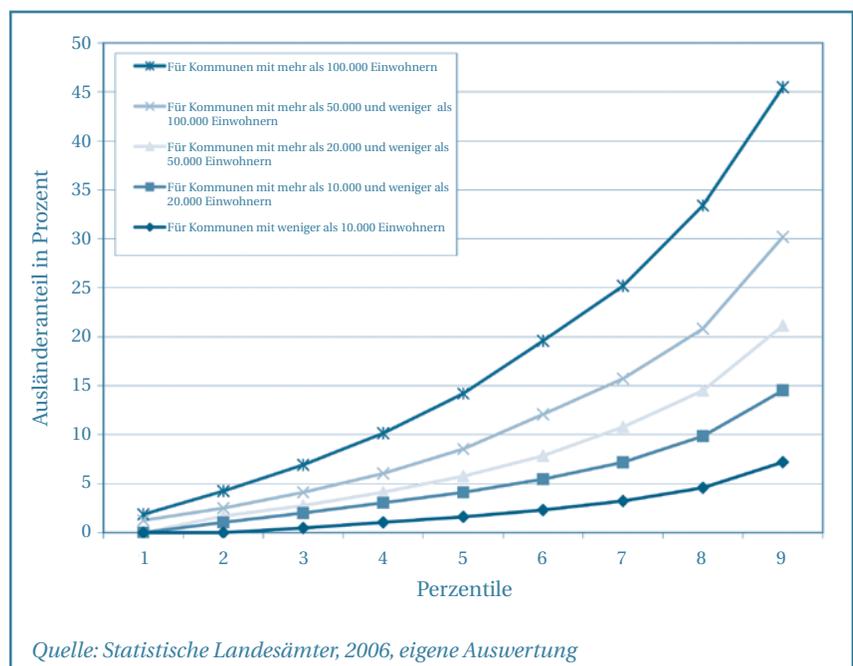


Abbildung 6: Verteilung der Ausländeranteile in den deutschen Grundschulen (n=13415) nach Bevölkerungsgröße der entsprechenden Städte/Gemeinden (Schuljahr 2005/2006)

den beobachtbaren Städten. Berücksichtigt man zudem auch die kleineren Städte (ab 60000 Einwohnern) und vergleicht die residentielle Segregationskennziffern nach Quartieren und Haushalten mit Migrationshinweis mit den schulischen Segregationskennziffern, bestätigt sich dieses Bild auch für den Großteil der größeren deutschen Mittelstädte. Hier liegen der schulische Dissimilaritätsindex von rd. 130 beobachtbaren Städten zu fast 90 %

über dem jeweiligen residentielle Dissimilaritätsindex.

Zu den vermutlich gravierendsten Folgen der nunmehr messbaren residentielle Segregation in deutschen Städten zählt die damit verknüpfte und ebenfalls empirisch messbare schulische Segregation an den deutschen Grundschulen. Angesichts der bisher verfügbaren Indikatoren führt diese schulische Se-

gregation trotz aller bislang erfolgten Anstrengungen zu einer im internationalen Vergleich starken Bildungsungleichheit und somit einem zentralen Integrationsdefizit.

Resümee zur aktuellen Situation der ethnischen Segregation und des Integrationsbedarfes in Deutschland

