Migration – ein Thema der Stadtentwicklungspolitik?

Von der Fakultät für Architektur der
Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Ingenieurwissenschaften
genehmigte Dissertation

vorgelegt von

Ulrich Berding
aus
Friesoythe

Berichter: Universitätsprofessor Dr.-Ing. Klaus Selle
Universitätsprofessor Kunibert Wachten

Tag der mündlichen Prüfung: 20. Juni 2007

Diese Dissertation ist auf den Internetseiten der Hochschulbibliothek online verfügbar.

„Wir sind fünf Freunde, wir sind einmal hintereinander aus einem Haus gekommen, zuerst kam der eine und stellte sich neben das Tor, dann kam oder vielmehr glitt, so leicht wie ein Quecksilberkügelchen gleitet, der zweite aus dem Tor und stellte sich unweit vom ersten auf, dann der dritte, dann der vierte, dann der fünfte. Schließlich standen wir alle in einer Reihe. Die Leute wurden auf uns aufmerksam, zeigten auf uns und sagten: ‚Die fünf sind jetzt aus diesem Haus gekommen.' Seitdem leben wir zusammen, es wäre ein friedliches Leben, wenn sich nicht immerfort ein sechster einmischen würde. Er tut uns nichts, aber er ist uns lästig, das ist genug getan; warum drängt er sich ein, wo man ihn nicht haben will? Wir kennen ihn nicht und wollen ihn nicht bei uns aufnehmen. Wir fünf haben einander auch nicht gekannt, und wenn man will, kennen wir einander auch jetzt nicht, aber was bei uns fünf möglich ist und geduldet wird, ist bei jenem sechsten nicht möglich und wird nicht geduldet. Außerdem sind wir fünf und wollen nicht sechs sein. Und was soll überhaupt dieses fortwährende Beisammensein für einen Sinn haben, auch bei uns fünf hat es keinen Sinn, aber nun sind wir schon beisammen und bleiben es, aber eine neue Vereinigung wollen wir nicht, eben auf Grund unserer Erfahrungen. Wie soll man aber das alles dem sechsten beibringen, lange Erklärungen würden schon fast eine Aufnahme in unseren Kreis bedeuten, wir erklären lieber nichts und nehmen ihn nicht auf. Mag er noch so sehr die Lippen aufwerfen, wir stoßen ihn mit dem Ellbogen weg, aber mögen wir ihn noch so sehr wegstoßen, er kommt wieder." (Franz Kafka[1])

[1] Franz Kafka (2002): Die Erzählungen. Und andere ausgewählte Prosa. Herausgegeben von Roger Hermes. Frankfurt am Main. S. 373

„Migration – ein Thema der Stadtentwicklungspolitik?“ – Zusammenfassung

In der Dissertation geht es um die Frage, ob und inwiefern die Stadtentwicklungspolitik Stadtentwicklungskonzepte dazu nutzt, Aufgaben und Herausforderungen anzugehen, die sich aus der Zuwanderung und der Präsenz von Migranten in der Stadt ergeben. Hierzu werden zunächst wesentliche Themenfelder der Migration herausgearbeitet, die einen Bezug zur Stadtentwicklung aufweisen. Entlang dieser Themenfelder werden sechs ausgewählte Stadtentwicklungskonzepte auf ihre migrations- und integrationsbezogenen Aussagen untersucht.

Die Arbeit gliedert sich in drei Kapitel: Nach einer Auswertung aktueller Fachliteratur benennt und diskutiert das erste Kapitel den Themenschwerpunkt „Migration“. Von zentraler Bedeutung sind zunächst die in den aktuellen Debatten verwendeten Begrifflichkeiten, insbesondere der Begriff der „Integration“. Ein weiterer Aspekt ist die Entwicklung der Zuwanderung in Deutschland: Die Bundesrepublik ist seit ihrem Bestehen Ziel von Zuwanderern; als Folge unterschiedlicher Zuwanderungsprozesse leben zur Zeit etwa 12 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland.

Das zweite Kapitel der Arbeit befasst sich mit dem Themenschwerpunkt „Stadtentwicklung“. Ein kurzer Rückblick beleuchtet die Paradigmen und Rahmenbedingungen der Stadtentwicklungspolitik seit den 1960er Jahren und vor allem die Ver- und Anwendung von Stadtentwicklungskonzepten. Es wird festgestellt, dass Stadtentwicklungskonzepte Möglichkeiten und Potenziale bieten, migrationsbezogene Fragen zu behandeln.

Die grundsätzlichen Überlegungen zu Migrationsthemen auf der einen und zur Stadtentwicklungspolitik auf der anderen Seite bilden die Grundlage zur Erarbeitung einer „Migrations-Bestandsaufnahme“ ausgewählter Stadtentwicklungskonzepte. Entlang eines einheitlichen Untersuchungsrasters wird analysiert, wie die untersuchten Stadtentwicklungskonzepte Aussagen zu den genannten Themenfeldern der Migration treffen.

Eine abschließende Betrachtung im dritten Kapitel greift die anfänglich formulierten Fragen auf: Ist Migration ein Thema aktueller Stadtentwicklungskonzepte? Falls ja, in welcher Form und welchem Maße?

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Stadtentwicklungspolitik die Bedeutung von „Migration“ als Thema bislang nur fragmentarisch erkannt hat. Stadtentwicklungskonzepte werden nur zurückhaltend dazu genutzt, dieses Thema in die Stadtentwicklungspolitik zu transportieren.

Dass dies keine einfache Aufgabe ist, bleibt unbestritten. Um Fragen der Migration in Stadtentwicklungskonzepten angemessen zu berücksichtigen, sind vielfältige Herausforderungen zu bewältigen: Der Komplexität des Themas ist Rechnung zu tragen; der Stellenwert der Migrationsfragen im Stadtentwicklungskonzept sollte der realen Bedeutung dieser Fragen im Stadtentwicklungsgeschehen annähernd entsprechen; das Stadtentwicklungskonzept sollte gerade im Themenfeld der Migration mit anderen (Fach-)Konzepten verzahnt werden. In den Prozess der Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts sollten Migranten eingebunden werden. Darüber hinaus sollte der Dialog mit Wissenschaftlern gesucht werden, um so einen Wissenstransfer zu befördern. Generell könnte ein Stadtentwicklungskonzept in allen Phasen der Bearbeitung dazu genutzt werden, das Themenfeld der Migration mit der Öffentlichkeit zu erörtern.

Die Arbeit schließt mit dem Ausblick, dass Migration nicht nur als Thema der Stadtentwicklungspolitik stärker wahrgenommen werden muss, sondern dass darüber hinaus viel dafür spricht, Migration zu einer Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik zu machen.

“Migration – a Matter of Urban Development Politics?” – Abstract

This thesis focuses on the question whether and to what extent urban development politics make use of urban development concepts to tackle tasks and challenges posed by immigration and the presence of migrants in cities. As a start, relevant migration-related issues with a connection to urban development are expounded. This is followed by the analysis of six urban development concepts in terms of any migration and integration – related statements they may contain.

The thesis consists of three chapters: in the first chapter, “migration” as the given central topic is identified and discussed following an examination of up-to-date specialist literature. There is a strong emphasis on the terminology used in current debates with particular attention given to the term “integration“. Another aspect of the first chapter is immigration in Germany: since its foundation, the Federal Republic of Germany has been a destination for immigrants; as a result, there are presently 12 million people from migrant backgrounds living in Germany.

The second chapter addresses the subject of “urban development”. A brief retrospective highlights the general framework and paradigms of urban development since the 1960s and, above all, the use and implementation of urban development concepts. The realisation here is that urban development concepts do provide ideas and possibilities on how to handle migration-related issues and integrate these into urban development politics.

Basic consideration of urban migration topics on one hand and urban development politics on the other hand have been the basis for developing a “migration evaluation” of selected current urban development concepts. Using a uniform investigation raster, it is explored how and to what extent these urban development concepts contain statements on the migration-related topics mentioned above.

The concluding examination in the third chapter returns to the initial questions: Is migration an integral part of current urban development? If so, how and to what extent? This will then lead to questions of whether the full potential of migration-related possibilities is being tapped and the restrictions and boundaries that apply.

The overall conclusion is that urban development politics has so far failed to fully realise the importance of “migration” as an issue. Urban development concepts have been used with reserve to implement this issue in urban development politics in an explicit, constructive and stringent manner.

There can be no doubt that this is a difficult task. The appropriate consideration of issues of migration and integration in urban development concepts is met with various challenges: the complexity of this task cannot be ignored. However, this should by no means affect the comprehensibility of the problem; the significance of migration issues within urban development concepts and the real life impact of these issues on urban development should correspond; urban development concepts should be closely linked with other (professional) conceptions in the context of migration and integration. Migrants should be involved in the process of creating urban development concepts in order to tap their resources, knowledge and potential for urban development.

The thesis closes on the note that not only is there a need for migration to be recognised as an urban development-relevant matter but that there is ample reasoning for the integration of migration as a task in urban development politics.

Inhalt

Einleitung – Migration und Stadtentwicklungspolitik 1

1 Migration: Begriffe, Fakten, Stadtbezüge 7

1.1 Begriffsbestimmungen 8

1.2 Integration 9

1.2.1 Integration: Wege und Ziele 11
1.2.2 Rechtliche Dimension der Integration 16

1.3 Phasen der Migration in Deutschland von 1945 bis heute 23

1.3.1 Rückblick: Welche Migrationsphasen gab es? 23
1.3.2 Migranten in Deutschland heute: Fakten und Vermutungen 29

1.4 Migration und Stadtentwicklung – wo, wie und wann kann Migration ein Thema der Stadtentwicklungspolitik werden? 32

1.4.1 Bevölkerungsentwicklung – auf dem Weg in die Migrationsgesellschaft 33
1.4.2 Segregation – *Community* oder Ghetto? 36
1.4.3 Wohnen – Migranten noch immer benachteiligt? 51
1.4.4 Wirtschaft, Arbeit, Bildung – Migranten: Verlierer des Strukturwandels oder neue Stütze der Wirtschaft? 57
1.4.5 Ethnisch-kulturelle Fragen – Symbole, Ängste und Konflikte 64

1.5 Fazit 69

2 Stadtentwicklungskonzepte 71

2.1 Hintergründe, Rahmenbedingungen, Möglichkeiten und Grenzen von Stadtentwicklungskonzepten 71

2.1.1 Im Wandel: Stadtentwicklung, Planungsverständnis und Stadtentwicklungskonzepte 72
2.1.2 Die Renaissance strategischer Stadtentwicklungskonzepte 77
2.1.3 Der Strukturwandel und die abnehmende Handlungs- und Steuerfähigkeit der öffentlichen Hand 83

2.2 Zuwanderung als Themenfeld der Stadtentwicklungspolitik 87

2.3 Aktuelle Stadtentwicklungskonzepte 91

2.3.1 Untersuchungsraster 93
2.3.2 Fallstudien 98
BerlinStudie 98
Stadtentwicklungskonzept Bremen 115
Integriertes Stadtentwicklungskonzept Dresden 132
Stadtentwicklungskonzept Hamburg 143
Perspektive München 157
Stadtentwicklungskonzept Stuttgart 181

3 Migration – ein Thema der Stadtentwicklungspolitik? 199

3.1 Vergleichende Bewertung der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte 199

3.1.1 Migration und Integration allgemein 199
3.1.2 Bevölkerungsentwicklung, demografischer Wandel, Zuwanderungsbedarf, Zuwanderungsgestaltung 204
3.1.3 Segregation 206
3.1.4 Wohnen 210
3.1.5 Wirtschaft, Arbeit, Bildung 211
3.1.6 Kultur 214
3.1.7 Weitere Befunde 215

3.2 Diskussion – Stadtentwicklungskonzepte: Orientierungsrahmen für Migrationsfragen? 218

3.2.1 Komplexität 218
3.2.2 Stellenwert 222
3.2.3 Verzahnung 223
3.2.4 Prozess 224
3.2.5 Fachdebatten/Reflexion 225
3.2.6 Politik 227
3.2.7 Vermittlung 228

3.3 Die dreifache Lücke 229

3.4 Migration: vom Thema zur Aufgabe? Ein Ausblick. 233

Literatur 235

Anhang 251

Interviewpartner 251

Lebenslauf 252

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Sinus-Milieus in Deutschland – Es lassen sich zehn verschiedene Milieus in vier Kategorien unterscheiden (© Sinus Sociovision 2007). 12
Abbildung 2: Aufenthaltsgenehmigungen von Ausländern in Deutschland im Sinne des AuslG-1990 (Stand: 31.12.2003) (eigene Darstellung, Daten aus: Statistisches Bundesamt 2005a) 17
Abbildung 3: Entwicklung der Ausländerzahlen in Deutschland (in Tsd.) 1960–2004 (eigene Darstellung, Daten aus: Beauftragte BuReg 2004a, 2004b; Statistisches Bundesamt 2005b) 23
Abbildung 4: Saldo der Wanderungen über die Grenzen Deutschlands 1954–2001 (Statistisches Bundesamt 2003, 21) 26
Abbildung 5: Zuwanderung von Aussiedlerinnen und Aussiedlern in die Bundesrepublik zwischen 1983 und 2003 (AiD 3/2003, 18) 27
Abbildung 6: Alterspyramide 2005 nach Migrationshintergrund (Ergebnisse des Mikrozensus 2005) (Statistisches Bundesamt 2006a, 77) 30
Abbildung 7: Ausländer in Deutschland nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten am 31.12.2003 (eigene Darstellung, Daten aus: Beauftragte BuReg 2004b, 18) 31
Abbildung 8: Altersaufbau der deutschen Bevölkerung 1950, 2005 und 2050 (Statistisches Bundesamt 2006b, 16) 33
Abbildung 9: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2003, 26) 34
Abbildung 10: Bevölkerungsentwicklung der vier Teilpopulationen von 1998 bis 2100 (in Mio.) (eigene Darstellung, Daten aus: Birg 2001, 104) 35
Abbildung 11: Ausländerverteilung in der Bundesrepublik Deutschland (AiD 2/2003, 11) 37
Abbildung 12: Prognose der Bevölkerungsentwicklung 2004 bis 2020 (Datengrundlage: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Kröhnert et al. 2006, 37) 37
Abbildung 13: Ausländische Mieterhaushalte nach Mietbelastungsklassen, 1993 und 2002 (Mietbelastung in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens) (Hallenberg 2005, 168) 52
Abbildung 14: Wohnverhältnisse von Ausländern und Deutschen (AiD 4/2005, 18) 54
Abbildung 15: Bevölkerung im Alter von 25 bis unter 35 Jahren 2005 nach Migrationshintergrund, Herkunftsregionen und ausgewählten Bildungsabschlüssen (in %) (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006a, 148) 62
Abbildung 16: Ausländeranteile an allgemein bildenden Schulen im Schuljahr 2004/05 (in Prozent) (eigene Darstellung, Daten aus: AiD 4/2005, 18) 63
Abbildung 17: Europäische Metropolregionen in Deutschland (Adam 2006, 11) 92
Abbildung 18: Schema der Fallstudienuntersuchung: Begriff, Verständnis, Inhalt, Dimension von Integration und Migration stellen einen Rahmenaspekt der Untersuchung dar; im Kern stehen die thematisch-inhaltlichen Aspekte; die in den Stadtentwicklungskonzepten dargestellten migrationsbezogenen Daten und Fakten ergänzen die Betrachtung. (eigene Darstellung) 93
Abbildung 19: Strukturierung der BerlinStudie (BerlinStudie, 25) 100
Abbildung 20: Das Handlungsfeld Soziale Kohäsion umfasst auch Fragen der Integration von Migrantinnen und Migranten (BerlinStudie, 113). 101
Abbildung 21: Handlungsfeld Austauschbeziehungen – ein Querschnittsthema für alle Handlungsfelder der BerlinStudie (BerlinStudie, 37) 104
Abbildung 22: Illustration der BerlinStudie zum „Maßnahmenbereich Einwanderungsstadt“ (BerlinStudie, 71) 106
Abbildung 23: Darstellung der Herkunftsorte sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ausländer im „Maßnahmenbereich Einwanderungsstadt“ der BerlinStudie (BerlinStudie, 70) 110
Abbildung 24: Illustration in der BerlinStudie zur „Zukunft bezahlter Arbeit“ (BerlinStudie, 96) 111
Abbildung 25: Das räumliche Leitbild fasst die raumbezogenen Ziele der Bremer Stadtentwicklung zusammen (StEK HB, 22/23). 118
Abbildung 26: Darstellung der sozialräumlichen Gliederung und der Stadterneuerungsschwerpunkte (StEK HB, 149) 124
Abbildung 27: Darstellung des nutzungs- und baustrukturellen Handlungsbedarfs im Bestand (StEK HB, 156/157) 126
Abbildung 28: Überblick über die Schwerpunkte des Wohnungsbaukonzepts im Bremer Stadtentwicklungskonzept (StEK HB, 68/69) 128
Abbildung 29: Darstellung der räumlichen und funktionalen Schwerpunkte der Stadtentwicklung im Dresdner Stadtentwicklungskonzept (INSEK DD, 93) 134

Abbildung 30: Darstellung der Bevölkerungsentwicklung Dresdens 1990–2000 (INSEK DD, 117) 137
Abbildung 31: Bestandteil des Dresdner Stadtentwicklungskonzepts sind Teilraumkonzepte mit vertiefenden Untersuchungen (INSEK DD, 119). 139
Abbildung 32: Darstellung des Regionalen Entwicklungskonzepts für die Metropolregion Hamburg (StEK HH, 19f.) 144
Abbildung 33: Der räumlichen Dimension der Stadtentwicklung kommt im Hamburger Stadtentwicklungskonzept eine zentrale Bedeutung zu – hier: die räumlichen Schwerpunkte der Stadtentwicklung (StEK HH, 89f.). 145
Abbildung 34: Darstellung des schnellen Bevölkerungsanstiegs zwischen 1986 und 1995 im Hamburger Stadtentwicklungskonzept (StEK HH, 12) 149
Abbildung 35: Stark ungleiche Verteilung der Sozialhilfeempfänger in Hamburg (StEK HH, 75f.) 151
Abbildung 36: Übersicht der „Schwerpunkte der Quartiersentwicklung“ im Hamburger Stadtentwicklungskonzept (StEK HH, 83f.) 153
Abbildung 37: Der Bericht zur Stadtentwicklung 2005 der Perspektive München 158
Abbildung 38: Perspektive München B 8: „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“ 159
Abbildung 39: Migration und Integration – ein Thema der Perspektive München (Bericht zur Stadtentwicklung 2005, 20) 166
Abbildung 40: Integrationsmaßnahmen und Terrorismusbekämpfung – Gegenüberstellung in der Perspektive München (Perspektive München Bericht 2005, 64f.) 167
Abbildung 41: Licht-und-Schatten-Metaphorik in der Perspektive München (Perspektive München Bericht 2005, 12f.) 168
Abbildung 42: Einwohnerentwicklung in München 1980–2015 (Perspektive München Bericht 2005, 18) 171
Abbildung 43: Grafische Darstellung der Verteilung der ausländischen Bevölkerung in München nach Stadtgebiet in Heft B8 „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“ (Perspektive München B8, 38) 173
Abbildung 44: Grafische Darstellung der Mietbelastungsquoten in der Perspektive München (Perspektive München B8, 6) 175
Abbildung 45: Gesamtplan des Stuttgarter Stadtentwicklungskonzepts (StEK S, 182) 183
Abbildung 46: Illustration zum Baustein „Soziales” (StEK S, 99) 184
Abbildung 47: Übersichtsdarstellung der Maßnahmen im Baustein Soziales (StEK S, 111) 187
Abbildung 48: Entwicklung der Einwohnerzahlen 1983–1998 in der Region Stuttgart (StEK S, 25) 188
Abbildung 49: Übersichtsdarstellung der Maßnahmen im Baustein Wohnen (StEK S, 48) 192
Abbildung 50: Illustration zum Baustein „Wirtschaft und Arbeit“ (StEK S, 51) 193
Abbildung 51: Veranschaulichung bedeutender Konzepte und Projekte im Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept (StEK S, 187) 196

Einleitung – Migration und Stadtentwicklungspolitik

> *„Die Mobilität zwischen den Städten – in allen Formen des Tourismus und der Migration – hat sowohl unser Verhältnis zur Stadt wie auch unsere Städte selbst grundsätzlich verändert. Globale Vernetzung und Mobilität haben den utopischen Charakter der Stadt grundsätzlich in Frage gestellt – sie haben den städtischen Utopos wieder in die Topographie eines globalisierten Raumes eingeschrieben. […] Für einen Touristen wie auch für einen Migranten wird das Land, auf dem die Stadt steht, wieder zum Hauptthema."*
> *(Groys 2003, 189)*

„Für einen Touristen wie auch für einen Migranten wird das Land, auf dem die Stadt steht, wieder zum Hauptthema" schreibt Boris Groys. Gerade in der globalisierten Welt ist trotz aller elektronischer Kommunikation und virtueller Möglichkeiten – geradezu reaktionär anmutend – das Land, in dem man sich (vorübergehend) aufhält, eine wichtige Bedingung. Während es für einen Touristen durch seine Einmaligkeit, sein wirkliches, wahrnehmbares Da-Sein seinen Wert in der Anschauung und im Erleben entwickelt, geht es für Migrantinnen und Migranten um grundlegendere Aspekte. Das Land, auf dem eine Stadt steht, entscheidet darüber, ob ihren Bewohnerinnen und Bewohnern die Menschenrechte garantiert sind, ob sie in einer Demokratie leben oder nicht und wenn, ob sie an ihr teilhaben dürfen oder nicht. Es entscheidet darüber, ob und unter welchen Bedingungen sie Zugang zu mehr oder weniger lebenswichtigen Ressourcen haben. Die Flüchtlingsströme von Afrika nach Europa und von Mittelamerika und Asien in die USA und nach Kanada belegen, dass die Möglichkeiten, sich ein gutes Leben zu gestalten, bestimmten Ländern vorbehalten ist. „Heute sind es Migranten aus den Ländern der sogenannten Dritten Welt, die in den Metropolen Europas und Nordamerikas Zuflucht vor der Armut ihrer Heimat suchen." (Kronauer 2000, 14)

Die Hoffnung auf ein besseres Leben in den Städten der wohlhabenden Industrienationen konzentriert sich jedoch nicht nur auf materielle Aspekte – es geht auch um das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die durch geltendes einklagbares bürgerliches Recht gleichermaßen garantiert und zum Zwecke des friedlichen Miteinander-Lebens eingeschränkt ist. Es soll allerdings auch nicht verschwiegen werden, dass gerade die Bürgerrechte nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 in den USA – aber nicht nur dort – in einigen Punkten beschnitten worden sind; zumindest für Bevölkerungsgruppen, die aus islamischen Staaten eingewandert sind und nun per se schnell unter Generalverdacht geraten. Gerade die Beschneidung oder Missachtung der Grundrechte, die die Fundamente einer Demokratie bilden, ist jedoch eine ausgesprochen kritisch zu bewertende Reaktion, die sich letztlich gegen die Demokratie selbst wendet.

Historisch gesehen, wohnt Städten spätestens seit dem Mittelalter das Versprechen persönlicher Freiheit inne. Während die Landbevölkerung sich in Lehnsherren und ihnen Frondienst leistende Knechte unterteilte, machte „Stadtluft" frei. Ein in der Stadt Zuflucht suchender Knecht war zunächst sicher und nach einem Jahr und einem Tag frei – so denn sein Lehnsherr ihn nicht vorher zurückforderte. Als Bürger genoss er dann das Recht der freien Wahl von Braut, Beruf und Wohnung, konnte über seinen Besitz frei verfügen und unterstand nur noch der Gerichtsbarkeit der Stadt. Im Gegenzug musste er Pflichten zugunsten des Gemeinwohls übernehmen. Um vollberechtigter Bürger zu sein, war allerdings der Besitz von Grund und Boden in der Stadt Voraussetzung.

Mit der Industrialisierung begann die Arbeitsmigration in die Städte. Die Vorstellung von einem guten Leben in der Stadt, die sich der hungernden Landbevölkerung in all ihren unwiderlegten Versprechen darstellte, zog die Massen in die Städte. Zudem lockten und locken die Städte mit kultureller Vielfalt und neuen Erlebniswelten, aber auch mit Gefahr und Verruchtheit und mit schützender Anonymität: *„But remember that the City is a funny place/ something like a circus or a sewer/ and just remember, different people have peculiar tastes…"* (Reed 1976) Die Stadt war auch immer die Chance zum Neuanfang, die Gelegenheit, alles andere hinter sich zu lassen und sich dort, wo einen niemand kennt, eine neue Identität zu erschaffen.