Im Hinblick auf die Ausgangsfrage bedeutet dies, dass die residentielle

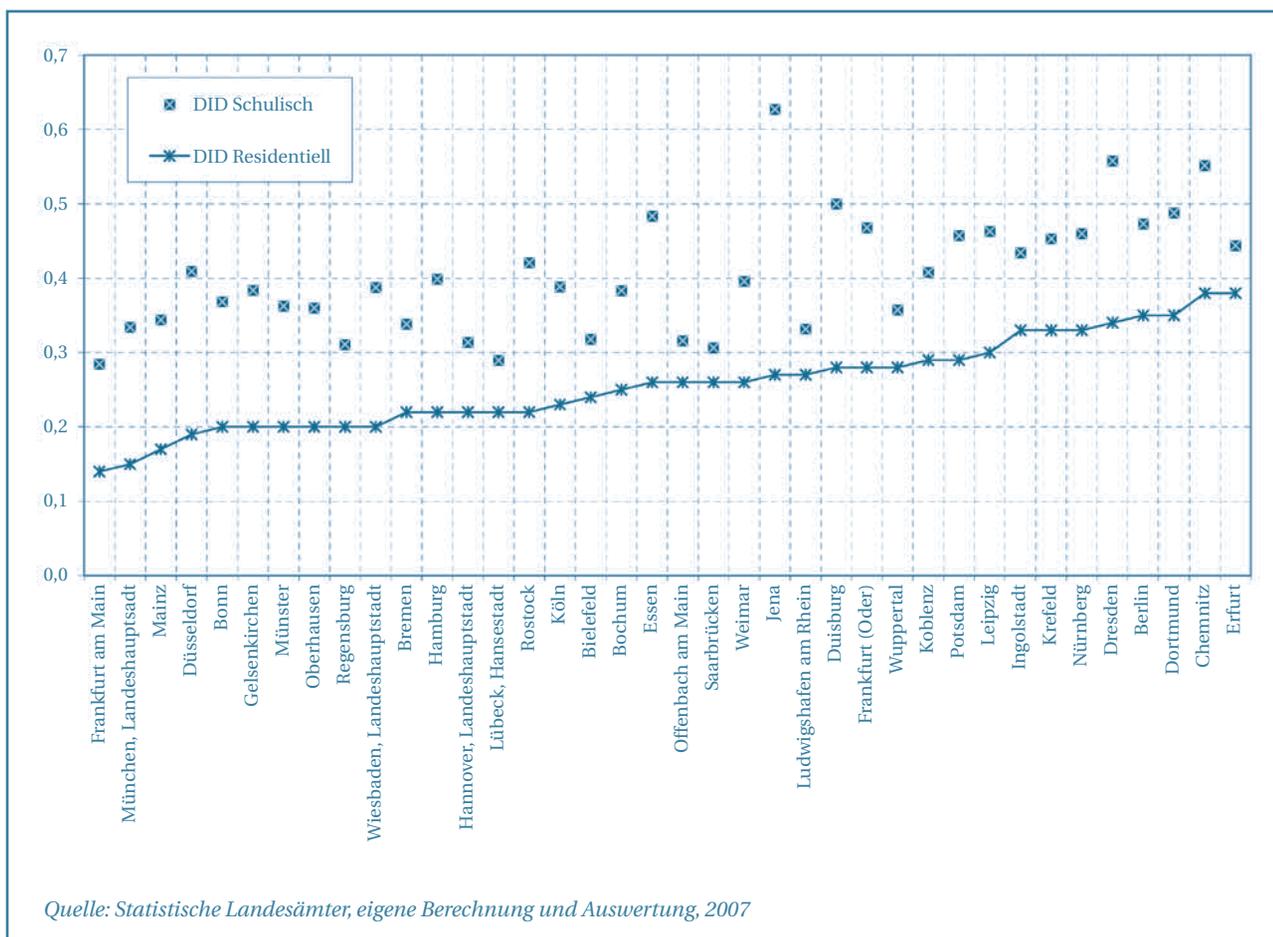


Abbildung 7: Residentielle und Schulsegregation (Grundschulen) im Vergleich (Dissimilaritätsindex der IRB-Städte, jeweils deutsch - nicht deutsch)

ethnische Segregation in deutschen Städten

- vermutlich eher ein dauerhaftes als ein kurzes Übergangsphänomen ist (hier fehlen bislang aussagekräftige empirische Belege),
- eher auf einen Mangel an Wohnalternativen zurückzuführen ist,
- nicht als sozial stabile Ausgangssituation bezeichnet werden kann.

Somit sprechen die relevanten Datengrundlagen dafür, dass die residentielle Segregation der Migranten in deutschen Städten problematischere Vorzeichen trägt als in den kanadischen Vergleichsstädten. Mit diesem Befund sollen auf keinen Fall die vielen Anstrengungen vor Ort, in Schulen, Kommunen oder Initiativen diskreditiert werden. Vermutlich reichen die bisherigen Herangehensweisen nicht aus, um diese Situation dauerhaft und messbar zu verändern. Gerade auch um die bisher erfolgreichen, Bemühungen, Strategien und Konzepte empirisch greifbar zu machen und in ihrer räumlichen Wirkung zu verstehen, sollten insbesondere räumliche Bildungsindikatoren systematisch als Unterstützung Erfolg versprechender Herangehensweisen zugänglich gemacht werden.

Obwohl residentielle ethnische Segregation und soziale ethnische Segregation in Deutschland eng miteinander verknüpft sind, werden Integrationskonzepte bisher viel zu selten im Sinne von Quartiersansätzen entwickelt bzw. umgesetzt.

Kommunale Integrationskonzepte

Bei der Untersuchung der aktuellen kommunalen Praxis im Umgang mit dem Themenfeld Integration ist eine schriftliche Befragung aller 164 deutschen Städte ab 60000 Einwohnern erfolgt. Ergänzend wurden telefonische Nachrecherchen auch in kleineren Städten und Gemeinden durchgeführt.

Zum Stand der kommunalen Praxis im Umgang mit dem Themenfeld Integration wurde eine schriftliche Befragung durchgeführt. Insgesamt wurden in 164 Städten die Bürgermeister persönlich angeschrieben (alle Städte ab 60000 Einwohner). In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg wurden die Bezirksämter kontaktiert. 85 Städte haben den ihnen zugesandten Fragebogen ausgefüllt und zurückgesandt. Ergänzend wurden telefonische Nachrecherchen bei den Kommunen durchgeführt, die nicht auf das Anschreiben reagiert haben. Der weit überwiegende Teil der telefonisch kontaktierten Städte (ohne Rücksendung der Fragebogen) kommt für eine vertiefende Fallstudie nicht in Betracht, z.B. weil das Thema Integration von Zuwanderern bisher keine Rolle spielt.

Ergänzend wurden 28 kleinere Städte (i.d.R. zwischen 40000 und 60000 Einwohnern) kontaktiert. Dabei hat sich gezeigt, dass vier Städte im Hinblick auf ihre besonderen Integrationsprobleme erfolgreiche Strategien im Sinne einer gebietsübergreifenden und auf andere Städte übertragbaren Stadtteilentwicklung umsetzen.

Strategische Orientierung

Fast alle 85 Städte haben Konzepte/ Maßnahmen auf kommunaler Ebene entwickelt, wobei etwa die Hälfte der Städte eine gesamtstädtische Strategie (gesamtstädtisches Integrationskonzept, vgl. Tabelle 1) verfolgt. Neun von diesen Städten verfügen zusätzlich über ein stadtteilbezogenes Konzept. Sechs Städte haben ein stadtteilbezogenes Integrationskon-

zept ohne eine gesamtstädtische Orientierung. Lediglich in zwei Städten und einem Bezirk in Berlin ist weder die Entwicklung eines gesamtstädtischen noch eines stadtteilbezogenen Integrationskonzeptes vorgesehen, obwohl es Integrationsmaßnahmen auf Stadtteilebene gibt. 34 Städte planen die Ausarbeitung eines Integrationskonzeptes.

Ressortübergreifende Vorgehensweise

In den meisten Städten, die ein gesamtstädtisches Integrationskonzept erarbeiten, wird die Integration als ressortübergreifende Aufgabe gesehen. So wird z.B. die Zusammenarbeit des Amtes, das für Wohnen und Stadterneuerung zuständig ist, mit dem Amt für Wirtschaft koordiniert.

Ja, es gibt ein <u>gesamt</u> städtisches Integrationskonzept.	41
Ja, es gibt ein <u>stadtteil</u> bezogenes Integrationskonzept.	20
Nein, ist aber in absehbarer Zeit vorgesehen.	34
Nein, ist auch in absehbarer Zeit nicht vorgesehen.	4
k.A.	2

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2007), schriftliche Befragung aller 164 deutschen Städte ab 60000 Einwohnern

Tabelle 1: Wurde bisher bzw. wird in der Stadt ein gesamtstädtisches bzw. stadtteilbezogenes Integrationskonzept entwickelt? (Mehrfachnennung möglich)

Relevanz der Integrationsproblematik

Die Integrationsproblematik wird politisch sehr ernst genommen. So haben 41 Städte einen Beschluss gefasst und 31 Städte planen einen solchen (vgl. Tabelle 1). Der politische Beschluss wird in der Regel im Stadtrat verabschiedet.

In den Städten, die sich die Entwicklung eines Monitoringssystems zur Aufgabe gemacht haben, spielt i.d.R. die Zusammenarbeit mit dem Amt für Wahlen und Statistik eine zentrale Rolle. Zum Teil wird bewusst auf einen speziellen Integrationsbeauftragten verzichtet, damit die verschiedenen zuständigen Verwaltungsressorts Verantwortung übernehmen. In diesen

Ja, Beschluss wurde gefasst.	41
Nein, Beschluss ist aber in absehbarer Zeit vorgesehen.	31
Nein, Beschluss ist auch in absehbarer nicht Zeit vorgesehen.	10
k.A.	3

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2007), schriftliche Befragung aller 164 deutschen Städte ab 60000 Einwohnern

Tabelle 2: Gibt es zu den Integrationszielen in der Stadt bisher einen politischen Beschluss?

Fällen wird eine andere Art der administrativen Zuständigkeit gewählt (z.B. Federführung eines Amtes, das die Beteiligung der verschiedenen Verwaltungsbereiche koordiniert oder verwaltungsinterne Koordinierungsgruppen für Integration).

Die Städte, die sich schon länger mit dem Thema Integration beschäftigen, legen die Handlungsfelder unter Einbezug der verschiedenen Ressorts fest. Das betrifft z.B. die Bestandsaufnahme, die Defizitanalyse und die Entwicklung von Maßnahmen. Es werden Themen vorgegeben, wie z.B. Migration und Alter. Über die zuständigen Verwaltungsämter wird geprüft: Was gibt es schon an entsprechenden Maßnahmen und Konzeptionen? Mit welchen Förderprogrammen wird gearbeitet? Wer sind die Träger? In einem zweiten Schritt wird geprüft, wie effizient vor Ort die Integrationskonzepte eingesetzt werden (Träger- und Zielgruppeneffizienz). Basierend auf dieser Bestandsaufnahme werden dann (weitere) konkrete Konzepte/Maßnahmen für das Integrationsprogramm in den Stadtteilen formuliert.

Festlegung von Zielen und Steuerung von Maßnahmen

Es gibt bundesweit keine Stadt, die systematisch mit den zur Verfügung stehenden Daten die Stadtteile mit besonderen Integrationsdefiziten (im Hinblick auf Migranten) ermittelt und darauf basierend Ziele für die Konzepte/Maßnahmen auf Stadtteilebene formuliert. Zwar schätzen die „fortschrittlichen“ Städte eine solche

Vorgehensweise als relevant ein, die Umsetzung jedoch scheitert an der mangelnden Verfügbarkeit wichtiger Daten auf Stadtteilebene (z.B. Schuldaten). Das bedeutet, dass die im Rahmen der gesamtstädtischen Integrationskonzepte formulierten Ziele (noch) keine steuernde Wirkung auf Stadtteilebene haben. Das gesamtstädtische Integrationskonzept übernimmt nur Steuerungsfunktionen im Hinblick auf eine effiziente Steuerung der Träger und Ressorts (Vermeidung der Konkurrenz zwischen den verschiedenen Trägern, keine Dopplung von Maßnahmen, Bündelung der Ressourcen etc.). Einige wenige Städte, die der Verbindung zwischen gesamtstädtischen Zielen und Konzepten/Maßnahmen auf Stadtteilebene einen hohen Stellenwert einräumen, steuern z.B. über Personalbesetzung in bestimmten Gremien auf Stadtteilebene.