Die Zuwanderer, die zumeist aus tiefer Not das Risiko eines Neuanfangs auf sich nehmen und bereit sind für das Ungewisse, Fremde, Andersartige, tragen wiederum selbst mit ihrem Ehrgeiz und ihrer Arbeitskraft zum weiteren Erfolg der Städte bei – und dazu, dass die Utopie vom besseren Leben immer wieder auch Wirklichkeit wird (zumindest für die kommende Generation). Sie machen zu Recht Ansprüche auf ein besseres Leben geltend und stellen daher für die bereits dort Lebenden, die „Einheimischen" stets eine weitere Herausforderung dar. Etablierte und Etabliertes, Gewohnheiten und Gepflogenheiten scheinen in Frage gestellt, fragile Gleichgewichte drohen durcheinander zu geraten, Ressourcen müssen neu verteilt werden. Das Thema „Migration" wird für die Städte der Bundesrepublik immer bedeutsamer: Seit den 1960er Jahren gab und gibt es immer wieder Phasen, in denen massive Zuwanderungen aus dem Ausland in die Bundesrepublik stattfanden und -finden: Die Gastarbeiter-Anwerbung und der Familiennachzug, die Phase der Asylbewerber und der Zuzug von (Spät-)Aussiedlern nach dem Fall des eisernen Vorhangs ließ die Zahl der Migranten immer weiter ansteigen. Gleichzeitig trägt der demografische Wandel dazu bei, dass – bedingt durch derzeit noch überdurchschnittliche Kinderzahlen dieser Gruppe – der Anteil der Migranten bzw. ihrer Nachkommen stetig zunimmt. Diese Entwicklung wird wechselweise als Bereicherung und als Bedrohung von Existenz und Werten aufgefasst – und so ist Zuwanderung immer auch potenziell mit Konflikten verbunden. Aber eines ist sicher: Ohne Zuwanderer, ohne Fremde gäbe es keine Städte. Stadtentwicklung und Zuwanderung hängen untrennbar zusammen. Zuwanderung – oder „Migration" – ist bis heute für die Städte eine existenzielle Angelegenheit.

Der Stadtentwicklungspolitik und -planung kommt in diesem Zusammenhang folglich keine unerhebliche Rolle zu. Anlässlich der Ende Oktober 2005 in französischen Vorstädten ausbrechenden gewalttätigen Proteste vor allem Jugendlicher und junger Erwachsener mit Migrationshintergrund konstatiert Gerhard Matzig eine Mit-Verantwortung von Architekten und Stadtplanern: „Es ist notwendigerweise immer der Raum, in dem sich letztlich Soll und Haben des Lebens konstituieren. Auch wenn Premierminister Dominique de Villepin die geplanten sozial- und erziehungspolitischen Hilfsaktionen in die Tat umsetzt: Sichtbar werden die Folgen erst dann, wenn sie auch räumlich greifbar werden. Überall auf der Welt lässt sich der Zustand der Gesellschaft aus dem Stadtbild herauslesen." (Matzig 2005) Bewohnerinnen und Bewohner gestalten durch Nutzung die gebaute Umwelt mit, bestimmen das Straßenbild und das der öffentlich nutzbaren Räume. Die sich in den Raum einschreibenden Nutzungen wirken sich wiederum auf die aus, die in diesen Umständen leben. Es ist aber kaum allein die Architektur, die gebaute Umwelt, die Menschen „macht": Es sind die Nachbarschaften und sozialen Umfelder, die letztlich prägend sind – für Raum und Menschen.

Umso wichtiger ist es, bei der Gestaltung von Häusern und Räumen die Nutzerinnen und Nutzer zu beachten, sie einzubeziehen und eben nicht auszuschließen und – sowohl räumlich als auch sozial – an den Rand zu stellen. Doch auch in diesen Entwicklungen gibt es graduelle Abstufungen und Differenzierungen, die belegen, dass Stadtentwicklungspolitik hier durchaus konstruktiv gestalten kann: „[W]ährend sich in Frankreich das soziale Draußen mit dem räumlichen Draußen verbindet, ist diese Konstellation in Deutschland nicht die Regel. Bei uns sind die Großsiedlungen an den Stadträndern keineswegs immer Orte der sozialen Exklusion – aber sie sind es immer öfter, und ihre Perspektiven wirken bedrohlich." (Häußermann 2005a) Häußermann zeichnet letzten Endes ein Bedrohungsszenario, das andersherum gedeutet aber auch aussagt, dass bis hierhin Einiges funktioniert hat. Gerade weil es diese positive Basis (noch) gibt, sollte sich die Stadtentwicklungspolitik umso dringlicher und konzentrierter den in diesem Zusammenhang anstehenden Fragen widmen; zum Beispiel der, wie sozial und räumlich ausgeschlossene Quartiere und ihre Bewohnerinnen und Bewohner (zu denen auch viele mit Migrationshintergrund zählen werden) wieder Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft finden und – eine viel kritischere Frage – wie die Mehrheitsgesellschaft dazu bewogen werden kann, ihr Selbstwert- und Sicherheitsgefühl anders als durch Ausgrenzung herzustellen. Diese hier nur schlagwortartig umrissenen Entwicklungen verlangen nicht nur nach einer eingehenderen Beschreibung, sie führen auch zu der Frage, wo und wie genau sie sich auf die Städte auswirken, ob und inwieweit Migration tatsächlich ein Thema der Stadtentwicklungspolitik ist.

Egal, wie lange die Zuwanderer in den Städten bleiben – ob nur für eine Arbeitssaison, einen Lebensabschnitt oder für immer –, die Menschen, die über die Geschicke von Städten entscheiden, Richtlinien festlegen und Prioritäten setzen, haben sich zwangsläufig auch mit den Zuwanderern zu befassen. Fast alle Bereiche der Stadtentwicklungspolitik berühren Migrationsthemen und -aufgaben: Es muss Wohnungen geben, in denen die Zuwanderer und ihre Nachkommen leben können und die den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Migranten und der gesamten Stadtgesellschaft gerecht werden; auch für Bildungs-, Kultur- und Versorgungseinrichtungen, das Sozial- und Gesundheitssystem, den Arbeitsmarkt und vieles mehr stellen sich migrationsbezogene Anforderungen. Damit ist Migration ein vielschichtiges, ein komplexes politisches Thema, das quer zu Fachdisziplinen und Ressorteinteilungen steht – und weitere Fragen aufwirft: Wie können Kräfte und Potenziale der Zuwanderer zum Wohl der Städte genutzt werden? Welche Verknüpfungen und Zusammenhänge bestehen zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen (Wohnen, Verkehr, Arbeit, Bildung, Integration)? Welcher Handlungsbedarf ergibt sich in den verschiedenen Aufgabenbereichen? Was können Kommunen im Hinblick auf die Themen Integration und Migration überhaupt beeinflussen, was lenken? Und nicht zuletzt: Welche Handlungsoptionen stehen ihnen hierfür zur Verfügung?

Zur Bewältigung komplexer und vor allem offener, das heißt sich wandelnder, Problemstellungen erstellen deutsche Kommunen, zunächst nach internationalem Vorbild, wieder verstärkt Stadtentwicklungskonzepte. Diese ermöglichen es – so die Theorie –, Zielvorstellungen zu formulieren, die verpflichtenden Charakter haben, jedoch nicht bindend für die Stadtverwaltung sind. Sie sind also keinesfalls unumstößlich, sondern im Gegenteil korrigier- und diskutierbar. Stadtentwicklungskonzepte sind im Kern handlungsleitend auf Widerruf, aber sie bieten dennoch Orientierungen. Um diesen Umstand nachdrücklich zu verdeutlichen, enthalten die „neuen" Stadtentwicklungskonzepte

neben Ziel- und Leitvorstellungen auch Bestandsanalysen und konkrete Maßnahmenvorschläge. Viele Städte – ob Berlin, Hamburg oder Stuttgart – bemühen sich im Rahmen integrierter Stadtentwicklungskonzepte darum, längerfristige Leitbilder, Entwicklungsziele und Strategien zu formulieren, die eine „Navigationshilfe" für zukünftige Planungen darstellen. Stadtentwicklungskonzepte bieten die Möglichkeit, weit reichende thematische und zeitliche Bezüge herzustellen. Damit ist auch die Chance verbunden, das Querschnittsthema Migration quer zu üblichen Ressortperspektiven einzubeziehen.

Die vorliegende Arbeit widmet sich nun ganz konkret den Fragen, ob und wie das Thema „Migration" in ausgewählten Stadtentwicklungskonzepten berücksichtigt wird. Es geht hier also nicht um die kommunale Integrations- oder Migrationspolitik insgesamt, sondern um die Thematisierung von migrationsbezogenen Fragen in den betrachteten kommunalen Stadtentwicklungskonzepten. Die Ergebnisse werden zum einen im Hinblick auf das Aufgabenverständnis der Stadtentwicklungspolitik, zum anderen auf die Möglichkeiten und Funktionen von Stadtentwicklungskonzepten beschrieben und bewertet. Die Erörterung dieser Fragen und der Ergebnisse unterteilt sich in drei Kapitel:

Im ersten Kapitel der Arbeit geht es zunächst darum, Inhalte und Gegenstand des hier so bezeichneten Themenfeldes „Zuwanderung" bzw. „Migration" zu benennen. Von zentraler Bedeutung sind erst einmal die elementaren in den aktuellen Debatten immer wieder verwendeten Begrifflichkeiten. Diese sind zu klären, damit im weiteren Verlauf der Arbeit deutlich ist, wovon die Rede ist (und wovon nicht). Insbesondere der in vielen Zusammenhängen bemühte Begriff der „Integration" verlangt nach einer Stellungnahme. Ein weiterer Punkt im ersten Kapitel ist die Entwicklung der Zuwanderung in Deutschland. Wer die aktuelle Zuwanderungssituation in den Städten verstehen möchte, sollte den historischen Hintergrund kennen. Welche politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen beeinflussten das Zuwanderungsgeschehen? Welche Zuwanderungsphasen gab es? Aus welchen Ländern kamen wie viele Zuwanderer? Dies führt unmittelbar zu der Frage, welche Städte und Regionen bevorzugtes Ziel von Zuwanderung waren, wo sich also migrationsbezogene Themen und Probleme in einem besonderen Maße stellen. Damit ist ein weiterer Themenbereich angesprochen: der räumliche Bezugsrahmen der Migration – die Stadt und ihre Entwicklung. Hier wird zu fragen sein, welche teilräumlichen, welche sozialen, wirtschaftlichen und anderen Entwicklungen und Phänomene mit Migrationsbezug in den Städten zu beobachten und welche Themen, welche Probleme hierbei insbesondere für die Fragen der Stadtentwicklungspolitik von Belang sind.

Das zweite Kapitel dieser Arbeit beschäftigt sich eingehender mit den Stadtentwicklungskonzepten. Zunächst werden in einem kurzen Rückblick die Paradigmen und Rahmenbedingungen der Stadtentwicklungspolitik seit den 1960er Jahren und vor allem die damalige Ver- und Anwendung von Stadtentwicklungskonzepten beleuchtet. Der Blick zurück soll das sich wandelnde Verhältnis zwischen erkannten Handlungsfeldern sowie gesehenen Möglichkeiten der Steuerung und Einflussnahme auf Stadtentwicklungen deutlich machen. So wird die aktuelle Verwendung von Stadtentwicklungskonzepten mit ihren Möglichkeiten und Grenzen verständlich. Ziel ist es, die Potenziale von Stadtentwicklungskonzepten insbesondere hinsichtlich der Einbindung migrationsbezogener Fragen herauszuarbeiten. Die grundsätzlichen Überlegungen zu städtischen Migrationsthemen auf der einen und zu Stadtentwicklungskonzepten auf der anderen

Seite werden auf ausgewählte aktuelle Stadtentwicklungskonzepte angewandt, indem eine „Migrationsbestandsaufnahme“ erarbeitet wird.

In einer abschließenden Betrachtung im dritten Kapitel der vorliegenden Arbeit sollen die anfänglich formulierten Fragen aufgegriffen werden: Ist Migration ein Thema aktueller Stadtentwicklungskonzepte? Wird Migration als Querschnittsthema erkannt und behandelt? Falls ja, in welcher Form und welchem Maße? Dies führt schließlich zu den Fragen, ob die migrationsbezogenen Möglichkeiten von Stadtentwicklungskonzepten ausgeschöpft werden und wo hier die prinzipiellen und faktischen Grenzen liegen. Abschließend wird erörtert, in welcher Weise und in welchem Maß Stadtentwicklungskonzepte Migration als Querschnittsthema der Stadtentwicklung aufgreifen können.

1 Migration: Begriffe, Fakten, Stadtbezüge

„Karl Valentin: Ja, ein Fremder ist nicht immer ein Fremder.
Liesl Karstadt: Wieso?
K. V.: Fremd ist der Fremde nur in der Fremde."
(Karl Valentin zit. nach: Meiners, Reinders-Düselder 1999, 19)

„Das nehme ich den Touristen im Flugzeug übel, daß sie sich in der Fremde nicht fremd geworden sind."
(Bichsel 2004, 40)

„Auch wenn Ich jetzt das Land rock,
bin Ich immer noch Sido aus'm Block!
Ich fühl mich wohl zwischen Dreck und Gesocks,
denn egal wohin du gehst, es kommt drauf an, wo du herkommst!"
(Sido 2004)

Das Thema „Migration" ist komplex, vielschichtig, heikel, politisch – dies ist keine neue Erkenntnis. Gleichzeitig sind Migrationsfragen im gesellschaftlichen Alltag, je nach Zeit und Ort, von höchster Relevanz. Ob Journalisten, Politiker, Wirtschaftsvertreter oder die berühmten kleinen Leute – alle haben eine Meinung oder Haltung, haben einschlägige Erfahrungen oder wissen von Menschen mit Erfahrungen. Und alle äußern und verhalten sich zu allen Fragen der Migration. Sie, die sich im Alltag Äußernden und Verhaltenden, sind es, die Begriffe verwenden und prägen, Fakten oder Vermutungen interpretieren oder in die Welt setzen. Sie schaffen damit ein Bild von „Realität", erzeugen ein „gefühltes Wissen", das mit den Fakten eher selten harmoniert.

Bilder von Migrantinnen und Migranten, von Integration und von Zuwanderung sind – je nach aktueller Konjunktur – mal mehr, mal weniger in den Medien präsent, aber fast immer problematisch. Allein seit Ende der 1980er Jahre ist das Thema Migration und Integration immer wieder brisant geworden. Ob „Asylantenschwemme" oder das Schlagwort „das Boot ist voll", ob Angst vor „Überfremdung", ob Brandschläge auf Asylbewerberheime oder Wählerzuläufe für rechtsextreme Parteien, ob Debatten um das „Einwanderungsland Deutschland", die doppelte Staatsbürgerschaft oder das Integrations- und Zuwanderungsrecht, ob Greencard-Debatte, Bevölkerungsrückgang und Zuwanderungsbedarf, ob Kopftuchstreit, Angst vor islamistischem Terror oder Zuwanderer-Krawalle in französischen Vorstädten – immer wieder zeigt sich der Zündstoff, der im Thema der Zuwanderung steckt. Zudem belegt eine Studie des Bielefelder Instituts für Konflikt- und Gewaltforschung, dass die Fremdenfeindlichkeit in der deutschen Bevölkerung weit verbreitet ist und zunimmt: 46 Prozent der Westdeutschen und 60 Prozent der Ostdeutschen stimmen den Aussagen zu, dass zu viele Ausländer in Deutschland lebten und dass sie nach Hause zurückkehren sollten, wenn die Arbeitsplätze knapp würden. Dabei zeigt sich, dass die ablehnende Haltung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern vor allem in dörflichen Gemeinden und Kleinstädten in Ostdeutschland, also in den Regionen besonders hoch ist, in denen der Ausländeranteil sehr gering und eine direkter Kontakt zwischen Einheimischen und Ausländern kaum möglich ist. (Heitmeyer 2006)

Allein aus diesen Gründen ist es erforderlich, die vorliegende Arbeit innerhalb folgender grundsätzlicher Fragen zu positionieren: Welche Begriffe sind zentral, wie sind sie zu verwenden (s. 1.1 Begriffsbestimmungen und 1.2 Integration)? Welche Fakten, Zahlen und Eckdaten sind für das Verständnis der heutigen Situation relevant (s. 1.3 Phasen der Migration in Deutschland von 1945 bis heute)? Und schließlich: Welche

migrationsspezifischen Themen- und Problemfelder lassen sich für den Kontext Stadt feststellen (s. 1.4 Migration und Stadtentwicklung – wo, wie und wann kann Migration ein Thema der Stadtentwicklungspolitik werden?)?

1.1 Begriffsbestimmungen

Migranten, ethnische Minderheiten, Zuwanderer, Ausländer, ausländische Mitbürger, Flüchtlinge, Asylanten, Aussiedler – die Vielzahl der bekannten und geläufigen Begriffe zeigt es: Es geht um eine Gruppe (wenn es denn *eine Gruppe* ist), die sehr heterogen zusammengesetzt ist. Es fällt schwer, sie treffend zu benennen, weil sich die Gemeinten nur schwer durch eine gemeinsame Eigenschaft passend definieren lassen. Weit gefasst, ist das verbindende Element die Zuwanderungssituation: Es geht um Menschen, die bzw. deren direkte Vorfahren – Eltern oder Großeltern – als Fremde und/oder Ausländer in dieses Land gekommen sind. Die – in dieser Arbeit vor allem aus pragmatischen Gründen verwendeten – Begriffe „Migranten" und „Zuwanderer" sind die in der Literatur am häufigsten verwendeten. Sie umfassen auch die hier geborenen direkten Nachkommen der Zugewanderten, da der Migrationskontext auch soziale Anerkennung, Rechtsstatus und Sozialisation dieser Menschen prägt. Doch die Begriffe bleiben unscharf, denn sie schließen auch Personen ein, die in der Bundesrepublik geboren sind, also keine eigene Migrationserfahrung vorweisen können

Einige Autorinnen und Autoren schlagen den Begriff der „ethnischen Minderheiten" vor. Dieser soll die Unterschiede in Nationalität, Aufenthaltsdauer, Rechts- und Sozialstatus einschließen und darauf hinweisen, dass es sich um verschiedene „Minderheiten" handelt, die sich von der „Mehrheit" vor allem durch ihre Ethnie unterscheiden. Da der Begriff der Ethnie jedoch neue Fragen aufwirft – beispielsweise in Bezug auf seine Abgrenzung zum Rasse-Begriff (Dangschat 1998, 21; Treibel 1999, 61) oder wegen der fraglichen Zuordnung der deutschstämmigen Aussiedlerinnen und Aussiedler – werde ich diesen Begriff nicht verwenden.

In aktuellen Diskursen wird immer häufiger die Formulierung „Personen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund" bemüht. Diesem etwas umständlichen Begriff liegen zwei Anliegen zugrunde: Unangreifbarkeit bezüglich etwaiger Diskriminierungsvorwürfe – diese Formulierung ist „politisch korrekt" – sowie die Berücksichtigung der Tatsache, dass es neben der Nationalität oder einer persönlichen Migrationserfahrung auch weitere „Hintergründe" gibt, die Menschen zu „Migranten" machen: Zu den Menschen mit Migrationshintergrund zählen neben den Ausländerinnen und Ausländern auch „Aussiedler und Spätaussiedler aus Osteuropa und Zentralasien, Eingebürgerte und Kinder aus binationalen Ehen sowie in Deutschland geborene Nachkommen von Zuwanderern mit verfestigtem Aufenthaltsstatus" (Kapphahn 2005, 9). Damit ist der Personenkreis, um den es geht, deutlich erweitert, weil eben nicht die Nationalität zum einzigen Kriterium für die Migrationssituation erhoben wird. Alternativ zu diesem Begriff ist in jüngster Zeit auch von „Menschen mit Zuwanderungsgeschichte" die Rede. Damit wird der individuelle biografische Aspekt der Zuwanderung in den Mittelpunkt gestellt, und Zuwanderung weniger zu einer quasi-biologischen Eigenschaft, wie es der Begriff des „Migrationshintergrundes" suggerieren könnte. Andererseits wäre bei dem Begriff der „Zuwanderungsgeschichte" einzuwenden, dass letztlich jeder Mensch eine solche vorweisen kann, wenn man nur hinreichend viele Generationen zurück blickt. Beide Bezeichnungen – „Menschen mit Migrationshintergrund" und „Menschen mit Zuwanderungsgeschichte" –

zeugen also vom Bedürfnis nach politischer Korrektheit, setzen sich aber gleichzeitig dem Verdacht aus, die so bezeichneten Inhaber der deutschen Staatsbürgerschaft trotz ihrer Nationalität weiter zu „Fremden“ und Außenseitern abzustempeln und sie nicht als Deutsche anzuerkennen.

Das Ringen um den korrekten Begriff macht vor allem zwei Sachverhalte deutlich: Gerade vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte ist das Thema der Akzeptanz von Zuwanderern, von „Fremden“ und „Anderen“ vor allem auch sprachlich brisant, und eine gewisse Begriffssensibilität schützt vor allzu vereinfachenden Problemdefinitionen. Weiterhin wird eine ganz schlicht erscheinende Erkenntnis sichtbar: Nicht alle „Deutschen“ sind „Einheimische“, und nicht alle „Ausländer“ sind „Fremde“. Aber einen Großteil der Migrantinnen und Migranten verbindet der Umstand, dass ihre Möglichkeiten der Teilhabe an gesellschaftlichen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen im Vergleich zur einheimischen deutschen Bevölkerung eingeschränkt sind. Welche Folgen dies hat, welche Fragen und Probleme dadurch aufgeworfen werden, aber auch welche Handlungsoptionen sich ergeben, ist ein Gegenstand dieser Arbeit.

1.2 Integration

Der Begriff Migration und die Beobachtung und Beschreibung von Migrationsprozessen führt zu einem weiteren viel bemühten und strapazierten Begriff: dem der Integration. Dies ist der zentrale Begriff, mit dem Planer, Politikerinnen, Fachleute, Bürgerinnen immer wieder argumentieren. Kaum ein Begriff wird in der gesellschaftlichen und politischen Debatte so häufig verwendet wie der der Integration. Angesichts seiner enormen Bedeutung, großen Beliebtheit und leider auch Beliebigkeit ist eine eingehende Klärung oder zumindest Differenzierung dieses Begriffes unabdingbar. Seinen verschiedenen Facetten und Hintergründen soll daher im Folgenden nachgespürt werden.

Es scheint so etwas wie einen allseitigen Konsens darüber zu geben, dass die „Integration“ der Migranten das allgemeine Ziel aller Strategien und Konzepte ist. Doch welche konkreten Ziele, welche Inhalte, welche Adressaten mit dem Begriff gemeint sind, wird oft nicht stichhaltig dargelegt. Integration bedeutet im Wortsinn „Wiederherstellung eines Ganzen“. Wenn dieser Begriff verwendet wird, dann wird also davon ausgegangen, dass sich etwas (die Gesellschaft) in einem Zustand des Geteilten, Zersplitterten oder Auseinanderdriftenden befindet und wieder zurückgeführt werden muss zu einem Ganzen, Ungeteilten. Die (noch) nicht zusammenhaltenden Elemente, die in ihrer Summe das Ganze ausmachen, müssen (wieder) miteinander verbunden werden.

Es muss also über Bindungsmöglichkeiten, über einen gemeinsamen Zusammenhalt der Elemente nachgedacht werden, wenn Integration erreicht werden soll. Es sind gewaltsam von außen auf die Gesellschaft ausgeübte Bindungen (etwa durch ein totalitäres Regime) ebenso denkbar wie eine aus den Elementen der Gesellschaft heraus entstehende Form des inneren Zusammenhalts. Die Stärke des Zusammenhalts steht ebenfalls zur Debatte, also ob die Bindung fest oder eher locker sein soll. Und was passiert mit Teilen, die später hinzukommen? Werden sie außen vor gelassen, werden sie an den Rand „geklebt“, oder werden sie in das Gesamtbild integriert? Auch die Form des Ganzen wird diskutiert werden müssen, ob sie statisch-fest oder flexibel-wandelbar sein soll. Weiterhin muss überlegt werden, ob die zusammengefügten Elemente auch „integriert“ noch als Einzelteile von den anderen zu unterscheiden sein sollen oder ob ein nahtloses Ganzes entstehen soll. Es wird deutlich: Der im Allgemeinen ausschließlich positiv

aufgefasste Begriff der Integration ist durchaus ambivalent und interpretierbar. (Heitmeyer 1997d, 25f.)