Die stadtteilbezogenen Integrationskonzepte und -ziele werden (fast) ausschließlich im Zusammenhang mit dem Programm „Soziale Stadt“ (integriertes Handlungskonzept) entwickelt. Zwecks Steuerung der Integrationsmaßnahmen werden verschiedene Arbeitskreise bzw. Lenkungsgruppen auf Stadtteilebene eingerichtet.

Informationsgrundlagen und Prüfung der Maßnahmen im Hinblick auf Erfolg

Förderprogramme (Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, spezielle Länderprogramme und diverse europäische Programme) und die Antragsteller sind überwiegend

Träger der sozialen Arbeit. Dementsprechend können die Städte auch keine Aussage darüber machen, wie viel Geld insgesamt in die Integrationsprojekte fließt.

In einigen Städten wird die Erfolgspfung der Integrationspolitik diskutiert und aktuell entsprechende Rahmenbedingungen für die Prüfung der Erfolge geschaffen. Allerdings erfolgt die Operationalisierung der Ziele, die Festlegung von Indikatoren usw. im Wesentlichen auf gesamtstädtischer Ebene und (noch) nicht auf Stadtteilebene.

Die Städte, die sich mit dem Thema der Erfolgsmessung beschäftigen, sehen die Schwierigkeit, kausale Zusammenhänge herstellen zu können. Es wird problematisiert, dass ein Monitoringsystem, das Veränderungen auf gesamtstädtischer Ebene prüft, nicht eindeutig feststellen kann, ob eine Veränderung das Ergebnis allgemeiner gesellschaftlicher Rahmenbedingungen ist oder tatsächlich Folge einer bestimmten kommunalen Integrationspolitik.

In einigen wenigen Städten werden Erfolgskontrollen stadtteilbezogen durchgeführt. So werden auf Basis kleinräumlich vorhandener Daten Problemsituationen auf Stadtteilebene identifiziert und Lösungsmaßnahmen entwickelt. Die Maßnahmen werden kontinuierlich evaluiert (z.B. Essen), u.a. mithilfe von Befragungen der Zielgruppe und der Akteure. Bei den „fortschrittlichen“ Städten werden entsprechend der Erfolgskontrollen Maßnahmen gesteuert oder eingestellt.

Stadtteilbezug oder Orientierung auf einzelne Projekte

Mehr und mehr Städte sehen den Stadtteilbezug für die Integration von Migranten als wichtigen Ansatz. Hintergrund ist die Erfahrung, dass der Migrantenanteil in einzelnen städtischen Quartieren besonders hoch ist. In den betreffenden Städten werden stadtteilspezifische Analysen durchgeführt, um die Konzepte/Maßnahmen auf den Stadtteil und die hier gegebene Lebenssituation der Migranten abzustimmen. Allerdings werden die konkreten Maßnahmen eher als „Einzelprojekte“ umgesetzt (Ergebnis der ersten vertiefenden Nachrecherchen): Es gibt Programme/Maßnahmen für Migranten bzw. Akteure, die für die Integration verantwortlich sind. Es mangelt an Stadtteilentwicklungen, die gleichzeitig an allen Defiziten ansetzen. Das gilt auch für die Städte, die in die auf eine stadträumliche Integration ausgerichtete Praxisphase des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“ eingebunden waren. Typische Maßnahmen zur Förderung der stadträumlichen Integrationspolitik sind:

- Beteiligungsworkshops für Migranten
- Verschiedene Angebote zum Spracherwerb als Bildungsoffensive im Stadtteil
- Interkulturelle Gärten
- Freiraumgestaltung im Stadtteil unter Einbezug von Migranten
- Veranstaltungsreihe für Mitarbeiter verschiedener Ämter „Anstöße – Forum interkultureller Dialog“
- Schulungen in interkultureller Kompetenz für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung

Die Orientierung auf einzelne Projekte zeigt sich auch in den Ergebnissen der flächendeckenden Bestandsaufnahme: So haben nur 20 der 85 Städte angegeben, dass sie ein stadtteilbezogenes Integrationskonzept verfolgen und bei den stadtteilbezogenen Konzepten handelt es sich oft um allgemeine Zielformulierungen, wie z.B. „Projekte für die Integration von Migranten entwickeln“. So werden z.B. in den Stadtteilzentren Sprachkurse für Migranten angeboten, aber die sozialräumliche Struktur eines Stadtteils im Hinblick auf ethnische Segregation wird weder systematisch analysiert, noch werden die schwachen sozialräumlichen Bildungsleistungen systematisch verbessert.

Stadtteilbezogene Aktionsfelder der Kommunen

Im Hinblick auf Konzepte/Maßnahmen auf Stadtteilebene spielen in den Kommunen folgende vier Handlungsfelder und entsprechende Maßnahmen eine Rolle:

Wohnen, Wohnumfeld und öffentlicher Raum

- Förderung der Eigentumsbildung in Form von Privatisierungsmaßnahmen zwecks Integration (u.a. Durchführung von baulichen Maßnahmen, so dass Privatisierung auf Akzeptanz stößt)
- Eigentumsorientierte Wohnungsgenossenschaften, vorwiegend für Migranten.
- Bauliche und gestalterische Aufwertung zwecks Imageverbesserung (Vermeidung einer Ghettoisierung

- zum Nachteil von Migranten)
- Besondere Wohnangebote (familienfreundliche Bautypologie, Bauherrngruppen etc.) in Stadtteilen mit einem hohen Anteil von Migranten, um der Segregation entgegen zu wirken (z.B. Zuzug von Beserverdienenden)
- Interkulturelle Integrationsparks
- Internationale Gärten (Anlässe für interkulturelle Kontakte)
- Mietergärten

Soziale und kulturelle Infrastruktur

- Multikulturelle Zentren
- Jugendtreffs mit Integrationsauftrag
- Elterncafés mit spezieller Integrationskonzeption an Schulen angebunden
- Integrationsbüro (insbesondere Informationen und Beratungen für Migranten)
- Nachbarschaftszentrum mit spezieller Integrationskonzeption
- Interkulturelle Kulturläden
- Nachbarschaftsschule mit spezieller Integrationskonzeption (Zusammenarbeit mit allen zentralen Akteuren im Stadtteil, Stärkung der Schule und stadtteilübergreifende Integrationsmaßnahmen)
- Stadtteilbezogene Infrastruktureinrichtungen mit speziellen Integrationskonzepten:
 - Vermittlungsleistungen (Informationen, Beratungen)
 - Spezielle Vermittlung von Lehrstellen für Jugendliche mit Migrationshintergrund
 - verschiedene Qualifizierungsmaßnahmen zwecks Aufwertung des Humankapitals (z.B. Sprachförderung)

- Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Kompetenz (z.B. Einbindung von Migrantinnen in einen quartiersbezogenen Mittagstisch)
- Verbesserung der gesundheitlichen Situation von Migranten (z.B. Zusammenarbeit mit den Krankenkassen auf Stadtteilebene)
- Förderung interkultureller Dialoge (z.B. Entwicklung niedrigschwelliger Gesprächsangebote)

Ethnische Ökonomie

- Kompetenzzentren mit spezieller Integrationskonzeption (z.B. Sanierung von Altbaugebäuden und Integration von Akteuren und Programmen, die die Integration verfolgen).
 - Kooperation ethnischer Unternehmen
 - Beratende Unterstützung bei der Existenzgründung von Migranten
- Förderung von Migrantenökonomie in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung

Beteiligung von Migranten an Stadtplanung und Stadtentwicklung

- Besondere Beteiligungsverfahren im Hinblick auf Bestandsaufnahme, Planung und Umsetzung stadtteilbezogener Maßnahmen: Integrationsbeirat, stadtteilbezogener runder Tisch, Mobilisierungsaktion vor Ort, Lenkungsgruppe (Beteiligung von Migrantenvertretern)
- Spezielle Beteiligungsverfahren bei der Planung und Umsetzung von Quartiersplätzen, die für verschiedene Nutzergruppen vorgesehen sind (Vermeidung von typischen Konflikten zwischen Nutzergruppen unterschiedlicher Nationalitäten)
- Besondere Beteiligungsverfahren, um Widerstände zu überwinden (emotionale Aktivierung der Zielgruppen über neue Maßnahmen, wie z.B. „Stadtteilmütter“, die individuell auf Familien zugehen)
- Interkulturelle Schulungen der Mitarbeiter des Fachbereichs Wohnen und Stadtplanung
- Mehrsprachigkeit bei Internetangeboten der Stadtplanung
- Identifizierung von konfliktfreien Orten (Vermeidung von Angst- und Meidezonen) gemeinsam mit Jugendlichen
- Planung, Erstellung und Einrichtung von konfliktfreien Jugendtreffs mit Jugendlichen gemeinsam
- Wohnumfeldgestaltung unter Beteiligung der Bewohner, v.a. der Bewohner mit Migrationshintergrund

Resümee zur Bestandsaufnahme kommunaler Integrationskonzepte

Der hohe Rücklauf bei der durchgeführten Bestandsaufnahme (insgesamt 125 von 164 Städten haben den Fragebogen zurückgeschickt bzw. bei einem telefonischen Interview Auskunft gegeben) deutet auf eine Sensibilisierung auf Seiten der Städte für das Thema Integration von Migranten hin.

Die strategische Orientierung in den Städten spielt eine zentrale Rolle (nur vier Städte haben kein bzw. wollen auch kein Integrationskonzept entwickeln).

Insgesamt wird das Thema Integration politisch sehr ernst genommen

(bei der überwiegenden Mehrheit gibt es einen politischen Entschluss bzw. ein solches ist absehbar geplant).

Zwar spielen in 84 der recherchierten Städte Konzepte/Maßnahmen auf Stadtteilebene eine Rolle, allerdings ist die stadtteilbezogene Gebietsentwicklung noch sehr unterentwickelt. So geben nur 20 der Städte an, dass sie ein stadtteilbezogenes Integrationskonzept haben, und oft ist dieses nicht direkt auf die Integration von Migranten fokussiert, so dass es sich bei den umgesetzten Maßnahmen eher um „Projekte für Migranten“ handelt.

Städtebauliche Strategien und Handlungsansätze zur Förderung der Integration spielen auf Stadtteilebene eine Rolle. Die in der vorliegenden ExWoSt-Studievorgesehenen Aktionsfelder sind alle besetzt.