Jede Gesellschaft hat in ihren Rechtssystemen und Traditionen unterschiedliche Strategien von Integration und Zusammengehörigkeit verankert. Nach Bizeul (1997) lassen sich verschiedene, im Folgenden exkursartig idealtypisch dargestellte Gesellschaftsformen unterscheiden, die in Wirklichkeit natürlich in der geschilderten Klarheit nicht vorkommen. Allen Beschreibungen gemeinsam ist die Betonung der kulturellen Eigenschaften und Unterschiede von gesellschaftlichen Gruppen. Dies drückt sich u. a. in den Begriffen multi-, inter- und monokulturell aus. Hoffmann-Nowotny (1996, 112f.) weist darauf hin, dass der Begriff der Kultur problematisch sein kann, wenn es um vergleichende Betrachtungen verschiedener Gruppen geht, denn kulturelle Unterschiede lassen sich zwar beschreiben, sind aber selten geeignet, wertende Aussagen zu treffen. Deswegen ist nach Hoffmann-Nowotny die Betrachtung struktureller Eigenschaften und Unterschiede notwendig, weil sich diese auf die sozialen Bedingungen des Handelns von Individuen beziehen und somit größere Aussagekraft haben.

Trotz dieser Einschränkungen lassen sich anhand der gesellschaftlichen Grundtypen aber Vorstellungen von Integration und gesellschaftlichem Zusammenhalt sowie integrationsfördernd gedachte räumliche Organisationsformen und Konzeptionen besser einordnen. Im Folgenden werden diese Grundtypen, so wie Bizeul sie in Bezugnahme auf weitere Autoren überzeugend zusammengetragen hat, kurz dargestellt.

Die *multikulturelle Gesellschaft* ist gekennzeichnet durch die Gewährung von eigenen Freiräumen für alle Mitglieder kultureller Minderheiten. In diesen kulturellen Freiräumen können sie ungehindert ihre jeweilige Kultur weiter pflegen. Einige Gemeinschaften halten Abstand von der Mehrheit, andere übernehmen freiwillig Normen und Werte der Mehrheit. Von diesen sind möglicherweise manche in der Lage, der Mehrheitsgesellschaft einige ihrer Werte und Normen zu vermitteln, doch die Wertvorstellungen und Normen der Mehrheitsgesellschaft stehen im Mittelpunkt. Räumliche Trennung, also eigene Reviere für jede Gruppe, sollen die Konflikte minimieren. Doch häufig sind Konkurrenz und Konflikte in den Bereichen der notwendigen Überschneidung mit der Mehrheitsgesellschaft (zum Beispiel am Arbeitsplatz, auf dem Wohnungsmarkt etc.) unvermeidbar. Der Mehrheitsgesellschaft kommt trotz allem eine gewisse regulative Funktion zu, weil sie den gesellschaftlichen Rahmen darstellt.

Die *interkulturelle Gesellschaft* sieht wie die multikulturelle Gesellschaft die Kulturtradition der verschiedensten Gemeinschaften als höchstes Gut an. Doch sie verfolgt eine Politik der Förderung der ständigen und regen Interaktion zwischen den verschiedenen kulturellen Gruppen, so dass die Trennungslinien zwischen den Gemeinschaften verwischen und sich aus den interaktiven Kontakten der Gruppen miteinander eine neuartige gemeinsame „Polykultur“ bildet, „eine Mischung von neuen und alten Verhaltens- und Deutungsmustern aus unterschiedlich tradierten Kulturtraditionen“ (Bizeul 1997, 129). Die Mehrheitskultur steht nicht mehr im Mittelpunkt, durchdringt aber die Kulturkreise der Minoritäten. Das Zusammenleben ist in solch einer Gesellschaft nicht konfliktfrei, aber geprägt von der konstruktiven Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Kulturkreisen.

„In der *‚zivilen Gesellschaft‘* stehen nicht mehr die kulturellen Gemeinschaften im Vordergrund, sondern die sogenannte Zivilgesellschaft.“ (Bizeul 1997, 131) Die Mitglieder dieser Gesellschaft schließen sich freiwillig in Verbänden, Parteien, Gruppen, Ge-

meinschaften etc. zusammen. Die Herkunft spielt hier keine Rolle, sondern es gibt feste Spielregeln in Form von gemeinsamen Grundwerten und -normen, die für alle Akteure und alle Gruppen und Gemeinschaften gelten. Diese Werte haben Vorrang gegenüber anderen kulturspezifischen Vorstellungen und Traditionen und erleichtern oder ermöglichen sogar erst das friedliche Zusammenleben der verschiedenen Gruppen, weil sie als gemeinsame Handlungsvorschriften und Verhaltensmuster allgemeine Gültigkeit haben. Diese Grundnormen sind aber durchaus kritisierbar und können verbessert und modifiziert werden. Innerhalb dieser Grundnormen und -werte kann aber jede Gruppe und ethnische Minderheit ihre eigene Kultur frei pflegen und nach außen hin dokumentieren. Es findet hier eine „pluralistische Integration" (Bizeul 1997, 133) der Mitglieder der verschiedenen Gruppen durch ein hohes Maß an Austausch und Kommunikation statt.

Die *jakobinische* oder *kollektivistische Gesellschaftsform* sieht Kultur und Zivilisation als unvereinbare Gegensätze. Kulturelle Minderheiten haben daher keinen Zugang zum öffentlichen Leben. Die Nation ist als reines politisches Gebilde gedacht, als Schicksalsgemeinschaft der Staatsbürger unabhängig von der Herkunft. Die Mehrheitsgesellschaft steht in Wirklichkeit aber im Mittelpunkt und bestimmt die für alle gesellschaftlichen Gruppen und Individuen geltenden Werte und Normen. Das gemeinsame Werte- und Normensystem prägt alle Kulturen der Gesellschaft. Das Ziel dieser Gesellschaftsform ist die Assimilation der Mitglieder von Minderheiten, um so Konflikte von vornherein zu verhindern.

Die *monokulturelle Gesellschaftsform* schließlich ist ein Mythos, der sich nie voll realisieren lässt. Sie zeigt die Sehnsucht nach der „fusionalen und konfliktlosen Erfahrung eines Individuums vor und direkt nach der Geburt" (Bizeul 1997, 138). Diese Gesellschaftsform strebt den Ausschluss kulturell nicht der Mehrheit entsprechender Gruppen an und versucht, einen kulturell undifferenzierten Zustand künstlich und gewaltsam herzustellen.

1.2.1 Integration: Wege und Ziele

Die theoretische Diskussion des Integrationsbegriffes soll mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner eingeleitet werden, der bereits dargestellt wurde: Ziel von Integration ist gesellschaftlicher Zusammenhalt. In der Theorie werden jedoch unterschiedliche Auffassungen darüber vertreten, was die Gesellschaft zusammenhält, wie ein gesellschaftlicher Zusammenhalt erreicht werden könnte und wie gesellschaftlicher Zusammenhalt genau aussieht. (hierzu: Heitmeyer 1997b)

Eichener (1988) setzt den Begriff Integration mit „struktureller Eingliederung" gleich. Er interpretiert Integration als Prozess, „in dem die Angehörigen einer bestimmten Gruppe (zum Beispiel ausländische Arbeitnehmer/innenfamilien) innerhalb von Interdependenzgeflechten Positionen in gleicher Weise wie die Angehörigen des etablierten Bevölkerungsteils einnehmen" (Eichener 1988, 117) – was aber aus statusrechtlichen Gründen häufig nicht möglich ist. Ein wichtiger Aspekt ist die Interdependenz, also das gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis. Keine Gruppe kann in dem Zustand der Integration gänzlich ohne die andere auskommen, weil Mitglieder aller Gruppen für die gesamte Gesellschaft relevante Positionen einnehmen. Die strukturelle Eingliederung geht einher mit dem Verlust des Außenseiterstatus und der Etablierung innerhalb der Gesellschaft mit ihren Handlungszusammenhängen, so dass also ein Zustand der Gleichberechtigung, Chancengleichheit und gegenseitigen Anerkennung erreicht wird. Eichener impliziert

hiermit die häufig geäußerte Zielvorstellung des friedlichen Zusammenlebens in gesicherten rechtlichen Verhältnissen (s. z. B. Erpenbeck 1997, 439; Han 1995, 36f.; Perspektive München B8, 18).

Diese Zielvorstellung von Integration ist jedoch kritisierbar: Keine noch so erfolgreiche Integration in die Einwanderungsgesellschaft führt zu einem Zustand völliger Übereinstimmung – diesen Zustand kann es ohnehin nicht geben, da Kommunikation ohne jeden Widerspruch und damit ohne Konflikt unmöglich ist: „Selbstverständlich ist Kommunikation ohne jeden Konsens unmöglich; aber sie ist auch unmöglich ohne jeden Dissens." (Luhmann 1988, 14) Wenn mit einem friedlichen Zusammenleben ein von einem allgemeinen Konsens geprägter Zustand gemeint ist, dann handelt es sich um ein Ideal, das nicht erreicht werden kann.

Denn auch die Einwanderungsgesellschaft ist nicht homogen, sondern horizontal und vertikal geschichtet: „Bezüglich der Sozialstruktur unserer Gesellschaft können wir schon seit geraumer Zeit nicht mehr von homogenen Schichten geschweige denn von Klassen sprechen. Vielmehr scheint sich unsere Gesellschaft – entsprechend gesellschaftlicher Individualisierungs- bzw. soziokultureller Pluralisierungsschübe – in vielfältige Milieus aufzulösen." (Schmals 1995, 209) Es lassen sich Menschen, die sich in Lebensauffassung und Lebensweise ähneln, unter einem sozialen Milieu zusammenfassen. Sowohl äußere Lebensbedingungen als auch innere Einstellungen, aus denen gemeinsame Lebensstile hervorgehen, sind bei Menschen eines Milieus ähnlich. Milieus sind aber nicht fest strukturiert, sondern entwickeln sich fort, und die Zugehörigkeit ist veränderbar. (Schubert 1996b, 80)

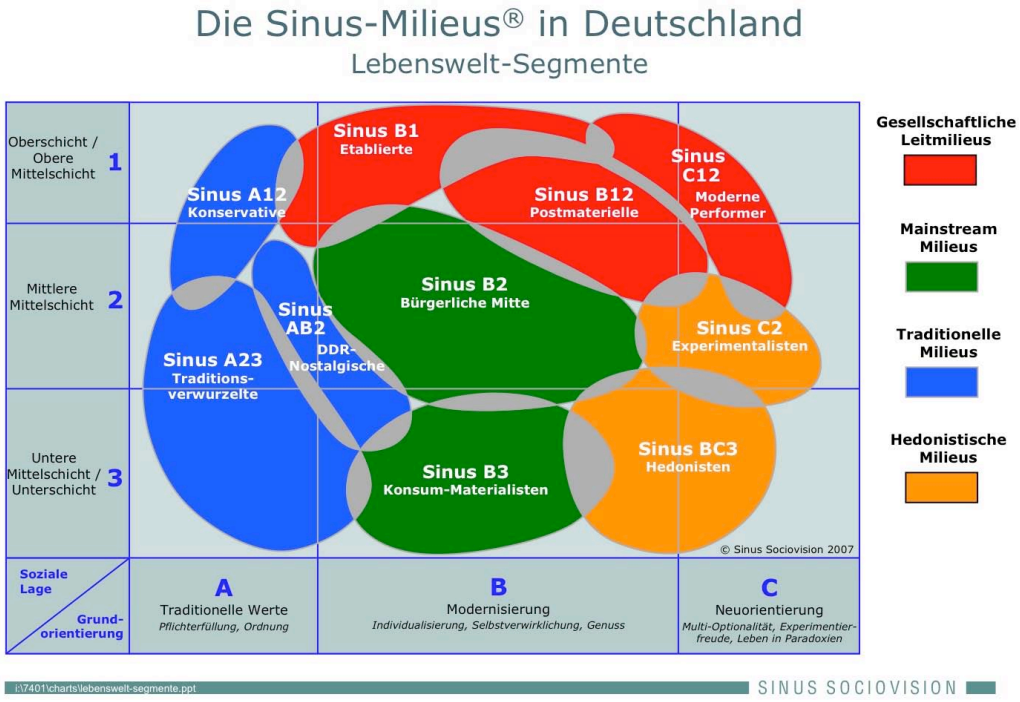


Abbildung 1: Verteilung der Sinus-Milieus in Deutschland – Es lassen sich zehn verschiedene Milieus in vier Kategorien unterscheiden (© Sinus Sociovision 2007).

Eine verbreitete Form der Beschreibung und Darstellung der verschiedenen gesellschaftlichen Milieus stellen die aus der Zielgruppenanalyse zu Marktforschungszwecken entwickelten „Sinus-Milieus" dar. Es werden die gesellschaftlichen Gruppen nach persönlicher Lebenswelt, Lebensstil, Wertorientierungen und Alltagseinstellungen unter-

schieden (s. Abbildung 1). Interessanterweise gehen Migrantinnen und Migranten aus Sicht der Milieu-Forscher offenbar vollständig in den gesellschaftlichen Milieus auf – ein eigenes „Migranten-Milieu" können die Marktforscher zumindest nicht ausdifferenzieren. (vgl. Sinus Sociovision 2006)

Die Sinus-Milieus zeigen aber, dass es auch unter den Einheimischen benachteiligte Gruppen, Etablierte und Außenseiter gibt, so dass Eingliederung stets partiell, nämlich in die jeweiligen Gruppen und Milieus, erfolgt. „Multikulturelle Segmentation tritt in einer nach Milieus gegliederten Gesellschaft nicht erst mit der Zuwanderung ‚fremder' ethnisch-kultureller Gruppen ein. Selbst in ethnisch weitgehend homogenen Gesellschaften gibt es erhebliche kulturelle Fremdheiten." (Vester 1997, 169f.) Diese „kulturellen Fremdheiten" der Mehrheitsgesellschaft äußern sich auf horizontaler Ebene beispielsweise zwischen den Geschlechtern, den Altersgruppen oder den Konfessionen, auf vertikaler Ebene „zwischen den Klassenkulturen, nach denen sich die feinen von den kleinen Leuten, die Bescheidenen von den Aufstrebenden und die Parvenus von den Distinguierten unterscheiden" (Vester 1997, 170). Die Mehrheitsgesellschaft hat also schon „unter sich" einen großen Integrationsbedarf mit wachsenden Verteilungskämpfen.

Cohn-Bendit und Schmid (1993, 11) bringen diesen Sachverhalt auf den Punkt: „Auch ein fremdenfreies Deutschland könnte nie die widerspruchsfreie Heimat werden, von der die Ausländerfeinde vielleicht träumen, die es aber nie gegeben hat." Die Vorstellung von einem ungestörten Leben, frei von Widersprüchen und Konflikten, in einem starken Staat, der die homogene, monokulturelle Gemeinschaft umgibt und schützt wie die Mutter das Kind, bleibt eine Illusion (und ein fragliches Ideal zudem). Waldenfels (1997, 42) sagt es noch deutlicher: „Jeder Heimatkult, der eine heile Welt des Eigenen suggeriert, gehört deshalb zur Kurpfuscherei, deren beträchtliche soziale und politische Folgen nicht zu übersehen sind." Die Teile der Gesellschaft, die diesem Traum einer monokulturellen, monolingualen, homogenen Gesellschaft nachhängen, erleben notwendigerweise schon ohne „Fremde" Verunsicherung und Irritation und fühlen sich in ihrer Identität bedroht. Ein solches „Einheitsbewusstsein" muss ständig die unterschiedlichsten, widersprüchlichsten Erscheinungen kompatibel zu einem Ganzen zusammenführen. Das ist nur möglich mit einem großen Aufwand an Selektion und Verdrängung. Die Einheit wird erkauft um den Preis partieller Handlungsunfähigkeit, denn das Verdrängte steht kommunikativ nicht mehr zur Bearbeitung zur Verfügung, entzieht sich also jeglicher Veränderung. Aus einer solchen gesellschaftlich möglichen individuellen Praxis ergeben sich zwangsläufig Desintegrationsprobleme; denn die Zugehörigkeiten zu einer eindeutig zu identifizierenden Gruppe werden brüchig, Identitäten verlieren ihre Kohärenz, woraus letztendlich Statusverlust- und Existenzängste resultieren. Hinzu kommt, dass in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit und Sozialabbau der Kampf um tatsächlich knappe Ressourcen auch noch – aus einer desintegrierten Sichtweise heraus – mit nicht zu übersehenden „Fremden" ausgetragen werden muss. Daraus entstehen weitere gesellschaftliche Problemkonstellationen, da nun vermeintliche Schuldige benannt sind. Eine Möglichkeit, diese Situation mehrheitsgesellschaftlich zumindest an der Oberfläche zu entschärfen, ihm die politische Dringlichkeit zu nehmen, besteht in der Ethnisierung von Bevölkerungsgruppen. Der Zugang zu Ressourcen (Arbeitsplätze, Sozialleistungen) wird von einer nationalstaatlichen Kategorie abhängig gemacht, statt ihn von Leistung abhängig zu machen: Deutsche werden bevorzugt. Bevor „die Ausländer" einen Zugriff haben dürfen, sind die EU-Ausländer an der Reihe. Diese Technik der

Ethnisierung und Hierarchisierung im Verteilungskampf hat für die Mehrheitsgesellschaft den zweifelhaften Vorteil, dass „sie Legitimationsdefizite beheben hilft. Je stärker der Arbeitsmarkt segmentiert ist, desto mehr bietet sich die Ethnisierung oder das Kriterium der Staatsbürgerschaft als Problemlösung an“ (Auernheimer 1998, 110). Dies bedeutet natürlich nur eine Aufschiebung der Notwendigkeit der tatsächlichen Lösung des Problems.

Das Problem der Integration kann auf diese Weise nicht gelöst werden. Es betrifft nicht nur die Migrantinnen und Migranten, sondern auch die Einheimischen. Der Integrationsbedarf der Gesellschaft wächst, und gleichzeitig nimmt die Fähigkeit der Gesellschaft zur Integration ab. Aber die entstandenen Desintegrationsprobleme bei Teilen der Mehrheitsgesellschaft führen nicht etwa dazu, dass die Integrationshürden für „Inländer/innen mit ausländischem Pass“ gesenkt werden, weil doch nun alle „im selben Boot“ sitzen, sondern die Integrationshürden werden erhöht. (Heitmeyer 1997c, 9f.) Da vollständige Integration mit der Einbürgerung abschließt und diese Einbürgerung wieder einen völlig anderen Rechtsstatus mit sich bringt, würde jede Einbürgerung die Zahl der aus gleicher Position Konkurrierenden erhöhen. So ist es nicht verwunderlich, wenn sich schon in der Mehrheitsgesellschaft auftretende Spannungen durch hinzukommende Fremde noch verstärken und sich nicht zuletzt auch gegen diese richten. Fremde werden so zu Sündenböcken gemacht.

Integration betrifft also nicht nur eingewanderte Minderheiten, sondern die gesamte Gesellschaft mit ihren Milieus und Gruppen. Zudem ist Integration offensichtlich keine Beschreibung eines konfliktfreien Endzustandes, sondern fordert realistischerweise von allen Teilen der Gesellschaft die ständige Bereitschaft und Fähigkeit der Konfliktregulierung. „[A]llgemein gesagt, [repräsentiert] Konfliktregulierung selbst als Dauerzustand so etwas wie einen neuen Integrationsmodus moderner Gesellschaften.“ (Sander, Heitmeyer 1997, 448) Daraus den Schluss zu ziehen, es ginge um Konflikte um der Konflikte willen, ist sicherlich falsch. Konflikte weisen auf ein Gerechtigkeitsdefizit hin, und Konfliktaustragung bedeutet dann, dieses Defizit auszugleichen. Und die Kommunikation über diese Defizite ist heilsam, da ja – immerhin – geredet wird.

Wenn Integration die ständige Regulierung von Konflikten ganz selbstverständlich einschließt, dann eröffnet sich die Möglichkeit, auch Minderheiten in die gesellschaftlichen konfliktlösenden Zusammenhänge einzubeziehen, ohne diesen einen gänzlichen Wandel ihrer Bedürfnisse und Eigenarten abzuverlangen. So würde eine sachliche Auseinandersetzung ermöglicht, die auch der Minderheit eine so starke Position zubilligt, dass sie in der Lage ist, die eigenen Interessen gegenüber der Mehrheit zu vertreten. Da, wo sie es aus nicht selbst zu verantwortenden Gründen nicht kann, stellt man in kompensatorischer Absicht im Zuge einer positiven Diskriminierung – „Gleiches [soll] gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden“ (Habermas 1993, 154) – Chancengleichheit her. (Schulte 1995, 17) Eine so verstandene Gleichheit setzt sich auch nicht dem Vorwurf aus, sie würde alle Unterschiede homogenisieren wollen (Taylor 1993, 56). Ein Beispiel hierfür ist die Frauenbewegung, die trotz vorhandener rechtlicher Gleichheit faktische Gleichheit auf dem Wege der Ungleichbehandlung (zum Beispiel die Frauenquote) immer noch herstellt. (Habermas 1993, 153ff.)

Fortwährende Konfliktregulierung kann aber nicht als permanenter Kampf jedes gegen jeden aufgefasst werden, der auf Dauer die eine oder andere Seite zu zerstören droht. Es ist eine gemeinsame Wertebasis sowie ein für alle Gruppen gleichermaßen

verfügbares Handlungsinstrumentarium erforderlich, auf deren Grundlage die Konfliktaustragung in bestimmten zivilen Formen stattfinden kann. Die Verfügbarkeit über Handlungsmöglichkeiten kann dabei nicht von der Herkunft abhängig gemacht werden. Ausschließlich herkunftsbezogene, also ethnozentrische Integrationsvorstellungen, die die elementaren Integrationsprobleme der Mehrheitsgesellschaft überhaupt außer acht lassen, sie gar nicht erst in den Blick nehmen, wirken eher desintegrierend und konfliktverstärkend: Statt sozialstruktureller (Klasse, Schicht) oder soziokultureller Unterscheidungsmerkmale werden herkunftsbezogene Unterscheidungen getroffen, womit zum einen künstliche Konfliktlinien geschaffen und zum anderen die wahren Ursachen für Konflikte nicht mehr wahrgenommen werden (können). (Leggewie 1997, 237) „Richtet man die Aufmerksamkeit auf die Differenzen innerhalb der Aufnahmegesellschaft und auf die Gemeinsamkeiten von bestimmten Teilen der Migranten und der Einheimischen, dann verlieren die von einem ethnozentrischen Standpunkt wahrgenommenen Grenzziehungen an Bedeutung. Kulturelle Besonderheiten werden zu einem Element in der alltäglich erfahrbaren komplizierten Struktur der sozialen Welt." (Hoffmann-Nowotny 1990, 215)

Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle sagen, dass sich Integration auf alle gesellschaftlichen Gruppen bezieht und nicht nur die Minderheiten betrifft. Integration ist kein Problem, das durch die Minderheiten entstanden ist, sondern eines, das sich bei den Minderheiten in besonders konzentrierter Form zeigt. Weiterhin ist die Reduzierung von gesellschaftlichen Unterscheidungen und Abgrenzungen auf kulturelle Merkmale wenig hilfreich, vielmehr sollten alle Lebensbereiche, nämlich strukturelle und soziale, einbezogen werden. Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass gesellschaftliches Zusammenleben das Austragen von Konflikten mit dem Ziel der Herstellung von mehr Gerechtigkeit immer einschließt, dass ein Zustand des allgemeinen Konsenses also utopisch ist und nicht das Ziel von Integration sein kann. Ziel von Integration kann immer nur neben der rechtlichen Gleichstellung und der politischen Partizipation Anerkennung der Unterschiedlichkeit und gegenseitiger Respekt sein.

Das Bestreben, die gesellschaftlichen Lebenslagen in die Diskussion um Integration mit einzubeziehen, zeigt sich in einer pluralistischen Auffassung des Integrationsbegriffs, die kennzeichnend ist für die oben erläuterte „zivile Gesellschaftsform": „Kennzeichen des pluralistischen Verständnisses ist, daß die bunte Mischung verschiedener Nationalitäten und Ethnien einen anerkannten Teil der ebenso bunt gemischten deutschen Lebensstile darstellt, ohne daß einzelne Bewohner/innengruppen ihre Eigenständigkeit aufgeben müssen (nordamerikanische Metapher: ‚salad bowl' / Salatschüssel)." (Schubert 1996a, 8) Es findet ein Prozess des gegenseitigen Austausches statt, von dem sowohl die Einwanderer als auch die Mehrheitsgesellschaft in der Weise gegenseitig profitieren, dass das jeweils als Eigenes Angenommene unter Legitimationsdruck gerät und so für Revisionen und Lernprozesse offen ist. Als der machtstärksten Gruppe kommt hier der etablierten einheimischen Bevölkerung eine entscheidende Rolle zu, denn sie besetzt die relevanten Positionen in den Institutionen und bestimmt damit die Eingliederungschancen, die den Ausländern offen stehen. Die Migranten sind in einer solchen Beziehung dem Wohlwollen der Mehrheit ausgeliefert. Die Möglichkeit, rechtliche Integration einzuklagen, haben sie erst, wenn sie rechtlich integriert sind.

„Integration bedeutet dabei, dass sich das Ganze (die aufnehmende Gesellschaft) als Summe vieler unterschiedlicher Teile (Minoritätengruppen) zusammenfügt." (Greiff,

Lang 1993, 9) Nach diesem Integrationsverständnis wird statt der Herkunft die Identifikation mit der Nation und den republikanischen Prinzipien eines demokratisch verfassten Gemeinwesens und die Respektierung gemeinsamer Grundwerte zum wesentlichen Faktor des Zusammenhalts der Gesellschaft. Voraussetzung für die Verwirklichung solch eines Verständnisses von Integration ist allerdings die politische, wirtschaftliche und soziale Gleichberechtigung für die Minderheiten, so dass diese „eine sich wandelnde Eigenidentität entwickeln und behaupten können und dass ein gegenseitiger Austausch- und Lernprozeß zwischen Mehrheit und Minderheiten auf der Basis dieser Identität stattfindet“ (Krummacher, Waltz 1996, 13f.).

Integration ist also eine Aufgabe, die nicht nur alle gesellschaftlichen Gruppen betrifft, sondern ebenso alle Lebensbereiche umfasst. Zusammenfassend lassen sich drei Dimensionen der Integration unterscheiden:

- die *materielle* oder *systemische Integration*, also das Erwerbsleben, Bildungssystem, Organisationen und Vereine, Wohnen und Infrastruktur;
- die *soziale Integration*: die Kommunikation und Interaktion, informelle Beziehungsnetze und Nachbarschaften;
- die *politische Integration* in das Rechtssystem, politisch-administrative Institutionen- und Entscheidungsgefüge und demokratische Formen der Willensbildung (Han 1995, 23).

Damit ist Integration eine *Querschnittsaufgabe*. (Schader-Stifung et al. 2005a, 22)

1.2.2 Rechtliche Dimension der Integration

Bevor raum- und zeitbezogene Fragen der Migration und Integration näher beleuchtet werden, soll der für die politische Integration wesentliche rechtliche Aspekt etwas eingehender betrachtet werden. Der Rechtsstatus beeinflusst Möglichkeiten und Motivationen von Migranten, an Planungs- und Entscheidungsprozessen mitwirken zu können und zu wollen.

Die wichtigsten Regelungen traf hierbei bis zum 31.12.2004 das deutsche *Ausländergesetz* (AuslG). Seit dem 1.1.2005 ist ein neues *Zuwanderungsgesetz* in Kraft getreten, das unter anderem das Ausländergesetz außer Kraft treten ließ. Diese rechtliche Änderungen und Neuregelungen – auf die unten noch eingegangen wird – ändern nichts an der Tatsache, dass das bis zum 31.12.2004 geltende Recht die Lebensrealität der meisten Einwanderer in den vergangenen Jahrzehnten maßgeblich geprägt hat. Daher soll zunächst das bis Ende 2004 geltende Recht beleuchtet werden.

Ausländergesetz (bis 31.12.2004)

Das Ausländergesetz sah verschiedene Aufenthaltstitel vor, nach denen sich das Recht auf einen befristeten oder dauerhaften Aufenthalt in der Bundesrepublik ergab. Für die Einbürgerung von besonderer Bedeutung waren die verfestigten Aufenthaltstitel: *unbefristete Aufenthaltserlaubnis*, *unbefristete Aufenthaltserlaubnis EG* und die *Aufenthaltsberechtigung*. Der Erwerb dieser Aufenthaltstitel war an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die sich nach der Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts mit Arbeitserlaubnis, Sprachkenntnissen, Gesetzestreue, Erwerbsstatus und Wohnraumversorgung richteten. Besondere Erleichterungen ergaben sich für Jugendliche und Ehepartner.

Ende 2003 verfügten von etwa 7,3 Millionen Ausländern ca. 3,8 Millionen über ein eingeschränktes oder noch nicht geklärtes Aufenthaltsrecht. Demgegenüber verfügten

ca. 2 Millionen Ausländer über die unbefristete Aufenthaltserlaubnis und 770.000 über die Aufenthaltsberechtigung. Zuzüglich der ca. 680.000 EU-Bürger mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis hatten ca. 48 Prozent der Ausländer einen verfestigten Aufenthaltstitel, der Abschiebeschutz und Daueraufenthalt und damit verbesserte Integrationsmöglichkeiten bietet (s. Abbildung 2). Diese Aufenthaltstitel waren in vielen Fällen eine Voraussetzung für die Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft, die eine erheblich weiter gehende Einbindung in die Gesellschaft ermöglicht. (Spindler 2002, 58f.)

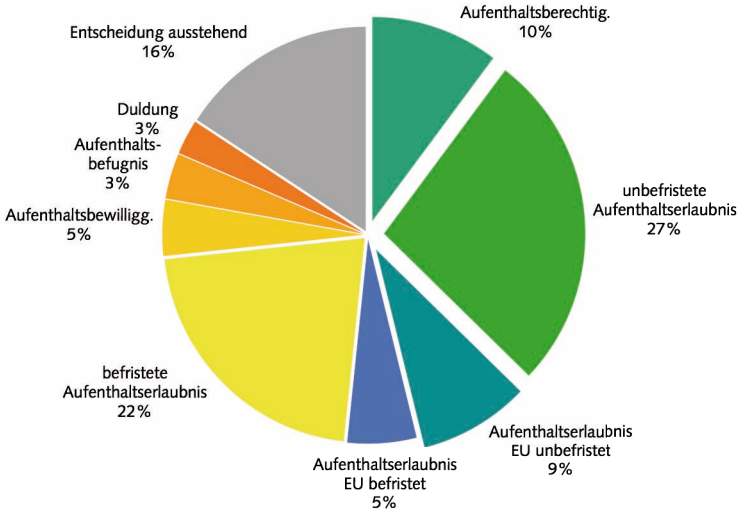


Abbildung 2: Aufenthaltsgenehmigungen von Ausländern in Deutschland im Sinne des AuslG-1990 (Stand: 31.12.2003) (eigene Darstellung, Daten aus: Statistisches Bundesamt 2005a)

Die befristeten Aufenthaltstitel waren hingegen als Voraussetzung für die Einbürgerung nicht geeignet. Wer also nur über eine Aufenthaltbewilligung, Aufenthaltsbefugnis, Aufenthaltsgestattung oder Duldung (die kein Aufenthalts*titel* war) verfügte, musste in seiner Lebensplanung diesen Unsicherheitsfaktor mit einkalkulieren.

Zuwanderungsgesetz / Aufenthaltsgesetz (seit 1.1.2005)

Das seit dem 1. Januar 2005 geltende Zuwanderungsgesetz (ZuWG)[2] regelt die Einwanderung in die Bundesrepublik Deutschland (bei gleichzeitiger Vermeidung des Begriffs Einwanderung und mit expliziter Zielsetzung der Zuwanderungsbegrenzung). Das ZuWG enthält als Artikel I das „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG)". Wesentliche Neuerung ist die Reduzierung der Zahl der Aufenthaltstitel: Die bisherigen auf einen Daueraufenthalt angelegten Aufenthaltstitel – unbefristete Aufenthaltserlaubnis und Aufenthaltsberechtigung – werden zugunsten einer unbefristeten *Niederlassungserlaubnis* zusammengefasst. Anstelle der befristeten Aufenthaltserlaubnis, der Aufenthaltsbewilligung und der Aufenthaltsbefugnis tritt nun einheitlich die befristete *Aufenthaltserlaubnis*. Allerdings unterscheiden sich die Regelungen und Rechtsfolgen für die einzelnen Gruppen nach dem Aufenthaltszweck. Während des Asylverfahrens wird weiterhin die Aufenthaltsgestattung erteilt.

[2] Die genaue Bezeichnung des Gesetzes lautet: „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)" vom 30. Juli 2004. Veröffentlicht im Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2004

Legt man diese Regelung auf die neuen Aufenthaltstitel um und rechnet man die neuen EU-Bürger heraus (unter anderem 326.000 Polen durch die EU-Osterweiterung zum 1. Mai 2004), leben ab dem 1. Januar 2005 in Deutschland:

- 2,4 Millionen EU-Bürger
- 2,6 Millionen Ausländer mit einer Niederlassungserlaubnis,
- 2,1 Millionen Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis und
- 225.000 „Geduldete“ (Westphal, Stoppa 2005).

Im Übrigen hat einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, wer fünf Jahre lang eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, seinen Lebensunterhalt bestreiten kann und fünf Jahre lang sozialversicherungspflichtig beschäftigt war. Hinzu kommt nach dem neuen Recht die Notwendigkeit ausreichender Deutschkenntnisse sowie von Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung. Diese liegen vor, wenn ein *Integrationskurs* erfolgreich abgeschlossen wurde oder die erforderlichen Kenntnisse auf anderem Wege nachgewiesen werden können.

Die Niederlassungserlaubnis ersetzt die bisherigen unbefristeten Aufenthaltsgenehmigungen. Sie stellt weiterhin einen unbefristeten Aufenthaltstitel dar, ist zeitlich und räumlich unbeschränkt und berechtigt zur Erwerbstätigkeit. Für Hochqualifizierte gelten besondere Bedingungen: Sie können umgehend eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Für als Zuwandernde, die selbstständig tätig sind, ist die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bereits nach drei Jahren möglich.

Damit stellt sich das Aufenthaltsrecht nun erheblich unkomplizierter dar. Eine wesentliche Neuerung, die sich mit dem Zuwanderungsgesetz ergibt, stellt die „Integrationsförderung“ dar. Ausländische Neuzuwanderer haben nun erstmals einen *Anspruch* auf einen Integrationskurs. Der Anspruch wird zur *Verpflichtung*, wenn ein Neuzuwanderer sich beispielsweise nicht auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann. Kann ein Zuwanderer keine ordnungsgemäße Teilnahme nachweisen, so ist dies bei der Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu berücksichtigen. Zur Teilnahme verpflichtet werden können außerdem auch Ausländer, die schon länger im Bundesgebiet leben, wenn sie staatliche Sozialleistungen beziehen oder als besonders integrationsbedürftig angesehen werden.

Der zweistufige Integrationskurs sieht im Wesentlichen die Vermittlung elementarer Kenntnisse der deutschen Sprache vor. Weiterhin werden die Grundzüge der deutschen Geschichte und Rechtsordnung vermittelt. Bei erfolgreichem Abschluss des Kurses besteht ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung bereits nach sieben Jahren statt nach acht Jahren. Zudem gilt der erfolgreiche Kursabschluss auch als Nachweis der für die endgültige Aufenthaltsverfestigung erforderlichen ausreichenden Sprachkenntnisse.

Die Kosten für das Kursangebot trägt – und das ist für die Kommunen wichtig – der Bund, wobei der Kursteilnehmer, angepasst an seine Möglichkeiten, an den Kosten beteiligt werden kann. Die Kommunen werden somit nicht mit den Kosten belastet, die durch die Integrationskurse entstehen – im besten Fall profitieren sie aber von den positiven Auswirkungen. Ob die Integrationskurse aber den erwünschten Effekt auf die gesellschaftliche Integration der Zugewanderten haben, wird sich zeigen müssen. Im Kursus erworbene Sprachkenntnisse können sich nur dann festigen, wenn sie im täglichen Leben angewendet werden. Ohne Arbeit oder bei fehlenden sozialen Kontakten zur deutschsprachigen Mehrheitsgesellschaft ist dies nicht leicht.

Eine erste Zwischenbilanz ein Jahr nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes (BT-Drucksache 16/639) zeigt, dass im Jahr 2005 insgesamt 215.615 Personen eine Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs erhalten haben. Von diesen nahmen 125.658 Zuwanderer (Ausländer und Spätaussiedler) an einem Kurs teil. Die Nachfrage übersteigt derzeit deutlich das Angebot an Kursplätzen. Hinsichtlich des Erfolges der Integrationskurse liegen zum Jahresende 2005 erste Hinweise vor, allerdings auf einer recht schmalen Basis von insgesamt 12.529 Personen, die bereits am Test teilgenommen haben. Von diesen haben 3.890 Personen bzw. 31 Prozent den Test nicht bestanden. Die Erfolgsquote von 69 Prozent ist durchaus ermutigend, zeigt aber „dass noch Raum für Effizienzsteigerungen der Kurse bleibt, damit die Erfolgsquote künftig noch erhöht werden kann“ (Zwick 2006, 3). Die Kritik an der derzeitigen Praxis bezieht sich vor allem auf zu wenig Stunden, um alle Inhalte zu vermitteln, zu große Teilnehmerzahlen pro Kurs und zu großen Verwaltungsaufwand für die Träger. (ebd.) Um zu wirklich verwertbaren Aussagen zu kommen, sind aber noch weitere Evaluationen auf Basis einer größeren Absolventenzahl und nach einer gewissen Routine der Durchführung abzuwarten.

Staatsangehörigkeitsgesetz (1.1.2000)

Neben dem Zuwanderungsgesetz stellt das Staatsangehörigkeitsgesetz ein weiteres elementares Migration betreffendes Gesetz dar – denn die Staatsangehörigkeit ist ein entscheidender Faktor für die politische Teilhabe und die rechtliche Integration von Migranten: Erst mit einem deutschem Pass können Migrantinnen und Migranten aktiv und passiv an allen Wahlen teilnehmen, werden zu Mitbürgern und sind somit rechtlich vollwertige Mitglieder der Gesellschaft.

Aktives und passives Wahlrecht sind an die Staatsbürgerschaft gebunden. Das hat zur Folge, dass Ausländerinnen und Ausländer – und nach wie vor sind die meisten ehemaligen Arbeitsmigranten Ausländer – politisch einflusslos sind. Auf der kommunalen Ebene haben hier die EU-Ausländer noch weiter gehende Rechte, doch einem Großteil der nicht-deutschen Bevölkerung sind auch diese Wege versperrt. Zwar gibt es die Institution des Ausländerbeirates, der Ausländern geregelte Möglichkeiten des Mit-Diskutierens an kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen bietet, doch wirksame direkte Entscheidungsbefugnisse haben die Ausländerbeiräte nicht. Außerdem sind – auch wegen der eingeschränkten Rechte – die von der ausländischen Bevölkerung einer Kommune gewählten Ausländerbeiräte zumeist nur von einem geringen Anteil der wahlberechtigten nicht-deutschen Bevölkerung legitimiert.

Nach dem novellierten Staatsangehörigkeitsgesetz vom 1.1.2000 wird nun das Abstammungsprinzip (*ius sanguines*) um Elemente des Geburtsrechts (*ius soli*) erweitert. Wenn mindestens ein Elternteil gewisse Voraussetzungen erfüllt (bestimmte Aufenthaltsdauer und verfestigten Aufenthaltsstatus), erhalten Neugeborene und Kinder, die ab 1990 in Deutschland geboren wurden, die deutsche Staatsbürgerschaft – und zudem die Staatsangehörigkeit(en) der Eltern. Wenn das Kind erwachsen ist, muss es sich dann – bei diversen Ausnahmeregelungen – für eine Staatsbürgerschaft entscheiden, da der Gesetzgeber die doppelte Staatsbürgerschaft nicht wünscht (das so genannte „Optionsmodell“ (Beauftragte BuReg 2000b, 12)). „Nach Schätzungen wird nur etwa jedes zweite in Deutschland geborene ausländische Kind die Voraussetzungen erfüllen.“ (Spindler 2002, 63)

Während also manchen Kindern der Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft erleichtert wurde, müssen erwachsene Ausländerinnen und Ausländer größere Hürden bis zur Einbürgerung überwinden: Sie müssen seit acht Jahren ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, den Lebensunterhalt für sich und ihre unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe bestreiten können, über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, keine schwere Straftat begangen haben, sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland bekennen und ihre alte Staatsangehörigkeit verlieren oder aufgeben. Auch hierzu gibt es Ausnahmeregelungen, beispielsweise für Familienangehörige, in Bezug auf Mehrstaatigkeit oder Einzelfall-Regelungen nach Ermessen der Einbürgerungsbehörden. (Beauftragte BuReg 2000b, 21–24)

Partizipation

Die deutsche Staatsbürgerschaft ist die elementare Voraussetzung für die aktive und passive Teilhabe an politischen Entscheidungen: Nur wer einen deutschen Pass besitzt, darf wählen und sich in die kommunalen, die Landes- und Bundesparlamente wählen lassen. Aus diesem Grunde bleiben vor allem die nicht-gesetzlichen informellen Formen der Partizipation, denn sie bieten das größte Potenzial für Mit-Gestaltung und Teilhabe an Entscheidungsprozessen insbesondere auf kommunaler und kleinräumiger Ebene. „Dies ist umso wichtiger, als rund zwei Dritteln der MigrantInnen in Deutschland die traditionelle Form der Partizipation, nämlich das Wählen, nicht offen steht, und sich daran nur langsam durch die Auswirkungen des neuen Staatsbürgerschaftsrechts etwas ändern wird.“ (Kabis 2002b, 6)

Immer wieder diskutiert wird eine Kompromisslösung abseits von der Staatsangehörigkeit: das kommunale Wahlrecht auch für Nicht-EU-Ausländer. Hintergrund ist die Tatsache, dass sich viele Ausländerinnen und Ausländer, die seit längerem in der Bundesrepublik leben, vor allem mit der Stadt identifizieren, in der sie leben. (Müller-Raemisch 2003, 184f.) Sie sind von Angelegenheiten der Daseinsvorsorge genauso betroffen wie Deutsche. Mit einem kommunalen Wahlrecht könnten sie über die Gestaltung der Kommunalpolitik mitentscheiden – was es auch den örtlichen Politikerinnen und Politikern erleichtern würde, Interessen von Ausländern zu bedienen. Die notwendige Bundestags-zwei-Drittel-Mehrheit zur Änderung des Grundgesetzes ist zur Zeit aber nicht in Sicht.

Eine Möglichkeit, die eigenen Belange und Interessen in das politische System einzubringen, sind die Ausländer- oder Migrationsbeiräte. Diese von den Ausländerinnen und Ausländern gewählten Interessensvertretungen „wirken […] auf die Migrationspolitik von Kommunen und spielen eine Rolle bei der Erfassung und Bearbeitung von sozialen und kulturellen Integrationsproblemen“ (Kohlmeier, Schimany 2005, 62). Ausländerbeiräte sind de facto allerdings ohne relevante politische Kompetenz und haben rein beratende Funktion. (Kabis 2002b, 5) Zudem konzentriert sich der Einfluss der Ausländerbeiräte in der Regel auf direkt mit der Migrationssituation zusammenhängenden Fragen. Themen des Alltags, die nicht direkt mit Integrationsproblemen zusammenhängen, sind hingegen in nur geringem Maße Thema der Ausländerbeiräte. Letztlich sind Ausländerinnen und Ausländer also politisch einflusslos und „auf die Fürsprache innerhalb politischer Gremien angewiesen“ (Brake 2002, 90f.).

Daher wurde schon früh erkannt, dass informelle Methoden der Beteiligung von besonderer Bedeutung sind, um die Interessen und Potenziale der Migranten in Planungs-

und Entscheidungsprozesse einzubinden. Dennoch bleiben die Schwellen hoch: Zu oft haben große Teile der nicht-deutschen Bevölkerung die Erfahrung machen müssen, nicht als mündige Bürger wahrgenommen zu werden. In Verbindung mit immer wieder erlebter Ablehnung und Diskriminierung ist deshalb das Misstrauen selbst gegenüber offenen und sinnvollen Beteiligungsangeboten groß. Daher wurde und wird nach Wegen gesucht, wie der bewährte Kanon der klassischen Beteiligungsmethoden so angepasst und ausgestaltet werden kann, dass auch Migrantinnen und Migranten angesprochen und aktiviert werden. Ein Patentrezept gibt es, wie so oft, auch hier nicht, aber die Praxis zeigt durchaus, dass einiges getan und beachtet werden kann:

Die kommunalen Akteure, die Partizipationsprozesse initiieren und begleiten, müssen über „interkulturelle Kompetenzen" abseits von „gefühltem Wissen" und klischeehaften Vorstellungen verfügen und die von Gruppe zu Gruppe sehr unterschiedlichen kulturellen Eigenarten kennen und respektieren. Hier kann es – beispielsweise – darum gehen, die unterschiedlichen Geschlechterverhältnisse zu berücksichtigen: So kann es sich als sinnvoll erweisen, gezielt das Vertrauen der Männer gegenüber kommunalen Einrichtungen und Beteiligungsverfahren herzustellen. Wer Frauen eine aktive Mitwirkung ermöglichen will, wird zudem auf Transparenz der Strukturen und Verfahren sowie die Vermittlung von Sicherheit besonderes Augenmerk richten müssen (Brinkmann 2003, 124).

Neben der interkulturellen Kompetenz sind auch angemessene Sprachkenntnisse erforderlich, was in der Regel bedeutet, dass auch Muttersprachler als Übersetzer an der Kommunikationsarbeit beteiligt werden.

Zudem ist es unerlässlich, dass die bereits existierenden Migranten-Organisationen und Netzwerke – beispielsweise über die zentralen Akteure und Multiplikatoren – gezielt angesprochen und eingebunden werden. Damit kann ein punktuell aufgebautes Vertrauen vervielfacht werden. Die so geschaffene Kommunikationsbasis kann sich auch nach Abschluss des konkreten Projektes als wertvoll erweisen.

Seitens der beteiligten Großstrukturen – Stadtverwaltung und zum Beispiel Wohnungsunternehmen – müssen kommunikative Kompetenzen aufgebaut werden, die auch den Anforderungen interkultureller Verständigungsarbeit gerecht werden. Das bezieht sich auf alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (nicht nur diejenigen, die in direkten „Kunden-Kontakt" kommen) und wird sicher dann erleichtert, wenn verstärkt Migranten eingestellt werden, um so eine Annäherung „von innen" zu erreichen.

Gegenstand und Zielsetzung des Partizipationsprozesses müssen für die zu Beteiligenden unmittelbar plausibel und relevant sein. Das gilt vor allem für Themen, die einen eindeutigen Bezug zur Alltagswelt der Migrantinnen und Migranten haben. Bei allgemeinen oder abstrakt erscheinenden Erörterungsgegenständen bestehen nur geringe Chancen, Interesse und Bereitschaft zur Mitwirkung zu erzeugen (Barges 1998, 23f.).

Darüber hinaus sollte die Chance eines Beteiligungsprozesses für das „Empowerment" genutzt werden: Wenn es gelingt, die Ressourcen und Kompetenzen der am Prozess Beteiligten in den Mittelpunkt zu rücken, zu nutzen und weiter zu stärken, kann der Erfolg eines Partizipationsprozesses über den konkreten Anlass hinaus sein (Krummacher 2000a, 324; Schmidt-Fink 2002, 3).

Mit den drei Anforderungen Kompetenz, Relevanz und Empowerment wird zugleich deutlich, dass viele der genannten Voraussetzungen und Zielsetzungen nicht nur für die Teilhabe von Migrantinnen und Migranten gelten. Vielmehr gilt generell, dass eine

aktive Mitwirkung derjenigen Gruppen, die nicht zu den „Ohnehin-Beteiligten“ gehören, an Rahmenbedingungen gebunden ist, die vielfach erst hergestellt werden müssen.