- Laut ersten Nachrecherchen sind die Aktionsfelder „Beteiligung von Migranten an Stadtplanung und Stadtentwicklung“ und „Soziale und kulturelle Infrastruktur“ quantitativ besonders gut vertreten.
- Das Handlungsfeld „Wohnen, Wohnumfeld und öffentlicher Raum“ spielt insbesondere in Hinblick auf gestalterische Maßnahmen im Wohnumfeld und öffentlichen Raum eine Rolle. Das Thema „Aufwertung der Stadtteile“ durch veränderte Wohnangebote (ausgerichtet auf sozial und ökonomisch stabile Haushalte, die man für ein Quartier im Sinne der sozialen Mischung gewinnen könnte) ist nur punktuell besetzt. Auch bauliche und gestalterische Aufwertungsmaßnahmen

zwecks Imageverbesserung und damit Vermeidung der Ghettoisierung zum Nachteil von Migranten sind zu schwach vertreten.

Im Hinblick auf Nachbarschaften mit hohen Integrationsdefiziten wäre eine innere Entwicklungsstrategie notwendig. Eine solche Gebietsentwicklung müsste möglichst an allen Defiziten gleichzeitig ansetzen und erfordert u.a. eine enge Kooperation aller relevanten öffentlichen Dienstleister in den Stadtteilen. Die Schulen müssen hier eine Schlüsselrolle einnehmen.

Paradigmenwechsel

Das Thema der Wohnsegregation sollte in Zukunft auch in Abhängigkeit der sozialräumlichen Ausgangsbedingungen und gebietsbezogenen baulichen Zukunftschancen behandelt werden. Der Umgang mit residentieller Segregation ist somit stark an eine kleinräumige differenzierte strategische Gebietspolitik geknüpft und sollte auf einer neuen Akzeptanz des Phänomens beruhen.

Der von Häußermann und Siebel gestützte Paradigmenwechsel, der sich kurz gefasst als „Integration trotz Segregation“ statt „Integration durch Mischung“ beschreiben lässt, wird von verschiedenen Akteuren in den Städten (noch) nicht akzeptiert. Da das Leitbild Einfluss auf städtebauliche Strategien und Handlungsansätze hat, wird hier mit Blick auf die Auswahl der Fallstudien der Paradigmenwechsel kurz diskutiert.

Es gibt keinen Zweifel: Segregation erschwert Integration. Das betrifft die unzureichende Unterstützung beim Hineinwachsen in die deutsche Sprache, die Netzwerkarmut und die damit fehlenden Kontakte in die Unternehmen oder in die Arbeitsmärkte außerhalb der Nachbarschaft. Die Stigmatisierung der Gebiete führt zudem dazu, dass z.B. selbst kompetente Bewohner Schwierigkeiten haben, außerhalb des Gebietes einen Arbeitsplatz zu finden (Wohnadresse).

Die Tatsache, dass Segregation die Integration erschwert, bedeutet nicht, dass man Segregation als Realität ablehnen kann. Es gibt Nachbarschaften, bei denen man Segregation hinnehmen muss, weil es keine Möglichkeiten gibt, sie zu verändern. In verschiedenen Quartieren bestehen so eindeutige und nicht veränderbare bauliche Voraussetzungen bzw. Lebensbedingungen, dass nur Haushalte mit geringen Einkommen und geringer Durchsetzungskraft, die z.T. am Wohnungsmarkt diskriminiert werden, hier eine Wohnung wählen (müssen).

Beispiel 1: „Absterbegebiete“ mit hohen Leerständen in Stadtregionen mit

Wohnungsüberschüssen sind ein typisches Beispiel. Die Prozesse der allmählich wachsenden Leerstände, des Abrisses und z.T. der Neugestaltung brach fallender Flächen ziehen sich oft über ein Jahrzehnt oder länger hin. In dieser Phase ist Segregation völlig unvermeidbar.

Beispiel 2: In Stadtregionen mit schwachem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit gibt es ständige und dauerhafte Gründe für eine Segregation. Aus der einfachen Tatsache, dass es eine große Gruppe gibt, die sozial und ökonomisch benachteiligt ist, und dass auf freien Wohnungsmärkten Bewohner mit höheren Einkommen und Aufstiegschancen die Nähe zu diesen Gruppen meiden, entsteht räumliche Segregation.

Beispiel 3: Es gibt aufgrund der städtebaulichen Situation Lagen, die dauerhaft minderwertig bleiben, etwa belastet durch Verkehrslärm oder die Nähe zu störenden Betrieben oder auch durch eine unattraktive Architektur. In Stadtregionen mit hoher Zuwanderung und wirtschaftlich bedingtem Wachstum werden solche Wohnungsbestände dauerhaft benötigt. In solchen Gebieten ist auch eine räumliche Segregation zu beobachten, allerdings findet sich hier eine Bewohnerschaft mit relativ hoher Heterogenität. Typisch für diese Gebiete ist eine hohe Fluktuation. In Folge dieser Fluktuation kämpfen die Schulen mit dem Dilemma, dass stabile Klassen nur selten zustande kommen.