In diesem Punkt liegen die wesentlichen Einflussmöglichkeiten der Kommunen. Geltendes Bundes- und Landesrecht können Kommunen nicht nach eigenen Bedürfnissen und Erfordernissen gestalten, doch die Gestaltung informeller Formen der Teilhabe, der Kommunikation und Einbindung in Planungs- und Entscheidungsprozesse bleiben ihnen. Sie können konstruktiv genutzt und weiter ausgebaut werden.

Antidiskriminierung: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (14.08.2006)

Die bis hier genannten rechtlichen Regelungen beziehen sich direkt auf den staatlichen Umgang mit Ausländern und auf die Rechte und Pflichten, die sich aus einer ausländischen Staatsangehörigkeit ergeben. Die rechtliche Dimension der Integration von Migranten ist aber seit August 2006 um ein Gesetz ergänzt worden, das generell potenziell benachteiligte Bevölkerungsgruppen zum Gegenstand hat:

Zur Umsetzung von EU-Recht in Bundesrecht hat die Bundesregierung am 14. August 2006 das „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“ (AGG) verabschiedet. Ziel dieses Gesetzes ist, „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen“ (§ 1 AGG). Das AGG soll also auch Migrantinnen und Migranten unter anderem auf dem Arbeitsmarkt und am Arbeitsplatz, in der Bildung und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen vor Benachteiligungen und Diskriminierungen schützen.

Die Nicht-Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten ist zwar eine notwendige Bedingung und eine zentrale Voraussetzung für eine gelingende Integration, aber sie ist selbstverständlich nicht hinreichend. Ob es in der Anwendung des Gesetzes bei einer reinen Defizitsicht bleibt, oder ob es darüber hinaus gehend gelingt, einen „zielgruppenübergreifenden […] Diversity-Ansatz“ (Merx 2006) zu gestalten, wird sich zeigen müssen. Es besteht die Aussicht, dass in Betrieben und Behörden auf der Suche nach Möglichkeiten des Abbaus von Diskriminierungen auch die dahinter stehenden Chancen in den Blick genommen werden. Die Heterogenität der Menschen muss nicht als Belastungsfaktor gesehen, sondern kann auch als Potenzial genutzt werden. Durch unterschiedliche individuelle Erfahrungen, Sichtweisen und Hintergründe sowie die damit einher gehenden individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten können sich auch neue Wege ergeben, anstehende Aufgaben zu bewältigen. Dies gilt für Wirtschaftsunternehmen ebenso wie beispielsweise für die öffentliche Verwaltung einer Kommune.

1.3 Phasen der Migration in Deutschland von 1945 bis heute

> *„Als sie Kiel erreicht hatten, waren alle sehr still, denn ihnen war nun doch bange. Mevlut sagte ab und zu: ‚Na gut, lange bleibe ich sowieso nicht.'*
> *Sie lernten gleich die ersten wichtigen Wörter: VILKOMEN, GASTARBAYTER und VONHAYIM. Kiel war bitter kalt und voller Eis. Aber schließlich war man jetzt auch näher am Nordpol."*
> *(Nadolny 1992, 55)*

1.3.1 Rückblick: Welche Migrationsphasen gab es?

Um die Bedeutung der Migration als gesellschaftliches und politisches Thema besser verstehen zu können, bedarf es eines Blickes in die Vergangenheit. In diesem Kapitel sollen daher die wesentlichen Etappen der Migration in die Bundesrepublik bis zur heutigen Situation nachvollzogen werden. Hierbei werden die Entwicklungen seit 1945 betrachtet, weil die davor und sogar die bis 1955 eingewanderten Migrantinnen und Migranten im Bewusstsein der Gesellschaft keine Fremden sind, sie sind als Migranten unsichtbar geworden und fühlen sich und leben als Deutsche unter Deutschen (s. Bade 1992a). Seit ihrem Bestehen ist die Bundesrepublik Deutschland Ziel von Einwanderern – Vertriebene, Übersiedler, Aussiedler, Arbeitsmigranten, Asylsuchende, Flüchtlinge aus allen Kontinenten suchen in der Bundesrepublik kurzfristig, übergangsweise oder auf Dauer Sicherheit und Schutz, Arbeit und Einkommen, Wohlstand und neue Perspektiven. Während der ersten Einwanderungsphase von 1945 bis zum Bau der Mauer 1961 in Berlin sind Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen im Westen Deutschlands integriert worden (Bade 1992b, 393).

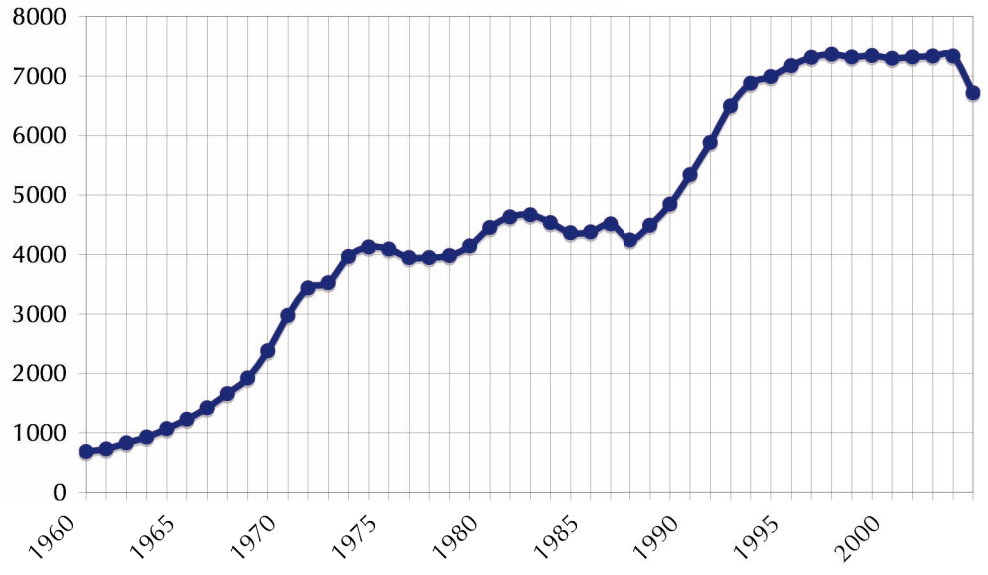


Abbildung 3: Entwicklung der Ausländerzahlen in Deutschland (in Tsd.) 1960–2004 (eigene Darstellung, Daten aus: Beauftragte BuReg 2004a, 2004b; Statistisches Bundesamt 2005b)[3]

[3] Zum signifikanten Knick im letzten Jahr der dargestellten Statistik: Er ist Folge einer Bereinigung des Ausländerzentralregisters (ausführlicher dazu unten).

Ausländer in der DDR

Im Mittelpunkt der rückblickenden migrationsbezogenen Betrachtung steht vor allem die Bundesrepublik, da sie – im Unterschied zur DDR – in erheblichem Maße Ziel von Einwanderern war. In der DDR wiederum lebten nur wenige Ausländer; den größten Teil machten die 360.000 bis 380.000 Soldaten der Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte, ihre 200.000 Angehörigen sowie 15.000 nicht dem Militär zugehörige Sowjetbürger aus. (Stach, Hussain 1993, 7) Sie lebten jedoch stark von der Zivilbevölkerung abgeschirmt in ihren Standorten und wurden nicht zur ausländischen Wohnbevölkerung gezählt. (Behrends 2003, 75)

In den 1950er Jahren kamen zunächst Studierende als erste Ausländer in die DDR. Sie mussten allerdings auch dann wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren, wenn sie in der DDR ein Familie gegründet hatten. 1973 kamen Flüchtlinge aus Chile in die DDR, aber auch diese sind bis Ende der 1980er Jahre zum größten Teil wieder zurückgekehrt. (Thomä-Venske 1990, 126) Ein durch Regierungsabkommen zwischen der DDR und anderen sozialistischen bzw. sozialistisch orientierten Ländern geregelter Arbeitskräfteaustauschs führte dann zu steigenden Zahlen von in der DDR lebenden Ausländerinnen und Ausländern: In den 1970er und 80er Jahren hielten sich neben den Bürgern aus der Sowjetunion vermutlich 40.000 bis 100.000 Ausländer in der DDR auf (Gemende 1999, 11; Müggenburg 1996, 5). Bis 1989 hatte sich die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer durch angeworbene Vertragsarbeitnehmer auf etwa 192.000 (1,2 Prozent der Bevölkerung) erhöht. Die größten Gruppen machten Vietnamesen (ca. 60.000) und Polen (ca. 51.000) aus. (Elsner, Elsner 1992, 37) Räumliche Schwerpunkte der ausländischen Bevölkerung bildeten die industriell geprägten ehemaligen DDR-Bezirke Berlin-Ost (1,6 Prozent), Cottbus (1,5 Prozent), Chemnitz (1,5 Prozent) und Leipzig (1,5 Prozent) (Müggenburg 1996, 5). Es wurde darauf geachtet, die ausländischen Arbeitskräfte zwar eng zu betreuen, aber zugleich auch sozial und räumlich zu separieren, indem sie von der restlichen Bevölkerung getrennt in Wohnheimen untergebracht wurden. (Schmidt 1992, 68f.) Dadurch waren die ausländischen Arbeitnehmer in der DDR „in besonderem Maße Fremde, wobei diese Distanz nicht nur von den DDR-Bürgern, sondern auch von den Arbeitsimmigranten konserviert wurde“ (Schmidt 1992, 69). Durch den geringen Ausländeranteil in der DDR in Verbindung mit einer weit gehenden Abschottung der ausländischen Bevölkerung sowie einer gezwungenermaßen geringen Reisehäufigkeit der DDR-Bevölkerung in andere Länder und Kulturkreise, gab es für den Großteil der Bevölkerung weder Anlass noch Möglichkeiten, den Umgang mit anderen ethnischen Gruppen zu üben und Erfahrungen mit Fremdheit und „Fremden“ zu sammeln. (Schmidt 1992, 74)

Wer auf der Suche nach Freiheit, größerem Wohlstand und einer pluralistischen und vielfältigen Gesellschaft war, hatte keine andere Wahl, als das Land zu verlassen. So war die DDR im deutlichen Unterschied zur Bundesrepublik per Saldo ein Auswanderungsland, auch wenn der Staat zwischen 1961 und 1989 mit sehr rigiden und restriktiven Maßnahmen, dem Auf- und Ausbau von Grenzzaun und Mauer zum Westen hin, eine noch stärkere Auswanderung zu verhindern wusste. „Einwanderungen haben in der gesamten Geschichte der DDR auch nicht annähernd die Auswanderungen kompensiert.“ (Elsner, Elsner 1992, 12)

Erste Einwanderungsphase 1955–1973: Arbeitsmigration

In der Bundesrepublik begann ab Mitte der 1950er Jahre die amtlich organisierte Anwerbung von „Gastarbeitern", die so genannte Anwerbephase bzw. Phase der Arbeitsmigration. Für die als „Gäste" Angeworbenen war nur ein befristeter Aufenthalt vorgesehen; denn Gäste bleiben nicht auf Dauer. Die ausländischen Arbeitskräfte sollten die Zeit des Arbeitskräftemangels überbrücken und sich nach dem Rotationsprinzip in Deutschland aufhalten: Nach Ablauf von befristeten Arbeitsverträgen war die Rückkehr in das Herkunftsland vorgesehen. Es wurden Anwerbeabkommen mit Italien (1955), Spanien (1960), der Türkei (1961), Portugal (1964), Tunesien und Marokko (1965), Jugoslawien (1968) und Südkorea (1970) getroffen. (Thränhardt 1996, 296) Allgemein wurde eine stärkere Ausländerbeschäftigung als geeigneter Weg aus dem Arbeitskräftemangel angesehen. 1950 gab es in Deutschland 72.000 ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. (ZfT 2002, 4) 1960 waren es knapp 280.000, und bis 1973 wuchs die Zahl sozialversicherungspflichtiger ausländischer Arbeitnehmer auf 2,6 Millionen an (Beauftragte BuReg 2004a; Lederer 1997, 124). Bis dahin sind 14 Millionen Ausländer zu- und 11 Millionen fortgezogen. (Loeffelholz 2005, 4) Hieraus ergab sich ein zusätzlicher positiver Effekt für deutsche Arbeitnehmer: Durch die Beschäftigung von Gastarbeitern schafften zwischen 1960 und 1970 2,3 Millionen Deutsche den Aufstieg von Arbeiter- in Angestelltenpositionen. (Meier-Braun 2003, 35) Eine politische Vorsorge über den vorübergehenden Aufenthalt hinaus wurde trotzdem als nicht erforderlich erachtet. (Bade 1992b, 393f.; Lützel 1997, 37)

Der Anwerbestopp 1973, der durch die „Ölkrise" und wachsende Arbeitslosenzahlen veranlasst wurde, sollte einen weiteren Zuzug von Ausländern in die Bundesrepublik verhindern. Das zehn Jahre später verabschiedete und bis 1985 wirksame „Rückkehrhilfegesetz"[4] sollte durch den Anreiz finanzieller Unterstützungen arbeitslose oder kurzarbeitende Ausländer dazu bewegen, wieder in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. Beide Maßnahmen führten kurzfristig zu einem negativen Wanderungssaldo (s. Abbildung 4). Die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen nahm damit ab (von 2,6 Millionen 1973 auf 1,9 Millionen 1991 (Strieder 1997, 21)), doch holten die ausländischen Arbeitskräfte nach dem Anwerbestopp verstärkt ihre Familien nach und richteten sich auf Dauer in Deutschland ein, so dass die ausländische Wohnbevölkerung anwuchs. Die Wunschvorstellung seitens der Bundesregierung nach einem zeitlich begrenzten Aufenthalt der „Gäste" konnte nicht aufrecht erhalten werden. „Fazit: Aus Gästen waren Dauergäste geworden und daraus eine feste Ausländerminorität in einer echten Einwanderungssituation." (Bade 1992b, 398) Oder, wie Max Frisch es formulierte: *„[M]an hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen."* (Frisch 1967, 100) Es hatte nun nicht mehr allein um Fragen der Wirtschaftsentwicklung und des Arbeitsmarktes zu gehen, sondern mindestens ebenso um soziale Fragen. Die immer größere Sichtbarkeit von Menschen offensichtlich „fremder" Herkunft führte zu kontroversen politischen und gesellschaftlichen Debatten. Der Angst vor „Überfremdung" auf der einen stand das Bild einer heilen Welt des „Multikulturalismus" auf der anderen Seite gegenüber. Bis heute werden sowohl die Einwanderungssituation als auch die Form der Integration in die Mehrheitsgesellschaft oder deren prinzipielle Ablehnung mehr oder weniger differenziert diskutiert.

[4] Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28.11.1983 (RückHG). Vom RückHG bis heute gültig ist der § 7, der ausländischen Arbeitnehmern des Recht auf Beratung in Rückkehrfragen sichert.

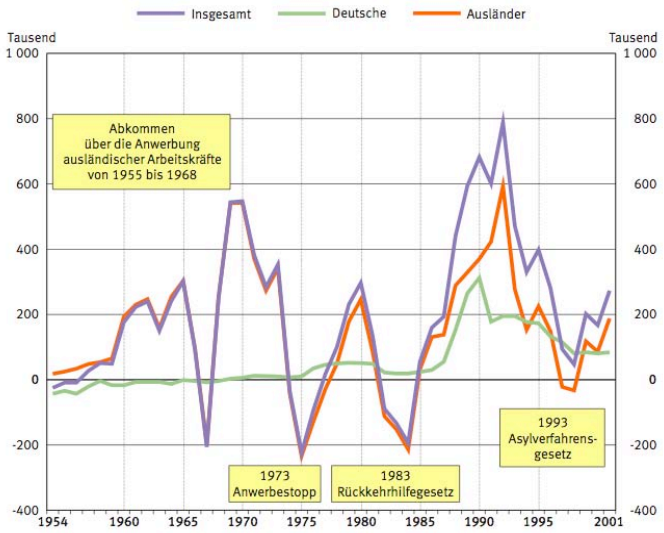


Abbildung 4: Saldo der Wanderungen über die Grenzen Deutschlands 1954–2001 (Statistisches Bundesamt 2003, 21)

Zweite Einwanderungsphase 1986–1993: Flüchtlingsmigration

1987 betrug die Zahl der Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland rund 700.000; sie stieg bis 1993 auf ca. 1,90 Millionen, sank dann aber wieder: Ende 1996 lag die Zahl bei etwa 1,60 Millionen. Dies entsprach 1987 einem Anteil von 16,5 Prozent, 1993 einem Anteil von 28,0 Prozent und 1996 einem Anteil von 21,9 Prozent aller Migranten. (Beauftragte BuReg 1997, 17; Lützel 1997, 38) Vor allem die Gruppe der Asylsuchenden fand in diesen Jahren in der Öffentlichkeit Beachtung. Polemische Aussagen wie „das Boot ist voll“ oder die zynische Bezeichnung „Wirtschaftsflüchtlinge“, die Asylsuchende zu „Sozialschmarotzern“ degradieren sollten, prägten die Debatte eines ausländerpolitischen Ausgrenzungs- und Abdrängungsdiskurses. Die Unionsparteien sowie Parteien des rechten Spektrums machten die Diskussion als „Asylproblematik“ zum Wahlkampfthema. Die politische Reaktion bestand schließlich in der Ergänzung des Artikels 16 GG, mit der das Asylrecht für „Einreisende aus sicheren Drittstaaten“ außer Kraft gesetzt wurde. Ein sehr problematischer Aspekt ist hierbei, dass auch Staaten als „sicher“ gelten, aus denen Menschenrechtsverletzungen bekannt sind. Dessen ungeachtet hat diese Maßnahme planmäßig zu einem starken Rückgang der Asylbewerberzahlen geführt: Von 438.191 Asylanträgen im Jahr 1992 sank die Zahl deutlich auf 166.951 im Jahr 1995 und kontinuierlich weiter auf 42.908 Anträge im Jahr 2005 (BAMF 2006, 1). Dass dieser Rückgang der Asylbewerberzahlen weder die wirtschaftliche Lage Deutschlands verbessert noch die Arbeitslosenquote gesenkt hat noch andere Probleme gelöst hat, soll an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt, aber ausdrücklich in Erinnerung gerufen werden.

Ebenfalls Ende der 1980er Jahre erleichterten osteuropäische Staaten Menschen deutscher Volkszugehörigkeit, die nach der Vertreibung und Aussiedlung 1945 in den Ländern des Ostblocks, vor allem in Polen und der Sowjetunion, geblieben waren, die Ausreise. Nach Artikel 116 des Grundgesetzes steht diesen deutschen Volkszugehörigen die deutsche Staatsbürgerschaft zu. So kamen alleine in den zehn Jahren zwischen 1987 und 1996 mehr als 2,3 Millionen aus den Ostblockstaaten in die Bundesrepublik. (s. Abbildung 5) Mehr als 1,4 Millionen Menschen kamen dabei aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion.

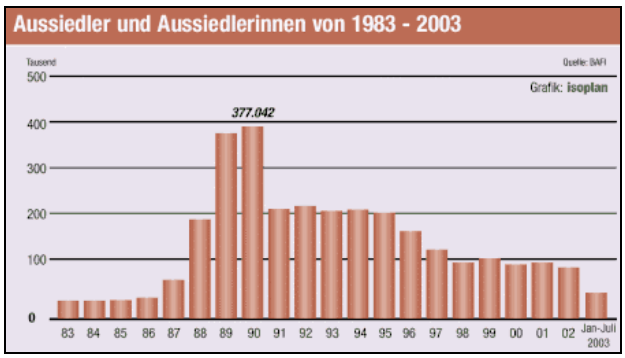


Abbildung 5: Zuwanderung von Aussiedlerinnen und Aussiedlern in die Bundesrepublik zwischen 1983 und 2003 (AiD 3/2003, 18)

Die Herkunft der (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler hat sich in Folge geänderter Ausreisebestimmungen im Laufe der Jahre stark verändert. Während in den 1980er Jahren ein Großteil der Aussiedler aus Polen (1988: 140.226) und Rumänien (1990: 111.150) kam, stellen seit 1990 die (Spät-)Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion mit einem Anteil von über 95 Prozent die weitaus größte Gruppe (1996: 172.181). Der größte Teil dieser Menschen kommt aus den mittelasiatischen Republiken der früheren UdSSR, vor allem aus Kasachstan. (AiD 3/2003, 18) Viele Aussiedlerinnen und Aussiedler, insbesondere die jungen Menschen, sprachen kaum Deutsch, so dass es ihnen schwer fiel, sich in dem neuen Land zurechtzufinden. (Pfänder 1998) Hinzu kam die gesetzliche Vorgabe, dass Aussiedler nach ihrer Ankunft drei Jahre an dem ihnen zugewiesenen Wohnort bleiben müssen, sofern sie nicht Arbeit und Wohnung an einem anderen Ort nachweisen können. Für die Aussiedler und die örtliche Wohnbevölkerung war und ist dies sicher nicht immer eine einfache Situation. Erschwerte Einreisebedingungen – unter anderem ein im Herkunftsland abzulegender Sprachtest – führte zu einer zurückgehenden Bewerber-Zahl auf mittlerweile nur noch ca. 100.000 pro Jahr. Zur Zeit leben etwa 3,7 Mio. Aussiedlerinnen und Aussiedler in der Bundesrepublik. (Müller-Raemisch 2003, 159)

Dritte Einwanderungsphase seit 1998: Deutsche Green Card und neue Formen der Migration

Mit der 1998 gewählten Bundesregierung von SPD und Bündnis 90/Grüne begann eine neue Phase der Ausländerpolitik. Im Mittelpunkt stand dabei vor allem die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts: Neue, am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Einbürgerungsbestimmungen „stellen auf jeden Fall einen gewissen Wendepunkt in der Ausländerpolitik dar. Zum ersten Mal rückte eine Bundesregierung damit vom Abstammungsprinzip (*ius sanguinis* – ‚Recht des Blutes') ab, wonach die Staatsangehörigkeit von den Eltern abgeleitet wurde" (Meier-Braun 2002, 98). Nun gilt, wie bereits oben (Rechtliche Dimension der Integration) dargestellt, unter bestimmten Voraussetzungen das *„ius soli"*, das Recht des Bodens, wonach sich die Staatsangehörigkeit nach dem Geburtsland ableitet. Eingebürgerte Migranten stehen – als Deutsche – nicht mehr in der Zuständigkeit des Ausländergesetzes. Dies wird natürlich gerade von Gegnern der neuen Gesetzgebung kritisiert, da damit auch die entsprechenden Identifizierungs- und Kontrollmöglichkeiten entfallen.

Neben diesen – in der Bevölkerung sehr kontrovers diskutierten – rechtlichen Änderungen rückten zunehmend neue Anlässe das Thema Zuwanderung wieder stärker in das öffentliche Bewusstsein: Bereits kurz nach dem Anwerbestopp 1973 war erkannt worden, dass es trotz steigender Arbeitslosigkeit in manchen Wirtschaftsbereichen einen Bedarf an Arbeitskräften aus dem Ausland gab. Zahlreiche Ausnahmeregelungen sollten es ermöglichen, trotz Anwerbestopps ausländische Arbeitskräfte anzuwerben. Diese Ausnahmeregelungen wurden schließlich im Jahr 1991 in der so bezeichneten Anwer-

bestoppausnahmeverordnung (ASAV) zusammengefasst. Für genau definierte Gruppen änderten sich die Einreisebestimmungen, und es wurde auch Nicht-EU-Bürgern möglich, eine bezahlte (auch saisonale) Beschäftigung aufzunehmen. Allerdings schuf dies kaum die Möglichkeit, hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben. (Kohlmeier, Schimani 2005, 73f.)

Dieses Defizit sollte die von Bundeskanzler Schröder am 3. März 2000 ins Leben gerufene Green-Card-Initiative beheben. Mit der deutschen Green Card wollte die Bundesregierung vor allem einem Mangel an Fachkräften insbesondere im Bereich der neuen Technologien begegnen. Sie sollte ein Instrument zur gezielten aber befristeten Fachkräfteanwerbung werden. Es gibt allerdings einen wesentlichen Unterschied zur bekannten amerikanischen Green Card: Mit der deutschen Variante ist keine unbegrenzte Aufenthaltsberechtigung verbunden – nicht zuletzt deswegen war und ist der Erfolg dieser Kampagne eher enttäuschend: Zwischen dem 1.8.2000 und dem 31.12.2003 wurden insgesamt nur 11.226 Green Cards für eine erstmalige Beschäftigung erteilt (BMI 2004, 51). „Dies spricht nicht gerade für die Attraktivität der Bundesrepublik für qualifizierte Einwanderer." (Spiegel 2005, 5) Dennoch: Es wird deutlich, dass in Deutschland schon auf kurze Sicht ein Bedarf an „neuen" Einwanderern aus dem Ausland erkannt wird. Diese neuen und erwünschten Zuwanderer unterscheiden sich allerdings erheblich von den Arbeitsmigranten der Anwerbephase bis 1973: Qualifikation, Bildungsniveau und Einkommen liegen deutlich über dem Durchschnitt der einheimischen und vor allem der in Deutschland lebenden Arbeitsmigranten-Bevölkerung. Die Ansprüche an Wohn- und Lebensqualität, an Kultur- und Freizeitangebote, an Infrastruktur und Versorgung, aber auch an eine dauerhafte Lebensperspektive liegen entsprechend hoch. Die pure Möglichkeit, der „Gnadenakt", in Deutschland für eine gewisse Zeit arbeiten zu dürfen, stellt keinen entscheidenden Anreiz dar. Staat und Städte müssen den erwünschten Eliten also erheblich mehr bieten als vormals den Arbeitsmigranten.

Auch die Formen von Migration haben sich in der dritten Einwanderungsphase gewandelt. Nach dem lange Zeit gängigen sozialwissenschaftlichen Verständnis wird unter „Migration" ein dauerhafter oder zumindest langfristiger Wohnortwechsel von Personen und Personengruppen verstanden. (Han 2000, 7) Auswanderung war zumeist „ein einmaliges Ereignis im Lebenslauf" (Beck-Gernsheim 2004, 114). Dieses lange Zeit gültige Bild muss jedoch differenziert werden: Seit einiger Zeit rücken Formen der Migration in den Fokus der Migrationsforschung, die sich dem gängigen Bild des (befristeten) Bleibens entziehen. Es kommen „zirkuläre und oszillierende Formen der grenzüberschreitenden Arbeitsmigration" (Bürkner 2000, 301) hinzu. So „finden [wir] […] immer mehr transnationale Migranten, oft über Jahre oder Jahrzehnte zwischen Herkunftsland und Ankunftsland pendelnd" (Beck-Gernsheim 2004, 114). Vor allem durch verbesserte Verkehrs- und Kommunikationstechniken ist es Migranten möglich, den Kontakt zu ihrer Heimat nicht abreißen zu lassen, ja sogar ein Leben in sozialen Gemeinschaften sowohl am Ziel- als auch am Herkunftsort gleichzeitig zu praktizieren. „Die Wandernden bewegen sich dabei innerhalb von transnationalen sozialen Räumen, die nicht mehr zwingend an die Beschaffenheit von Herkunfts- und Zielgesellschaften gebunden sind, sondern eigene soziale Realitäten darstellen." (Bürkner 2000, 301)

Mit dieser neuen Form der Migration entstehen neue räumliche und soziale Verbindungen, die über den bislang bekannten Maßstab hinaus gehen: Die städtischen Austauschbeziehungen reichen über das Umland hinaus, überschreiten nationalstaatliche

Grenzen und lassen „transnationale soziale Räume“ (Cyrus 2000, 118) entstehen. Neuartige soziale und räumliche Bindungen, neue Formen der Identifikation und Zugehörigkeit können sich entwickeln. „So wie es transnationale Unternehmen gebe, sagen Ökonomen, so würden transnationale Bevölkerungsgruppen zu einem Charakteristikum der globalen Wirtschaft.“ (Tenbrock, Uchatius 2002) Bislang fehlen genauere Fallstudien sowie raum- oder gruppenbezogene Analysen. Damit ist ein für die großen europäischen Städte in der Zukunft immer bedeutsamer werdendes Phänomen weder beschrieben noch in Bezug auf seine möglichen Folgen untersucht. Dies hat zur Folge, dass es für die transnationalen Migranten bislang auch keine angepassten rechtlichen Bestimmungen, keine statistische Erfassung und schon gar kein politisches Konzept gibt – damit sind sie für die kommunale Politik de facto nicht existent.

In allen Phasen der Einwanderung existiert das Problem der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthaltes. Was für die legale Form der Migration gilt, berührt in noch stärkerem Maße illegale Einwanderer. Die Zahl der Illegalen ist schwer zu ermitteln, weil sie zum einen saisonalen Schwankungen unterliegt und die Dunkelziffer nicht aufgegriffener Illegaler groß ist (BAMF 2005b, 7). Der Mittelwert der stark voneinander abweichenden Schätzungen beläuft sich auf eine Million illegaler Migrantinnen und Migranten in Deutschland (BAMF 2005b, 7; Opaschowski 2005, 77). Da jedoch nicht sein kann, was nicht sein darf, werden auch diese Migranten kontrafaktisch für nicht existent erklärt. Und viele dieser „nicht existenten“ Migranten füllen ohne jeglichen Schutz vor Ausbeutung und ohne Absicherung beispielsweise im Krankheitsfall „die Nischen im Arbeitsmarkt, in denen es den Deutschen zu unbequem ist“ (Tenbrock, Uchatius 2002).

Besonders die neuen Formen der Migration und Mobilität stellen die Stadtpolitik vor neue und schwierige Herausforderungen. „Schwierig deshalb, weil die Bestimmungsfaktoren postmoderner Formen von Mobilität und Migration […] Politikern, Planungs- und Verwaltungsfachleuten in normativer Hinsicht relativ fremd sind.“ (Schmals 2000, 14)

1.3.2 Migranten in Deutschland heute: Fakten und Vermutungen

Ein Ergebnis der vielfältigen Migrationsströme sind – nach neuester Zählung – insgesamt 6,717 Millionen in der Bundesrepublik lebende Ausländerinnen und Ausländer (Stand Ende 2004) (Statistisches Bundesamt 2005b). Damit haben ca. 8,1 Prozent der deutschen Bevölkerung eine ausländische Staatsangehörigkeit.

Wird statt der Unterscheidung Ausländer/nicht Ausländer der Geburtsort zu Grunde gelegt, ergibt sich die Zahl von gut 11 Millionen Menschen, die nicht in Deutschland geboren sind, aber hier leben (Beck-Gernsheim 2004, 130). Der Mikrozensus 2005 schließlich zählt die in Deutschland lebenden „Menschen mit Migrationshintergrund“, zu denen „neben Ausländern auch Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, wie zum Beispiel eingebürgerte Ausländer oder eingebürgerte Kinder von Ausländern sowie Spätaussiedler und Kinder von Spätaussiedlern“ (Statistisches Bundesamt 2006a, 9) zählen. Demnach leben insgesamt 15,3 Millionen Ausländer und Deutsche mit Migrationshintergrund in Deutschland, was knapp ein Fünftel bzw. 19 Prozent der Bevölkerung ausmacht. Diese Tendenz wird sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten weiter verstärken, da der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund in den jüngeren Altersgruppen deutlich höher ist als bei den älteren. (s. Abbildung 6)

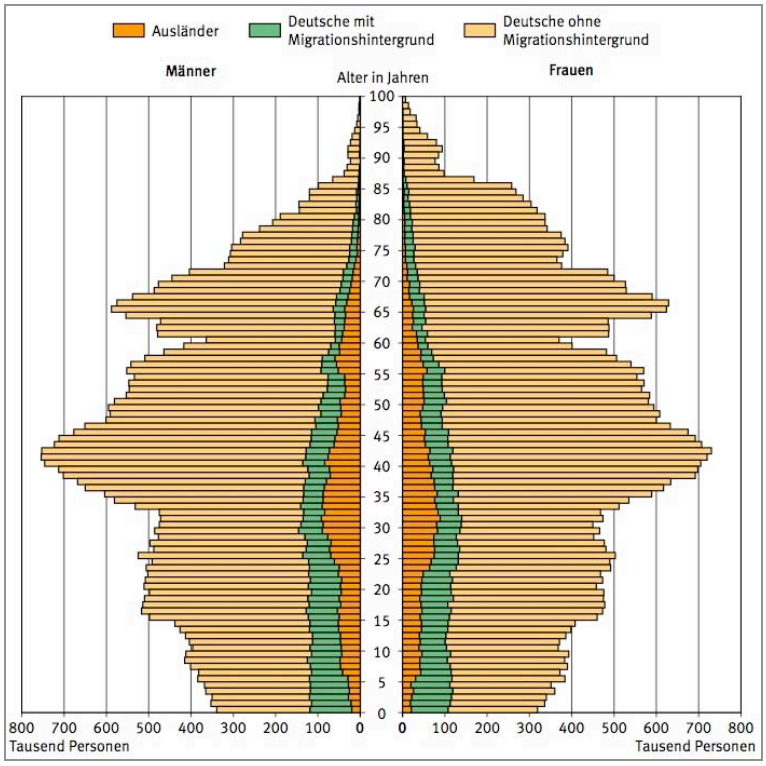


Abbildung 6: Alterspyramide 2005 nach Migrationshintergrund (Ergebnisse des Mikrozensus 2005) (Statistisches Bundesamt 2006a, 77)

Damit ist die Bundesrepublik in noch höherem Maße ein Einwanderungsland als die USA. „Deutschland beherbergt – gemessen an seiner Gesamtbevölkerung – mehr im Ausland geborene und später zugewanderte Personen als die USA. […] In den USA beträgt der Anteil der Zugewanderten derzeit etwas über 10 %." (Münz 2002, 395) In den 1990er Jahren ist die Bundesrepublik neben den USA *das* Haupteinwanderungsland weltweit (Treibel 1999, 47) und gilt „[s]eit etwa zehn Jahren […] – in absoluten Zahlen – als das mit Abstand größte Einwanderungsland der Welt" (Opaschowski 2005, 70). Anders als in den USA ging die bis vor wenigen Jahren positive Bevölkerungsentwicklung der Bundesrepublik vor allem auf das Konto der Zuwanderer: Einwanderung macht in den USA nur ein knappes Drittel des Bevölkerungsanstiegs aus, in Deutschland hingegen übersteigt die Zahl der Sterbefälle die der Geburten deutlich. „Ohne Immigration würde die Bundesrepublik folglich einen deutlichen Bevölkerungsrückgang verzeichnen, während die amerikanische Bevölkerung auch ohne Einwanderung – zumindest kurzfristig – weiter anwachsen würde." (Santel 1998, 2) Die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung ist also auch und gerade in der Bundesrepublik untrennbar mit dem Thema Zuwanderung verbunden.

Da Zugewanderte also einen erheblichen Teil der Bevölkerung bilden – mit deutlich steigender Tendenz – lohnt sich ein genauerer Blick darauf, wer genau einwandert bzw. eingewandert ist, durchaus. Einen erheblichen Anteil der in der Bundesrepublik lebenden Zuwanderer bilden die Arbeitsmigranten sowie ihre nachgezogenen Familienangehörigen und ihre hier geborenen Nachkommen. Türken stellen Ende 2003 mit 1,9 Millionen (25,6 %) die größte Gruppe der ausländischen Wohnbevölkerung, die Italiener bilden mit ca. 610.000 die größte Gruppe der EU-Ausländer. (Beauftragte BuReg 2004b, 18) Abbildung 7 verdeutlicht die große Vielfalt der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer.

Die Arbeitsmigranten aus der Türkei, Griechenland, Italien oder Spanien zählen zur ausländischen Bevölkerung, obwohl sie zu einem großen Teil schon seit langer Zeit in der Bundesrepublik leben und zum Teil hier geboren sind. „Fast zwei Drittel aller Türken und Griechen, 71 % der Italiener und 80 % der Spanier leben schon zehn Jahre und länger in der Bundesrepublik Deutschland." (Beauftragte BuReg 2000a, 14) Und: Gut zwei Drittel der unter 18-Jährigen sind in Deutschland geboren. (Beauftragte BuReg 2003, 83) Nach Ende der Phase der Arbeitsmigration machten vor allem Anfang der 1990er Jahre Flüchtlinge und Asylantragstellende einen Großteil der Einwanderer aus.

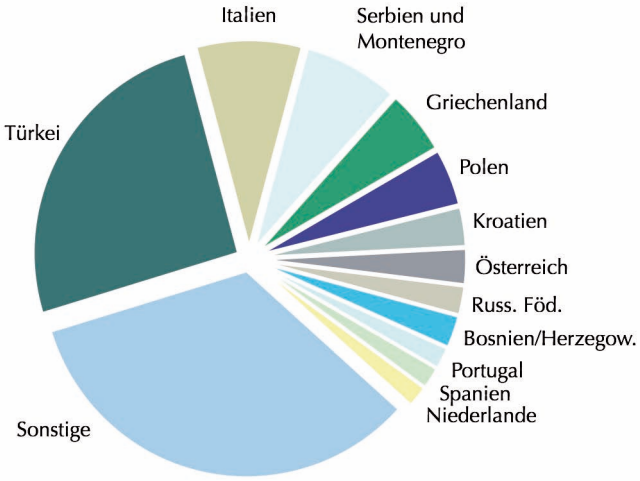


Abbildung 7: Ausländer in Deutschland nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten am 31.12.2003 (eigene Darstellung, Daten aus: Beauftragte BuReg 2004b, 18)

Ähnlich bedeutsam war die Einwanderung von Spätaussiedlern aus Osteuropa und Asien (siehe oben (Kap. 1.3)). (Lederer et al. 1999, 4) Da Aussiedler spätestens nach der Einreise in die Bundesrepublik deutsche Staatsangehörige werden, erscheinen sie nicht in den Statistiken zur Bevölkerungsstruktur, zur Bildung, zur Kriminalität etc. als eigene Gruppe bzw. als Ausländer. (Lederer 1997, 9) Dennoch befinden sie sich auf Grund von Herkunft, Aufenthaltsdauer, oftmals geringer deutscher Sprachkenntnisse und häufig noch fehlender sozialer Anerkennung in einer typischen Einwanderungssituation und werden trotz relativer „ethnischer Nähe" als „fremd" angesehen. (Treibel 1999, 112f.)

In dem Zusammenhang von Zahlen, Daten und Statistiken darf jedoch eine Schwierigkeit nicht unerwähnt bleiben: Die zitierten Daten geben sicher reale Größenverhältnisse und Entwicklungen wieder, sie gaukeln aber auch eine falsche Präzision vor. Weder die Menschen, die statistisch erfasst werden, noch diejenigen, die die Statistiken erstellen, verhalten sich stets in einem mathematischen Sinne „korrekt". Nicht jeder Zu- und Fortzug wird gemeldet, hinzu kommen illegale und temporäre Migrationsbewegungen.

> „Die Ausländerzahlen in Deutschland waren schon seit eh und je vage. So gab es zwischen dem Volkszählungsergebnis von 1987 und der Zählung des Ausländerzentralregisters einen Unterschied von 600000 Ausländern. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die tatsächliche Zahl der sich legal in Deutschland aufhaltenden Ausländer wesentlich niedriger ist, als das Ausländerzentralregister aufweist, was unter anderem daher kommt, dass sich viele Ausländer nicht abmelden, wenn sie fortziehen." (Meier-Braun 2002, 15)

Diese 2002 getroffene Einschätzung bestätigte sich 2004 mit einer Bereinigung des Ausländerzentralregisters: Doppelzählungen auf Grund unterschiedlicher Schreibweisen der Namen wurden herausgefiltert und noch als Ausländer geführte Eingebürgerte wurden gestrichen. Damit verringerte sich die Ausländerzahl schlagartig um 618.000 bzw. 8,4 Prozent (s. Abbildung 3). (s. Statistisches Bundesamt 2005b)

1.4 Migration und Stadtentwicklung – wo, wie und wann kann Migration ein Thema der Stadtentwicklungspolitik werden?

Nach dem vorangegangenen Blick auf die Geschichte der Migration und die aktuellen Fakten soll nun der Frage nachgegangen werden, welche Themen sich aus den geschilderten Entwicklungen und Tendenzen für die bundesdeutschen Kommunen, insbesondere für die in dieser Arbeit näher betrachteten Großstädte ergeben. Aus der Literatur lassen sich mehrere Themenkomplexe ableiten, die zum einen die Belange von Migranten betreffen und zum anderen im Zusammenhang mit der räumlichen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung der Stadt stehen. Stadtentwicklung wird hier also in einem umfassenden Begriff verstanden, der sich nicht auf die baulich-räumliche Dimension beschränkt, sondern eben auch die „unsichtbaren" Prozesse beinhaltet. Dementsprechend umfasst die Stadtentwicklungspolitik auch die in diesen Zusammenhängen bedeutsamen Themenfelder.

Wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, sind die hier aufgeführten migrationsbezogenen Themen der Stadtentwicklung nicht immer klar zu trennen – sie sind durch vielfältige Ursache-Wirkung-Beziehungen miteinander verbunden.

Bevölkerungsentwicklung – auf dem Weg in die Migrationsgesellschaft?
Welche Entwicklungen kommen auf die Gesellschaft zu? Welche Auswirkungen haben sie auf die Stadtentwicklung? Welche Fragen ergeben sich auf kommunaler Ebene hinsichtlich Zuwanderungsbedarf und „Integration"?

Räumliche Verteilung: Segregation – community oder Ghetto?
Welche groß- und kleinräumigen Verteilungsmuster sind feststellbar? Welche Ursachen liegen diesen zu Grunde? Welche Aufgaben ergeben sich für die Kommunen?

Wohnsituation – Migranten immer noch benachteiligt?
Wie ist die Wohnsituation von Migranten? Wie stellen sich die Wohnungsgrößen, -ausstattungen, -preise im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung dar? Wo liegen Probleme, wo Handlungsansätze?

Wirtschaft, Arbeit, Bildung – Migranten: Verlierer des Strukturwandels oder neue Stütze der Wirtschaft?
Wie ist es um die wirtschaftliche Situation von Migrantinnen und Migranten bestellt? Wie ist die Positionierung auf dem Arbeitsmarkt, welche Bildung und Ausbildung haben Migranten? Welche Bedeutung haben lokale ethnische Ökonomien für die wirtschaftliche und soziale Situation von Migranten? Welchen Bedarf an qualifizierten Bildungseliten und Spezialisten aus dem Ausland haben die Städte? Welche Chancen und Aufgaben für die Kommunen sind damit verbunden?

Ethnisch-kulturelle Fragen – Symbole, Ängste und Konflikte
Welche spezifisch ethnisch-kulturellen Bedürfnisse haben Migrantinnen und Migranten? Welche Konflikte sind feststellbar? Welche Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich für die Kommunen?

Ebenen der Betrachtung
Nach dem Mehrebenen-Modell von Dangschat (1998) lassen sich drei Ebenen der Stadt-Raum-bezogenen Betrachtung von Migration und Integration unterscheiden: die Makro-, die Meso- und die Mikroebene. Die Makroebene ist hierbei Maßstab für gesamtgesell-

schaftliche und großräumig bezogene Debatten und Erklärungsmuster. Globalisierung, Individualisierung und ihre gesamtgesellschaftlichen Folgen (vgl. u. a. Beck 1986; Beck, Sopp 1997), Gesetzgebung und wirtschaftliche Rahmenbedingungen finden auf dieser Ebene statt. Das andere Ende der Betrachtung stellt die Mikroebene dar: Individuelle Beziehungen und Nachbarschaft sind der Maßstab, um den es dort geht. Zwischen diesen beiden Ebenen liegt die von Dangschat als für den städtischen Raum als besonders bedeutsam herausgestellte Mesoebene – die Quartiersebene. Hier finden Begegnungen und Verortungen sozialer Positionen statt. Dies ist auch die Ebene, auf der die Kommunen gezielt Einfluss nehmen können – weder auf der Makroebene noch auf der Mikroebene können Stadtplanung und Kommunalpolitik wirkungsvoll gestalten und steuern.

Während die aktive Einfluss-Sphäre der Stadtplanung auf die Mesoebene konzentriert ist, entwickeln die Prozesse auf der Makroebene einerseits und auf der Mikroebene andererseits Dynamiken, die die Mesoebene in hohem Maße beeinflussen können. Vor allem Rahmenbedingungen und globale Trends auf der Makroebene wirken sich auf die Meso- und Mikroebene aus; auf der anderen Seite gestalten die Individuen auf der Mikroebene das reale Leben in den Städten, das im Kern unberechenbar bleibt und eben nicht bis ins Letzte regel- oder planbar ist. Wie diese Entwicklungen auf der Mesoebene zusammentreffen und in welchen Bereichen sie im städtischen Raum sichtbar und wirksam werden, wird im Folgenden eingehender betrachtet.

1.4.1 Bevölkerungsentwicklung – auf dem Weg in die Migrationsgesellschaft

Der Blick in die zurückliegenden Jahrzehnte hat – bei sich immer wieder ändernden Schlagworten – die ständige Präsenz der Zuwanderungsthematik gezeigt. Auch der Blick nach vorn bestätigt ihre anhaltende Aktualität: Mittel- und langfristig zeichnet sich ein geradezu dramatischer Trend ab, der der Öffentlichkeit erst seit kurzem wieder durch die Debatte um die Sicherheit und das Niveau der Rentenversorgung bewusst wurde: Geburtenrückgang und Überalterung werden in Zukunft zu einem deutlichen Rückgang der Bevölkerungszahl und der Erwerbspersonen (die in die Rentenkassen einzahlen können) führen.

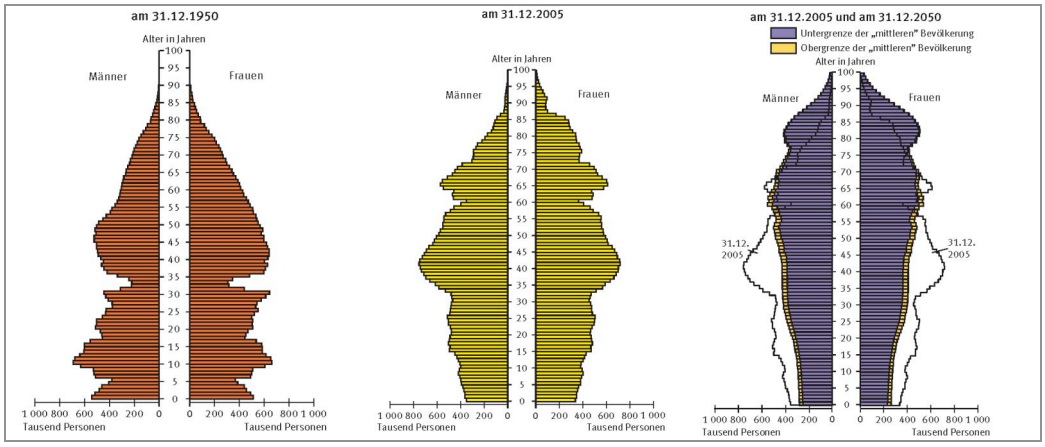


Abbildung 8: Altersaufbau der deutschen Bevölkerung 1950, 2005 und 2050 (Statistisches Bundesamt 2006b, 16)

Ein vergleichender Blick auf die Alters„pyramiden" von 1950, 2005 und 2050 (Abbildung 8) zeigt, dass der Anteil der älteren Bevölkerung drastisch zunehmen wird,

während der Anteil der jungen Menschen stark sinkt – aus der Bevölkerungspyramide „ist für Deutschland längst ein ausgefranster Pilz geworden“ (Kröhnert et al. 2005, 14).