Gegenüber diesen Konstellationen gibt es in jeder Stadt Gebiete mit ge-

mischter Wohnqualität und einem relativ hohen Anteil von Migranten (im Vergleich zu anderen Gebieten in der Stadt). Das heißt, dass die soziale und ökonomische Zusammensetzung insgesamt gesehen nicht so eindeutig ist wie bei den oben beschriebenen Beispielen. Hier können Aufwertungs- und Integrationsstrategien mit großer Aussicht auf Erfolg umgesetzt werden. Diese potentiellen Aufwertungsgebiete werden oft in der Auswahl bzgl. der Integrationspolitik vernachlässigt, nach dem Motto: „Wir müssen uns auf die bedürftigsten Gebiete konzentrieren.“

In größeren Stadtteilen ist es oft so, dass im Durchschnitt gesehen der Migrantenanteil nicht bzw. nur kaum vom gesamtstädtischen Durchschnitt abweicht, allerdings gibt es Teilbereiche mit einem hohen Anteil von Migranten. Diese Situation ist typisch für Wohnquartiere mit älteren Einfamilienhäusern und punktuell „eingestreutem“ Geschosswohnungsbau der 70er Jahre bzw. architektonisch unattraktiven Zeilenbauten der 50er/60er Jahre. In den unattraktiven Teilbereichen findet eine räumliche Segregation statt. In der Regel eignen sich solche Gebiete für Aufwertungsstrategien (z.B. Abriss der problematischen Bestände und anschließender Neubau), und Maßnahmen der Integration können erfolgreich praktiziert werden.

In Gebieten ohne Aufwertungschance mit festgefahrenen Segregationsprozessen muss systematisch versucht werden, die Nachteile der Segregation für die Bewohner durch kompensierende Strategien auszugleichen. Dies bedeutet, dass die Schulen entweder

besonders hochwertige Leistung erbringen oder dass z.B. durch Spezialstrategien versucht wird, Segregation zumindest in den Schulen zu vermeiden. Dies kann bedeuten, dass die Kinder aus einem bestimmten Teil der Nachbarschaft Schulen außerhalb des Gebietes besuchen (z.B. durch entsprechenden Zuschnitt des Einzugsbereiches). Für eine solche Strategie sind gegenwärtig kaum politische Mehrheiten zu finden. Sie hätten jedoch besondere Erfolgchancen.

Generell gilt die Regel, dass dort, wo Segregation nicht verändert werden kann und eine „Gebietsaufwertung“ nicht erfolversprechend ist, Entwicklungsstrategien zugunsten von lernwilligen oder integrationswilligen Bewohnern systematisch praktiziert werden sollten. Dies kann zur Folge haben, dass mit einer erfolgreichen Integrationspolitik die entsprechenden Bewohner wegziehen und sich das Gebiet nicht ändert (Übergangsbereich). Ein solches Ergebnis muss man in Kauf nehmen. Gleichzeitig wird mit diesem Hinweis deutlich, dass hier besonders detaillierte Indikatoren benötigt werden, um die Erfolge zu messen. Eine „Aufwertung von Personen“ mit der Folge der Abwanderung kann durchaus als positives Ergebnis bewertet werden, wenn die Gebiete in ihrem Charakter aufgrund unterschiedlicher Faktoren auf Dauer als Segregationsgebiete feststehen.

Kurzprofile der Fallstudien

In der nächsten Projektphase werden ausgewählte Fallstudien näher untersucht im Hinblick auf Ausgangssituation, Implementierung, Erfolgsbedingungen und Übertragbarkeit innovativer Integrationsansätze in den Stadtteilen und die Evaluation bestehender Maßnahmen.



Bremen – Gröpelingen (ca. 34900 EW)

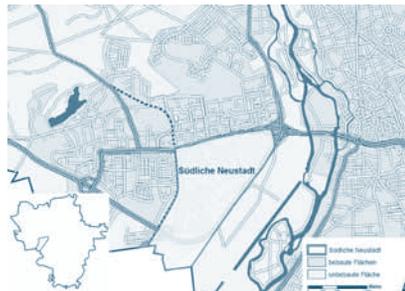
Gröpelingen liegt innenstadtnah im Bremer Westen entlang der Weser. Der Stadtteil besteht aus den drei Ortsteilen Lindenhof, Ohlenhof und Gröpelingen und ist siedlungsstrukturell sehr heterogen. In Gröpelingen dominiert der öffentlich geförderte Geschosswohnungsbau der 60er Jahre. Im Süden wird das Gebiet durch altindustrielle Werftanlagen und Hafengebiete begrenzt.

Ausländeranteil (2006):

- Gröpelingen 23,3 %
- Bremen gesamt 13,1 %

Herkunftsländer:

Türkei



Halle – Neustadt (ca. 16800 EW)

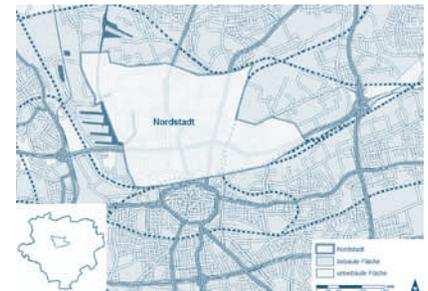
Die Großwohnsiedlung Halle-Neustadt liegt im Westen der Stadt Halle und wurde ab 1965 errichtet. Nach 1990 führte der zunehmende Wohnungsleerstand zum Abriss zahlreicher Wohnbauten, aber auch zu Sanierungen.