Ohne Zuwanderung wird die Bevölkerung nicht nur deutlich stärker altern, sondern darüber hinaus bis 2050 drastisch zurück gehen: Die Berechungen für die zu erwartende Bevölkerungszahl schwanken zwar – von 58,6 Millionen (Müller-Raemisch 2003, 144) bis 50,7 Millionen (Birg 2001, 98) Einwohnern –, doch der Trend ist eindeutig: Ohne Zuwanderung ist mit einem Bevölkerungsrückgang von mindestens 25 Prozent zu rechnen. Auch „Zuwanderungen in der aktuellen Größenordnung können lediglich zur Hälfte bis zu zwei Dritteln die Lücke füllen, die sich durch den Geburtenrückgang auftut“ (BBR 2005b, 36). Um die derzeitige Bevölkerungszahl zu halten, bräuchte es einen jährlichen Überschuss von 340.000 Zuwanderern; um den heutigen Altersquotienten beizubehalten, wären bis 2050 sogar 460.000 Zuwanderer jährlich erforderlich. (Müller-Raemisch 2003, 148) Zum Vergleich: Zwischen 1960 und 1980, einer Phase der gezielten Anwerbung von Migranten, betrug der Wanderungssaldo +200.000 pro Jahr. (ebd. 145) Für das Jahr 2004 betrug der Wanderungssaldo +83.000, nachdem er 2003 noch bei +143.000 lag (Statistisches Bundesamt 2004, 2005c). (siehe oben Abbildung 4)

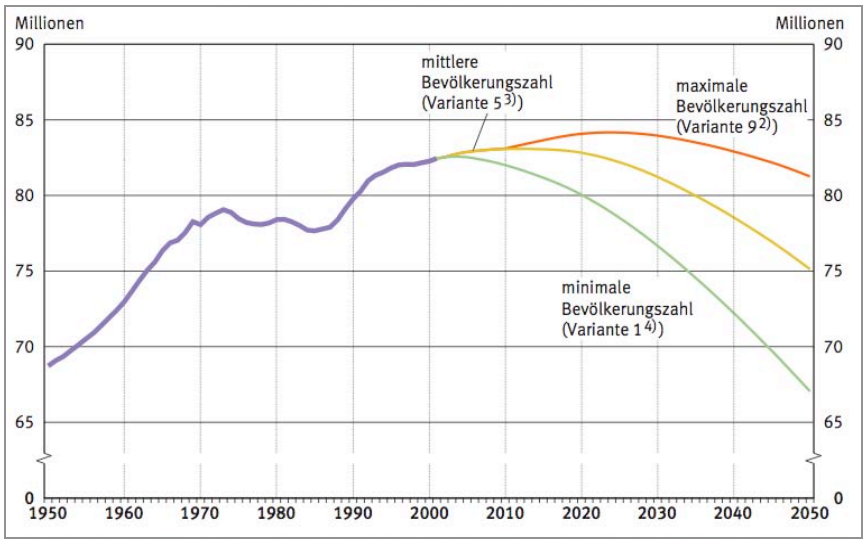


Abbildung 9: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2003, 26)

Auch bei einem mittleren Einwanderungsüberschuss jüngerer Menschen von +200.000 pro Jahr (mehr als doppelt so viel wie 2004!) (s. Abbildung 9) zeigt sich ein Szenario, dessen ökonomische und soziale Folgen erheblich sein werden. Nicht zuletzt auch aufgrund der höheren Kinderzahl pro Frau bei den Zugewanderten (zur Zeit liegt sie bei 1,90, sie wird jedoch wahrscheinlich auf 1,64 sinken – im Vergleich zu 1,25 bei den Deutschen (Birg 2001, 103)) steigt bei deutlich schrumpfender Gesamtbevölkerung der Anteil der Zugewanderten und ihrer Nachkommen an der Gesamtbevölkerung von 1998 bis 2030 von 9,0 Prozent auf 19,6 Prozent, bis 2050 auf 28,0 Prozent und bis 2080 auf 43,1 Prozent. (ebd., 104) Diese in Abbildung 10 dargestellte Entwicklung – die in ihrem Trend durch kaum eine denkbare Maßnahme zu verhindern wäre – ist aber Stadtpolitikern, -planern und -bewohnern noch nicht wahrnehmbar ins Bewusstsein gedrungen. (Häußermann et al. 2004b, 30)

An dieser Stelle muss noch auf den hier immer wieder verwendeten Begriff des Wanderungssaldos eingegangen werden: Der Saldo drückt nur die Differenz zwischen Zu-

und Abwanderung aus. So sind „[s]eit der deutschen Einigung […] ca. 13 Mio. Personen nach Deutschland gezogen, zugleich haben aber auch 9 Mio. Menschen Deutschland verlassen." (BBR 2005b, 36) Die *Netto*-Zuwanderung betrug also 4 Millionen Personen. Selbst ein ausgeglichener oder negativer Zuwanderungssaldo bedeutet also nicht, dass es keine Zuwanderung gibt. Egal, in welche Richtung das Saldopendel gerade schlagen mag – „[a]uf jeden Fall ist es in Deutschland ein ständiges Kommen und Gehen" (Meier-Braun 2002, 16). Das bedeutet, dass der Umgang mit Zuwanderern und Zuwanderung – hier ist das Schlagwort der „Integration" von zentraler Bedeutung (Kapitel 1.2) – selbst dann ein aktuelles Thema ist, wenn kein Wanderungsüberschuss erzielt wird. Denn das Thema der Integration stellt sich für die Kommenden und Bleibenden, selbst wenn ebenso viele das Land wieder verlassen.

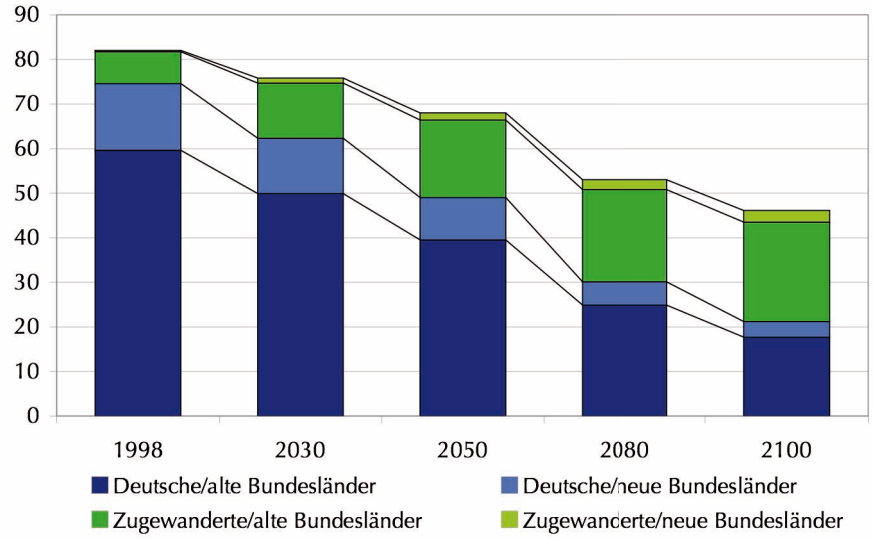


Abbildung 10: Bevölkerungsentwicklung der vier Teilpopulationen von 1998 bis 2100 (in Mio.) (eigene Darstellung, Daten aus: Birg 2001, 104)

Die beschriebenen Entwicklungen scheinen auf das gesamte Bundesgebiet gesehen noch sehr abstrakt. Am Beispiel einer Stadt kann jedoch ein konkreteres Bild gezeichnet werden: Das statistische Bundesamt hat errechnet, dass Bremen und Bremerhaven in den kommenden 50 Jahren je nach Szenario einen Bevölkerungsverlust zwischen 173.000 und 111.000 Einwohnern verzeichnen werden. „Wenn also Deutschland in den kommenden 50 Jahren Jahr für Jahr einen Wanderungsüberschuß von 200.000 Menschen erzielt, dann müßte Bremen laut dieser Prognose gleichwohl einen Bevölkerungsverlust in der Größenordnung der Einwohner Bremerhavens hinnehmen." (Meng 2001, 5) Das Zahlenbeispiel – in seinem Grundmuster auf viele deutsche Städte übertragbar – zeigt, dass in Zukunft große Herausforderungen auf die Stadtentwicklungspolitik vieler deutscher Städte zukommen.

Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene

Zuwanderung allein wird daher wohl kaum als realistische Problemlösung funktionieren: „Zuwanderung […] ist kein Zaubertrank, sondern nur ein Mittel zur Abpufferung der unmittelbaren wirtschaftlichen und sozialpolitischen Folgen." (Bade 2002) Weitere Maßnahmen wie Erhöhung der Lebensarbeitszeit und des Anteils der Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung sind erforderlich und werden seit Übernahme der Regierung durch die Große Koalition im November 2005 vorbereitet oder bereits in die Wege

geleitet. Dennoch zeigt sich, dass an einer erheblichen Zuwanderung aus dem Ausland in Zukunft kein Weg vorbei führen wird.

Angesichts zunehmender Migrantenanteile und wachsenden Zuwanderungsbedarfs werden also Politiker, Planer und Wissenschaftler in Zukunft – mehr noch als in den vergangenen Jahrzehnten – das Thema Zuwanderung und Integration auf der Agenda haben müssen. Die sich verschärfende interkommunale Konkurrenz um knapper werdende ökonomische und soziale Ressourcen wird auch vor dem Thema der Einwanderung nicht Halt machen: Es werden die Städte zu den Gewinnern im Wettbewerb, denen es gelingt, die in der Stadt lebenden Migranten zu integrieren und als wirtschaftliches und soziales Potenzial noch stärker zu nutzen. (vgl. Fischer-Krapohl, Waltz 2005, 98) Ebenso wichtig wird es sein, sich als attraktiv für neue Zuwanderer zu positionieren, um die Folgen des Bevölkerungsrückganges im Vergleich zu jeweils konkurrierenden Kommunen zu mildern. Die Städte sollten hierbei „Migration nicht nur als Last, sondern auch als Chance verstehen, nicht nur als humanitäre Verpflichtung erkennen, sondern auch die von der Zuwanderung ausgehende kulturelle und ökonomische Belebung“ (Brake 2000, 273).

1.4.2 Segregation – *Community* oder Ghetto?

Die oben dargestellte Entwicklung der Migration in Deutschland hat es bereits deutlich werden lassen: Für die Städte ist Zuwanderung von zentraler Bedeutung. Zwischen Migration und Stadt besteht ein als existentiell zu bezeichnender Zusammenhang; denn „die Stadt ist der Ort, wo Fremde wohnen. […] Ohne Fremde, und das heißt ohne Zuwanderung, gibt es keine großen Städte.“ (Siebel 1997, 33) Ausländerinnen und Ausländer[5] sind „stark überproportional in den Kernstädten der Regionen mit großen Verdichtungsräumen vertreten“ (Göddecke-Stellmann 1994, 380), weil dort die Arbeitskraft von Migranten am stärksten gefragt ist (Bauböck 1994, 239). „Acht von zehn Ausländern wohnen – beschäftigungsbedingt – in Großstädten, bei der deutschen Bevölkerung ist es nur jeder sechste“ (Göschel, Schuleri-Hartje 1998, (10)). Für Migranten sind die großen Städte besonders attraktiv, da sie dort ihr Ein- und Auskommen finden und die Möglichkeit haben, vorhandene Migranten-Netzwerke zu nutzen.

Großräumige Verteilung von Migranten

Abbildung 11 zeigt, dass in den westdeutschen Großstädten – vor allem in den strukturstarken und wirtschaftlich dynamischen Regionen – der Ausländeranteil besonders hoch ist: Frankfurt/M. (27,6 Prozent), München (22,8 Prozent) und Stuttgart (22,7 Prozent) weisen die höchsten Ausländeranteile aller deutschen Großstädte auf (AiD 2/2003). Zwischen 1990 und 1997 erhöhte sich der Ausländeranteil in den Städten über 300.000 Einwohner von 12 Prozent auf knapp 16 Prozent. Insbesondere in den Städten, in denen zuvor vergleichsweise geringe Ausländerquoten festzustellen waren – zum Beispiel Bremen, Dortmund, Essen und Hannover – wuchs der Ausländeranteil überdurchschnittlich. Der Ausländeranteil der deutschen Großstädte glich sich also weiter an: „Hohe Ausländeranteile sind somit nicht mehr nur eine Erscheinung einiger weniger und vor allem großer Städte, sondern ein allgemeines Phänomen der urbanen Entwicklung in

[5] In diesem Zusammenhang kann nur auf tatsächliche Ausländer Bezug genommen werden, da die Statistik nur nach der Staatsangehörigkeit differenziert.

Deutschland und – mit Abstrichen – auch in anderen Metropolen Europas." (Fassmann 2001, 125f.)

In den neuen Bundesländern sind die Ausländeranteile im Vergleich relativ gering. Aber auch dort leben die meisten Ausländer in den großen Kernstädten: Abgesehen von Berlin mit 13 Prozent weist Jena mit 7 Prozent den höchsten Ausländeranteil in Ostdeutschland auf, gefolgt von Leipzig mit 5 Prozent. (Böltken et al. 2002, 399) „Hohe Ausländerpräsenz ist damit in erheblichem Ausmaß ein Phänomen westdeutscher Urbanität." (ebd.)

In diesem Zusammenhang ist ein Blick auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung innerhalb der Bundesrepublik ebenfalls lohnenswert. Es zeigen sich deutliche Wachstumsregionen und ebenso klare Regionen des Bevölkerungsrückgangs (siehe Abbildung 12). Auffällig ist, dass es vor allem Regionen mit hohen Ausländeranteilen sind, die in den nächsten 10 bis 15 Jahren wachsen werden: Das Rhein-Main-Gebiet, die Region München, in Norddeutschland Hamburg und Bremen. Es handelt sich dabei um besonders dynamische Verdichtungsräume, die von überdurchschnittlichem Wirtschaftswachstum und immer noch vergleichsweise gutem Arbeitsplatzangebot gekennzeichnet sind. Bei genauerem Hinsehen ist festzustellen, dass nicht die Kernstädte selber, sondern vor allem die Stadtumlandgemeinden stark wachsen. Hier zeigen sich also deutliche Suburbanisierungsprozesse.

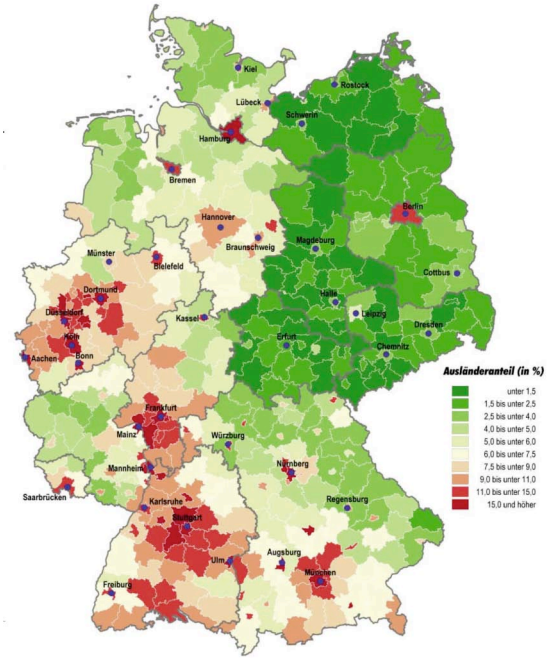


Abbildung 11: Ausländerverteilung in der Bundesrepublik Deutschland (AiD 2/2003, 11)

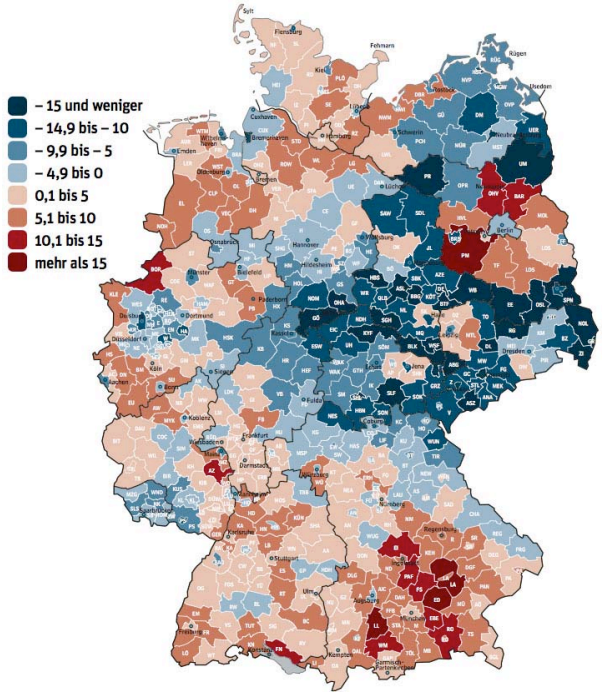


Abbildung 12: Prognose der Bevölkerungsentwicklung 2004 bis 2020 (Datengrundlage: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Kröhnert et al. 2006, 37)

Umgekehrt werden vor allem für weite Teile Ostdeutschlands starke Bevölkerungsrückgänge prognostiziert – und dort ist, wie beschrieben, der Ausländeranteil sehr gering. Nicht unerwähnt bleiben sollen die Ausnahmen: So ist im Ruhrgebiet bei hohen Ausländeranteilen ein deutlicher Bevölkerungsrückgang zu erwarten, während im Berli-

ner Speckgürtel eine deutliche Bevölkerungszunahme bei sehr geringen Ausländeranteilen zu erwarten ist.

Für alle genannten Regionen gilt aber, dass in überproportionalem Maß die deutsche Bevölkerung die Kernstädte verlässt und in die Stadtrandregionen zieht, um dort Wohneigentum und höhere Wohnqualität zu realisieren. Die weniger mobilen nichtdeutschen Bevölkerungsgruppen verbleiben in den Städten, womit die Ausländer- bzw. Migrantenanteile in den westdeutschen Großstädten auch ohne massive Zuwanderung aus dem Ausland weiter ansteigen. Dieser Trend zeigte sich bereits in den vergangenen Jahren (Kröhnert et al. 2004, 13) und wird sich auch zukünftig weiter fortsetzen (ebd., 17). Die quantitative Bevölkerungsentwicklung wird also in den kommenden Jahren auch und gerade die großräumige ethnische Segregation verstärken.

Kleinräumige Verteilung von Migranten – Segregation

Ein zentrales und zugleich hoch problematisches Thema der stadtbezogenen Migrationsdebatte ist das der Segregation. Die Segregation sozialer Gruppen und insbesondere der Migrantinnen und Migranten ist Gegenstand oftmals normativ und ideologisch geprägter politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, die nicht nur „vor Ort", in den Städten und Quartieren, ausgetragen werden, sondern unter anderem auch auf Ebene der Landes- und Bundespolitik sowie auf internationalen Tagungen und Kongressen. Die Debatte über den Umgang mit Segregation ist deshalb so wesentlich für das Thema der Migration und Stadtentwicklung, weil sie sowohl soziale als auch räumliche Fragen berührt und weil die Sichtbarkeit von Migranten in der Stadt dort am größten ist, wo sie überdurchschnittliche Bevölkerungsanteile ausmachen. Segregation macht das Thema der Migration und Integration in der Stadt direkt wahrnehmbar.

> „Die Segregation bezeichnet die ungleiche Verteilung (der Wohnstandorte) sozialer Gruppen im Raum. In der Regel wird die Abweichung der Bevölkerungsstruktur der einzelnen städtischen Teilgebiete vom gesamtstädtischen Durchschnitt als pauschales Maß der Segregation in einer Region gemessen." (Dangschat 2000b, 155)

Bezogen auf die Migrantinnen und Migranten – und hier soll im Folgenden der Fokus der Betrachtung liegen – bedeutet dies: Sie verteilen sich in den Städten nicht homogen, ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung gemäß, sondern sind tendenziell in innenstadtnahen Wohngebieten überrepräsentiert und in Wohngebieten am Stadtrand unterrepräsentiert. (Göddecke-Stellmann 1994, 380) Die Konzentration von Migranten ist also in bestimmten Teilen der Stadt überdurchschnittlich, in anderen liegt sie deutlich unter dem Durchschnitt. Dieses Muster der Verteilung, von Häußermann und Siebel als „Mosaik-Stadt" bezeichnet, kennzeichnet Einwandererstädte weltweit: In einer sozial und ethnisch vielfältigen Gesellschaft drücken sich soziale Distanzen und ethnische Identitäten in räumlichen Distanzen aus. (Häußermann, Siebel 2001b, 12)

Bei der Beschreibung und Bewertung der Segregation von Migrantinnen und Migranten, also der *ethnischen Segregation*, ergibt sich jedoch eine grundlegende Problematik, auf die an dieser Stelle hingewiesen werden muss: „Extremgruppen der Sozialstruktur (Oberschicht und Marginalisierte) [sind] nur sehr schwer für die empirische Sozialforschung erreichbar" (Bremer 2000, 40). Bei den Migranten kommen zum Teil „Sprachprobleme, Beschäftigung in den Grauzonen des Arbeitsmarkts und Illegalität hinzu. Die Tatsache ihrer Randexistenz kann per se dazu führen, daß diese Gruppen ‚unsichtbar' bleiben." (ebd.) Alle auf sozialwissenschaftlichen Studien basierende Problemanalysen und weitergehenden Forderungen müssen also mit dem Dilemma der potenziell unzu-

reichenden Beurteilungsbasis umgehen. An dieser Stelle sei angemerkt, dass dieses Phänomen zumeist nur in eine Richtung als problematisch bewertet wird – nämlich im Hinblick auf die marginalisierten benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Im Falle der äußerst wohlhabenden und exklusiv segregierten „Randgruppen" der Gesellschaft scheint es sich eher um ein zu schützendes Privileg zu handeln und steht nicht ernsthaft zur Debatte.

Dessen ungeachtet sind für die Beschreibung und Bewertung von ethnischer Segregation die folgenden Aspekte von Bedeutung: Zunächst ist anhand der zur Verfügung stehenden Zahlen zu prüfen, in welchem *Ausmaß* ethnische Segregation in deutschen Städten überhaupt festzustellen ist. Ist die Segregation von Migranten größer als die anderer Bevölkerungsgruppen? Und geht die ethnische Segregation einher mit einer hohen Konzentration bestimmter Nationalitäten oder Ethnien? Gibt es beispielsweise die viel befürchteten „Ausländerghettos"? Weiterhin geht es um die Frage, welche *Ursachen* Segregation hat. Ist allein eine nach individuellen Wünschen und Bedürfnissen erfolgende Wohnstandortwahl der Migranten entscheidend? Oder spielen Wirkungsfaktoren eine Rolle, auf die die Migranten nur wenig oder keinen Einfluss haben? Vor diesem Hintergrund ist dann zu fragen, welche *Auswirkungen* Segregation auf die *Integration* von Migranten hat. Führt Segregation zu einer gesellschaftlichen Desintegration, zu Spaltung und Konflikten? Von der Klärung dieser Fragen hängt ab, welche aller denkbaren Eingriffs- und Steuerungsansätze überhaupt notwendig, sinnvoll und wirkungsvoll sind.

Ausmaß der Segregation

Wenn es um das Ausmaß der Segregation von Migrantinnen und Migranten geht, lassen sich das relative und das absolute Maß unterscheiden: Das relative Maß vergleicht die Segregation der Migranten mit der anderer Gruppen. Es geht um die Frage, ob Migranten „segregierter" sind als andere Bevölkerungsgruppen. Hier lässt sich feststellen: Ja, die räumliche Segregation von Ausländern ist größer als die Segregation sozialer Gruppen. (Friedrichs 2000, 174) Es ist anzumerken, dass nur die Segregation der *Ausländerinnen und Ausländer* statistisch nachweisbar ist – eingebürgerte Migranten oder Deutsche mit Migrationshintergrund (zum Beispiel Aussiedler) werden statistisch nicht erfasst. „[D]ie Staatsangehörigkeit [bleibt] das einzige Unterscheidungsmerkmal, das sozialstatistisch durchgängig verfügbar ist." (Bartelheimer 2000, 223) Ausländer also leben in überproportionalem Maß in statusniedrigeren Wohngebieten, die häufig als „soziale Brennpunkte" bezeichnet werden. (Bremer 1999, 189f.) Um es zu verdeutlichen: Die Segregation von Ausländern ist nicht ausschließlich mit dem sozialen Status (nachzuweisen zum Beispiel am Einkommen, Erwerbsstatus oder Bildungsniveau) zu begründen. Die Segregation der einheimischen Angehörigen der entsprechenden sozialen Gruppen ist weniger stark ausgeprägt.