Ausländeranteil (2006):

- Nördliche Neustadt 5,4 %
- Südliche Neustadt 10,3 %
- Halle gesamt 4,0 %

Herkunftsländer:

Vietnam, russ. Föderation, Irak



Dortmund – Nordstadt (ca. 53500 EW)

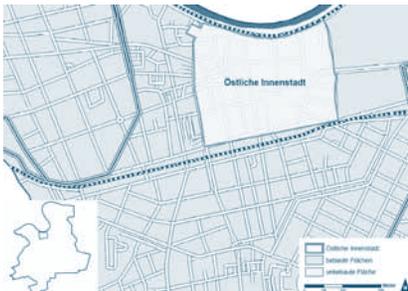
Die Dortmunder Nordstadt ist ein Altbaugbiet, und geprägt durch eine große städtebauliche und soziale Vielfalt. Der Stadtteil besteht aus drei Bereichen: Borsigplatz, Hafen und Nordmarkt.

Ausländeranteil (2006):

- Stadtteil Nordstadt 41,1 %
- Dortmund gesamt 12,6 %

Herkunftsländer:

Türkei, Griechenland, Marokko, Polen, Mazedonien, Rest-Jugoslawien



**Offenbach – Östliche Innenstadt
(ca. 13000 EW)**

Die Wohnbebauung in der Östlichen Innenstadt ist heterogen. Es gibt Bereiche mit drei- bis fünfgeschossiger dichter Blockrandbebauung der Gründerzeit. Andere Gebiete sind durch Wohnhochhausbebauung der frühen 70er Jahre geprägt.

Ausländeranteil (2006):

- Östliche Innenstadt 50,0 %
- Offenbach gesamt 31,1 %

Herkunftsländer:

Türkei

**Wiesbaden – Biebrich Südost
(ca. 11900 EW)**

Biebrich Südost ist ein in den 1930er bis 1960er Jahren entstandenes dicht bebautes Altbauquartier mit überwiegend mehrgeschossiger Bebauung. Es ist historisch von der chemischen Großindustrie, Handwerk und Gewerbe geprägt. Im Süden bildet der Rhein die natürliche Grenze des Stadtteils.

Ausländeranteil (2006):

- Biebrich Südost 29,8 %
- Wiesbaden gesamt 17,7 %

Herkunftsländer:

Griechenland, Türkei



Singen am Hohentwiel – Langenrain
(ca. 530 EW)

Der Langenrain liegt in der Singener Südstadt, 2 km von der Innenstadt entfernt und bildet die Siedlungskante der Stadt im Übergang zur offenen Flur. In dem Wohngebiet mit rd. 350 Wohneinheiten aus den 1960er/70er Jahren dominieren viergeschossige Zeilenbauten.

Ausländeranteil (2006):

- Langenrain 46,0 %
- Singen gesamt 18,3 %

Herkunftsländer:

Griechenland, Türkei



Lindau am Bodensee – Zech
(ca.1600 EW)

Der Stadtteil Zech liegt im Osten von Lindau und ist durch ein Gewerbegebiet von der Stadt getrennt. Es dominieren dreigeschossige Mehrfamilienhäuser aus den 1950er und 1960er Jahren.

Ausländeranteil (2006):

- Zech 26,0 %
- Lindau gesamt 15,2 %

Herkunftsländer:

Türkei, Italien, Jugoslawien



Donauwörth – Parkstadt
(ca. 4450 EW)

Der Stadtteil Parkstadt liegt im Nordosten der Stadt Donauwörth, ca. 100 m über der Stadt auf einem Höhenrücken. Die Bebauung ist zwischen 1950 und 2000 entstanden. Geschosswohnungsbau, frei stehende Einfamilienhäuser und Reihenhäuser wechseln sich ab.

Ausländeranteil (2006):

- Parkstadt 7,6 %
- Donauwörth gesamt 7,7 %

Herkunftsländer:

Türkei, Italien, russ. Föderation

Begleitforschung

Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

Martina Kocks
Tel.: (022899) 401-2321
Fax: (022899) 401-2346
martina.kocks@bbr.bund.de

Das Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung ist eine Bundesober-
behörde im Geschäftsbereich des
Bundesministeriums für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung (BMVBS).

Forschungsassistenz

empirica
Qualitative Marktforschung, Stadt-
und Strukturforchung GmbH
Kaiserstraße 29
53113 Bonn

Timo Heyn
Tel.: (0228) 9148-20
Fax.: (0228) 2174-10
hey@empirica-institut.de
www.empirica-institut.de

Herausgeber, Herstellung,

Selbstverlag und Vertrieb
Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung

Schriftleitung

Prof. Dr. Wendelin Strubelt
Dr. Hans-Peter Gatzweiler
Dr. Robert Kaltenbrunner

Bearbeitung

Martina Kocks, BBR
Dr. Marie-Therese Krings-
Heckemeier, empirica
Timo Heyn, empirica
Katrin Kleinhans, empirica

Gestaltung und Satz

empirica

Druck

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung, Bonn

Bildnachweis

Sämtliche Abbildungen und Photos
empirica

Zitierweise

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (Hrsg.),
ExWoSt-Informationen „Migration/
Integration und Stadtteilpolitik“
34/1 - 02/2008

Nachdruck nur mit genauer Quellen-
angabe gestattet. Es wird um Zu-
sendung von zwei Belegexemplaren
gebeten.

Alle Rechte vorbehalten

© BBR Bonn 2008