Neben diesem relativen Maß der Segregation ist das absolute Ausmaß der Segregation von Migranten (bzw. Ausländern) von Bedeutung. Hier gibt es einen interessanten Befund: Entgegen landläufiger Vermutungen hat der gemessene Segregationsgrad in 15 westdeutschen Großstädten zwischen 1980 und 2000 nicht zu-, sondern im Gegenteil eher abgenommen. Betrug der Dissimilaritätsindex[6] der Ausländer 1987 noch 24,3, so

[6] Der Dissimilaritätsindex gibt an, wie viel Prozent einer Minderheit (in diesem Fall Ausländer) ihren Wohnort wechseln müssten, um eine Gleichverteilung (Similarität) über alle Gebietseinheiten herzustellen. Je größer die Zahl, desto stärker die Segregation der betrachteten Gruppe. Im Unterschied zum Dissimilaritätsindex gibt der Segregationsindex die Segregation einer Bevölkerungsgruppe zur restlichen Bevölkerung wieder und nicht das Verhältnis zweier Gruppen. Ein Wert von 0 bedeutete vollständige Gleichverteilung, während 100 rechnerisch

fiel er bis 1992 auf 23,2 und bis 2000 auf 22. (Böltken et al. 2002, 399 und Göddecke-Stellmann 1994, 384) Ebenso wenig lässt sich ein Trend des Rückzugs in die eigene Ethnie feststellen – im Gegenteil: „Hinsichtlich aller untersuchten Dimensionen hat sich die Befürchtung, es erfolge ein Rückzug, weil die Partizipation an der Migranten- und an der Mehrheitsgesellschaft in Konkurrenz zueinander stünden, weder im direkten Vergleich noch in multiplen Regressionsanalysen bestätigt. Vielmehr sind die gut in die Migrantengesellschaft Integrierten tendenziell auch eng mit der Mehrheitsgesellschaft verbunden." (Salentin 2004, 114) Ein fortschreitender Segregations- und Abschottungstrend von Migranten lässt sich also nicht belegen. Allerdings muss an dieser Stelle auf die Schwächen des Indexes hingewiesen werden: Zum einen hängt der Indexwert von der Größe der städtischen Teilgebiete ab. Und zum anderen lässt sich am Indexwert nicht ablesen, ob wenige Teilgebiete sehr stark vom Durchschnitt abweichen oder viele nur sehr schwach. (Dangschat 2000b, 155)

Es gibt also Hinweise dafür, dass die Segregation von Migrantinnen und Migranten nicht weiter zunimmt – dennoch ist sie in westdeutschen Großstädten ein Faktum. Es lassen sich bestimmte Quartierstypen feststellen, die besonders häufig hohe Ausländerkonzentrationen aufweisen. Häußermann und Siebel benennen vier Quartierstypen (eine Einteilung, die in ähnlicher Form u. a. auch Krummacher, Waltz 2000, 236; Waltz 2000a, 78 und Wüstenrot Stiftung 2003, 116 vornehmen):

> „- innerstädtische, nicht-modernisierte Altbaugebiete mit schlechter Wohnumfeldqualität und Substandardwohnungen (ohne Bad, ohne Zentralheizung). Sie bilden den quantitativ gewichtigsten Typus des Ausländerwohnens. In großen Städten sind es häufig die Sanierungs-(Erwartungs-)Gebiete, z. B. alte Vorortkerne, in kleinen Städten die alten Stadtkerne;
>
> - alte Arbeiterquartiere, die häufig wegen der Nähe zu Industriestandorten besonders von Emissionen belastet sind; heruntergekommene Werkssiedlungen sowie ehemalige Soldatenwohnungen auf Konversionsstandorten;
>
> - Wohnungsbestände an besonders umweltbelasteten Standorten (Mülldeponie, Verkehrslärm);
>
> - schließlich Sozialwohnungen der jüngeren, daher teureren Förderungsjahrgänge in unattraktiven Bauformen (Hochhäuser) und an ungünstigen Standorten, also in den stark verdichteten Großsiedlungen der späten 60er und frühen 70er Jahre. In diesen Siedlungen hatten Anfang der 80er Jahre Wohnungen leergestanden, die die Wohnungsbaugesellschaften durch Einweisung von Ausländern gefüllt haben. Zwischen 1985 und 1992 sind die Anteile der Ausländer in den innerstädtischen Gebieten und in den verdichteten Sozialwohnungsgebieten überproportional gestiegen […]." (Häußermann, Siebel 2001b, 36)

Die von Häußermann und Siebel benannten Quartierstypen weisen die ganze Bandbreite der denkbaren Negativ-Merkmale auf – sie haben ein schlechtes Image, das in vielen Fällen schon als Stigma zu bezeichnen ist. Wie ihre Bewohnerschaft sind sie die „Außenseiter" neben den „etablierten" und anerkannten Stadtvierteln.[7] Unter diesen Voraussetzungen ist es kaum verwunderlich, dass eben diese Viertel oftmals Gegenstand heftiger kommunalpolitischer Debatten sind und als Folie für gesellschaftspolitische Katastrophenszenarien dienen.

Ein Begriff, der in diesem Zusammenhang immer wieder bemüht wird, ist der des „Ghettos". Er wird oftmals polemisch und dramatisierend verwendet und entwickelt

---

die extremste Form der Segregation darstellt – beides sind theoretische Werte, die bei gesamtstädtischer Betrachtung niemals erreicht werden. (Häußermann, Siebel 2004, 141; Leitner 1983, 79)

[7] Zur Etablierten-Außenseiter-Konfiguration s. Elias, Scotson 1993/1965 und Caesperlein, Gliemann 1998, die dieses Modell auf den Borsigplatz in der Dortmunder Nordstadt anwenden.

„eine – stigmatisierende – Eigendynamik“ (Rudolph-Cleff 1996, 203). Gemeint ist meist eine als problematisch bewertete Dominanz einer bestimmten ethnischen Gruppe in einem der oben beschriebenen Stadtteile oder Quartiere. Mit der „Ghettobildung“ einher gehen – so die Einschätzungen von Politikern, Stammtischexperten und anderen – die Verdrängung der einheimischen Bevölkerung, Desintegrationsprozesse, wirtschaftlicher Verfall, Bildungsnotstand, Konflikte, Kriminalität. Ob ein „Ghetto“ tatsächlich mit diesen und anderen Problemen gleichzusetzen ist, müsste noch einmal geprüft werden – wenn es denn feststünde, dass es in Deutschland überhaupt Ghettos gibt. Zahlreiche Autorinnen und Autoren widersprechen diesem Bild (z. B. Bremer 1999, 207; Friedrichs 1998, 255; Musterd et al. 1997, 303f.). Gisela Welz formuliert ihre Kritik am Ghetto-Begriff folgendermaßen:

> „Definiert man Ghetto sozialwissenschaftlich präzise als geschlossenes Siedlungsgebiet, das einer ethnischen Gruppe zugewiesen ist, und wendet diese Analysekategorie dann auf die sozialräumliche Realität der Städte an, wird man freilich keine Ghettos finden.
>
> Es gibt in Deutschland keine von Zuwanderung geprägten Stadtteile, Bezirke oder Quartiere, die vollkommen monoethnisch strukturiert sind und von einer einzigen Nationalität nichtdeutscher Migranten bewohnt werden.“ (Welz 2003, 74)

Dass dennoch schnell der Ghettobegriff bemüht wird, hängt, so ist zu vermuten, mit einer generell großen Diskrepanz zwischen realem und von der Bevölkerung „gefühltem“ Ausländeranteil zusammen. Eine Studie ergab beispielsweise, dass nur ein Drittel der Befragten den Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung in Deutschland richtig einschätzt (er liegt, wie oben bereits dargestellt wurde, bei knapp 9 Prozent). „[E]in weiteres Drittel tippt auf 11–20 %, während sogar jeder Vierte einen Ausländeranteil von 21–30 % vermutet. Doch damit nicht genug der Fehleinschätzung: Jeder Zehnte schätzt, dass Ausländerinnen und Ausländer mehr als 30 % an den Bewohnern der Bundesrepublik Deutschland ausmachen; eine Zahl, die nur die Stadt Frankfurt/Main erreicht.“ (Jablonowski 2002, 3) Stadtteile mit Migrantenanteilen von 30–50 Prozent, wie es sie in westdeutschen Großstädten durchaus gibt, werden so schnell zu „Ausländerghettos“ mit „gefühlten“ 90 Prozent Ausländeranteil. (Klemmer 2002; Krummacher 2000b, 109) Die Segregation von Migrantinnen und Migranten ist also durchaus feststellbar, und im kleinräumigen Maßstab sind die Migranten-Konzentrationen teilweise sogar sehr deutlich, von „Ghettos“ kann jedoch nicht die Rede sein.

Erheblich interessanter als die rein quantitative Dimension des Ghettobegriffs ist aber ein anderer Aspekt: der der Abschottung bzw. Geschlossenheit des vermeintlichen Ghettos. Hier steht weniger die Errechnung von Prozentzahlen im Mittelpunkt, sondern die Frage, ob die Bewohnerinnen und Bewohner des betreffenden Quartiers faktisch und praktisch in der Lage sind, sich aus der räumlichen Abschottungssituation heraus zu begeben, also in einem besseren Gebiet eine Wohnung zu finden – oder ob das so genannte Ghetto zu einer Sackgasse, zu einer Endstation für seine Bewohnerschaft wird. Um diesen Aspekt beurteilen zu können, werden zunächst die Ursachen für die Segregation von Migranten nachvollzogen.

Ursachen für Segregation

Das Phänomen der Segregation, der Verräumlichung sozialer Unterschiede, ist weder neu noch auf die europäische Stadt beschränkt. Zu allen Zeiten suchten Neuankömmlinge in einer Stadt – Fremde aus anderen Ländern, Kulturen oder Sprachräumen – nach Bekannten und Verwandten. Dies war und ist während der Einwanderung in die USA so,

und das war bei den einwandernden Arbeitsmigranten aus Südeuropa und Kleinasien in die Bundesrepublik so. Die individuellen Voraussetzungen für die Wohnstandortwahl gestalten sich hierbei nach den persönlichen *Präferenzen*, den zur Verfügung stehenden *Ressourcen* sowie den *Restriktionen*. (Friedrichs 2000, 177)

Die Gemeinschaft der Landsleute bot bei allen Zumutungen des fremden Landes, der unbekannten Sprache, Gebräuche und Menschen einen Rückhalt – hier ist also die *Präferenz* der Einwandernden für die eigene Gruppe maßgebend. Außerdem war es den Einwanderden, die zumeist als einfache Arbeiter für ungeliebte Tätigkeiten angeworben wurden, zumeist aus finanziellen Gründen nicht möglich, teure Wohnungen in privilegierten Stadtgebieten zu suchen. Die zur Verfügung stehenden *Ressourcen* schränkten die Wahlmöglichkeiten stark ein. Zudem war der Mietwohnungsmarkt den Neuankömmlingen gegenüber alles andere als aufgeschlossen: Nur bestimmte Wohnungen in bestimmten Stadtvierteln, bevorzugt in unmittelbarer Nähe zu den Industriestandorten, in denen die Migranten beschäftigt wurden, standen ihnen faktisch zur Verfügung – um welche Wohngebietstypen es sich handelt, wurde bereits erläutert. Zu Beginn der Arbeitsmigration in die Bundesrepublik in den 1950/60er Jahren war darüber hinaus sowohl von bundesdeutscher Seite als auch von Seiten der Arbeitsmigranten ein nur zeitlich begrenzter Aufenthalt im Land vorgesehen. Entsprechend wichtig war es, Geld für die Daheimgebliebenen zu sparen und günstig zu wohnen. Die *Restriktionen* bestehen also aus tendenziell auf diskriminierende Weise abgeschotteten Wohnungsmärkten sowie aus zeitlich und finanziell beengten bzw. einengenden Rahmenbedingungen.

Neben den individuellen Einflussfaktoren lassen sich nach Friedrichs (2000) aber auch strukturelle Segregationsursachen feststellen. Diese sind, so Friedrichs (2000, 179), „von den Individuen oder Haushalten kaum oder gar nicht zu beeinflussen“. An erster Stelle ist das Angebot auf dem Wohnungsmarkt zu nennen, also die Größe, Lage, Ausstattung und Preis der zur Verfügung stehenden Wohnungen. Bestimmte (hochwertigere) Wohnlagen und Wohnungsteilmärkte sind für Migrantinnen und Migranten schwerer zugänglich. Da das Thema Wohnen von erheblichem Stellenwert ist, soll auf dieses unten in einem eigenen Kapitel (1.4.3) ausführlicher eingegangen werden.

Eine immer wieder diskutierte Frage lautet, ob und inwiefern sich die Zahl und der Anteil der Ausländer auf die Segregationszahlen auswirkt: Nach Friedrichs (2000, 188) ist nachzuweisen, dass mit zunehmendem Ausländeranteil die Segregation sinkt[8]. Brech (2003, 34) beurteilt den Zusammenhang genau anders herum: „Städte mit starker Zuwanderung weisen eine stärkere Segregation auf.“ Musterd et al. (1997, 304) widersprechen beiden Einschätzungen: „[Es] läßt sich keine klare Beziehung zwischen dem Anteil an Zuwanderern an der Stadtbevölkerung und dem Segregationsniveau nachweisen.“ Offensichtlich sind Ursachen und Wirkungen von Segregationsprozessen zu komplex, um sie mit einfachen Faustregeln zu erklären. Möglicherweise aber besteht hier noch ein Empiriedefizit, dessen Ausgleich eine eindeutigere Interpretation der Zahlen ermöglichen würde.

Ist auch noch nicht geklärt, ob es einen Zusammenhang zwischen Migrantenanteil und Ausmaß der Segregation gibt (und wenn ja, welchen), so kann doch immerhin mit

[8] Folgende Überlegung mag diese Einschätzung stützen: In einer Stadt mit einem Ausländeranteil von 30 % liegen Quartiere mit einem ebensolchen Anteil im Durchschnitt, während bei einem niedrigen Gesamtanteil ein 30 %-Quartier schon Segregation bedeutet. Leben in einer Stadt nur sehr wenige Zuwanderer und suchen diese – was wahrscheinlich ist – die Nähe zu ihren Landsleuten, so bilden sich sehr schnell sehr ungleiche Verteilungsmuster: Segregation.

einigermaßen großer Sicherheit gesagt werden, dass mit der Größe einer Migrantengruppe in einem Stadtteil oder in einer Stadt auch die Möglichkeiten für eine ethnische Infrastruktur und einen ethnischen Arbeitsmarkt zunehmen. Des Weiteren hat die wachsende Größe einer Migrantengruppen Auswirkungen auf ihre Zusammensetzung: Das Status-Gefüge innerhalb der Gruppe ändert sich. Die zuwandernden Gruppen mit einem noch niedrigeren sozialen Status als die bereits relativ etablierten Gruppen werten letztere auf; diese haben so vergleichsweise bessere Chancen, womit auch ihre Segregation abnimmt.

Auswirkungen auf die Integration: Kontakt- versus Konflikthypothese

Die oben genannten individuellen und strukturellen Ursachen für Segregation führen dazu, dass in den Stadtteilen ethnische Kolonien mit zum Teil hohen Zuwandereranteilen entstehen. In diesen Gebieten leben aber nicht nur Arbeitsmigranten und deren Nachkommen, sondern auch andere benachteiligte und diskriminierte Bevölkerungsgruppen. So kumulieren Ausländeranteil, Arbeitslosigkeit und geringes Einkommensniveau; gesellschaftliche Des-Integration und räumliche Segregation kommen also zusammen. (Dangschat 2000c, 210; Han 2000, 235)

Auf Basis dieser Konstellation stellen sich Fragen, die in der Öffentlichkeit und in der Fachwelt zum Teil sehr kontrovers diskutiert werden. Zugespitzt geht es um nichts weniger als um eine Grundsatzdebatte, die sich wesentlich auf die Bestimmung von Handlungsansätzen der Stadtpolitik und -planung auswirkt. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob räumliche Segregation von Migrantinnen und Migranten die *Ursache* für Desintegration und Ausgrenzung ist. Müsste also die Segregation bekämpft werden, um die (stadt-)gesellschaftlichen Probleme zu lösen? Oder ist Segregation ein *Symptom* gesellschaftlicher Entwicklungen, mit dem – je nach Ursache – unterschiedlich umzugehen ist? Kann Segregation vielleicht sogar zur Verbesserung von Integrationschancen führen? Die Debatten sind hier teilweise von einer derart normativen Argumentation geprägt (Dangschat 2000b, 156), dass die jeweiligen Anhänger der einen Seite die anderen unter Ideologieverdacht stellen. Entsprechend lautet – stark zugespitzt – die im Folgenden zu erörternde Kernfrage: *Ist ethnische Segregation „gut" oder „schlecht"?*

Ein Großteil der Segregationskritiker (z. B. Eichener 1988, 252 und Krau 2000b, 5f.) sieht das Überschreiten bestimmter Ausländeranteile in einzelnen Stadtteilen oder Quartieren als Quelle der Gefahr sozialer Konflikte. Daher sollte, so die Argumentation, eine „*gesunde Mischung*" aus Einheimischen und Ausländern angestrebt werden, um die Toleranz der Einheimischen nicht überzustrapazieren und um eine Ghettoisierung oder sogar Slumbildung zu vermeiden. „Nur eine breite Verteilung bewahrt einzelne Gebiete vor Überlastung." (Krau 2000b, 6) Studien zeigen zudem, dass „[n]ahezu ein Viertel der befragten deutschen Bevölkerung […] die übermäßige Zahl von Ausländern als eines der drängendsten Probleme im Stadtteil" (Farwick 2004, 260) sieht.

Ein wesentliches Argument gegen Segregation bzw. für eine Durchmischung sozialer und ethnischer Gruppen begründet(e) sich hierbei aus der Rechtslage. Das deutsche Baugesetzbuch schrieb bis 2004 u. a. eine Bauleitplanung vor, die die „Wohnbedürfnisse der Bevölkerung bei Vermeidung einseitiger Bevölkerungsstrukturen" besonders zu berücksichtigen hat (§1 Abs. 5 S. 2 BauGB (alt)). Daraus ergab sich nun noch keine konkrete Größenordnung, ab welcher eine Bevölkerungsstruktur als „einseitig" zu bezeichnen ist und ab der Handlungsbedarf besteht. Zudem muss berücksichtigt werden, dass sich die Vermeidung von Einseitigkeit in der Regel kaum auf sozial und ethnisch

sehr homogene Wohnquartiere der Wohlhabenden bezieht! Dennoch bemühte sich die kommunale Praxis in vielen Fällen um die Operationalisierung dieser Vorgabe und setzte – zumeist sehr willkürliche – Grenzen des Wünschbaren bzw. „Erträglichen", indem bestimmte Grenz- oder Maximalwerte definiert wurden, die nicht überschritten werden sollten.

In der Neufassung des Baugesetzbuches vom 1. Oktober 2004 findet sich jedoch keine Formulierung, die der oben zitierten entsprechen würde. Es ist nunmehr von der „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen" (§1 Abs. 6 BauGB (neu)) die Rede. Ein baurechtliches Argument für die Durchmischung entfällt somit. Dieser Umstand hat jedoch nichts daran geändert, dass weiterhin über bestimmte als sozialverträglich angesehene Maximalanteile bestimmter Bevölkerungsgruppen diskutiert wird.

Joachim Brech, ein Kritiker dieser Setzung von Grenzwerten, stellt fest: „Ein Stadtteil, bei dem je zur Hälfte Einheimische und Zuwanderer leben, hat nach allgemeiner Auffassung die kritische Schwelle weit überschritten – egal aus welchen Ländern die Zuwanderer kommen." (Brech 2003, 33f.) Die Argumentation der Mischungsbefürworter gleicht in ihrem Muster dabei auf erschreckende Weise anderen auf Umweltschadstoffe oder Strahlungsgrenzwerte bezogenen Debatten – auch hier sind es oftmals willkürliche Setzungen, über deren Diskussion der Kern des Problems gerne verloren geht. „Zuwanderung bekommt den Status von Sondermülldeponien, bei denen jeder Stadtteil gegen den anderen kämpft, nur um sie möglichst nicht bei sich zu wissen." (Caesperlein, Gliemann 1998, 206) Wo und wie auch immer ein Zahlenwert bestimmt werden könnte – es folgt die Frage der Umsetzung: Einem Rechtsstaat ist es auch Bürgerinnen und Bürgern mit nicht-deutschem Pass gegenüber nur schwer möglich, aktiv und direkt in die Wohnstandortwahl einzugreifen. Hier experimentierten einige Städte, unter anderem Berlin und Frankfurt, mit Instrumenten wie Zuzugssperren und Quotierungen für bestimmte Ausländergruppen in bestimmten Stadtteilen, doch konnten keine nennenswerten Effekte erzielt werden – außer einer Belastung des so noch stärker segmentierten Mietwohnungsmarkts und weiterer Stigmatisierungen der entsprechenden Stadtteile. (Bartelheimer 1998)

Ein bekannter Segregationskritiker ist Wilhelm Heitmeyer. Er warnt vor einer Romantisierung von Segregation. Die von den Segregationsoptimisten propagierten Ziele seien weder für die Migranten noch für die Einheimischen wirklich sinnvoll. „Die angeblich positiven Effekte von Segregation stehen auf tönernen Füßen; statt dessen werden gruppenspezifische Eigeninteressen erkennbar, die die Desintegration forcieren und Schließungsprozesse nach innen mitsamt Konflikten an die ‚Grenzen' von Stadtvierteln und ethnischen Communities fördern." (Heitmeyer 1998, 452) Starke Segregation führe zu zahlreichen sozialen Problemen, Konflikte seien die Folge. Diese Konflikte müssten dabei nicht zwangsläufig zwischen Einheimischen und Migranten geführt werden, sondern es seien vor allem wachsende Konflikte unter den Zuwanderern zu befürchten. Daher sei Segregation keine Problemlösung, sondern im Gegenteil ein Problem, das sich zukünftig noch verschärfen wird. Optimistische Szenarien, die eine Entzerrung von Arbeitsmarkt (höhere Qualifikation der Zuwanderer, mehr Arbeitsplätze, Migranten-Ökonomien) und Zuwanderung oder sogar neue Ein- und Aufstiegschancen für Zuwanderer sehen, teilt Heitmeyer nicht. Er befürchtet eine Kumulation von wachsendem Zuwandereranteil und sinkender Arbeitsplatzzahl und eine damit einhergehende wachsende Segregation. Auch wenn Konflikte durchaus konstruktiv sein könnten, sei doch

eine schädliche Eskalation zu befürchten. Das Dilemma der Stadtpolitik sei hinreichend bekannt, die Handlungsspielräume gering. Heitmeyer plädiert für eine „ethnizitätsblinde“ (ebd. 460) Stadtpolitik, die auch bei freiwilliger Segregation jeglicher Gruppe interveniert. Er fordert, das Konzept der Integration nicht aufzugeben, nicht aus Not heraus die Segregation zu propagieren – weil ansonsten Benachteiligungen verstärkt und zementiert würden und darüber hinaus die negative Aussicht bestehe, dass es in der Stadt nicht mehr um Integration geht, sondern nur noch um die Interessen machtbewusster Eliten der Migranten und der autochthonen Etablierten in ihren „Zitadellen“.

Die Segregation wird sich in Zukunft weiter verschärfen, weil die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen immer problematischer werden. So professionalisiert sich der Arbeitsmarkt immer stärker, es verschwinden Arbeitsmarktsegmente, die traditionell vor allem Migrantinnen und Migranten nachfragen: Der un- oder angelernte Arbeiter wird immer seltener benötigt. (Kronauer, Vogel 2004, 242) Gleichzeitig wird beispielsweise in nordrhein-westfälischen Städten bis 2010 der Bevölkerungsanteil der Migranten in der „dynamischen Altersspanne“ von 20 bis 40 Jahren zum Teil bei ca. 45 Prozent liegen. (Heitmeyer, Anhut 2000b, 12) Welche Konsequenzen dies im Einzelnen haben wird, ist nicht abzusehen, doch die sozialräumliche Segregation wird zunehmen, die Entstehung von parallelgesellschaftlichen Entwicklungen, eine wachsenden Rückbesinnung auf die eigene Ethnie und Kultur ist zu befürchten. (Friedrichs 1998; Heitmeyer 1997c, 11) All dies kann dazu führen, dass die viel beschworene und diskutierte „Integrationsmaschine“ Stadt versagt. (vgl. Häußermann 1998, 160; Heitmeyer 1998; Feldtkeller 2001b)

Eine den Segregationsgegnern zuträgliche Argumentation beruht auf der „Kontakthypothese“. Diese These besagt, Integration sei durch häufige Kontakte zwischen Migranten und Einheimischen in der Wohn-Nachbarschaft zu erreichen, weil so Kenntnis voneinander und dadurch Verständnis füreinander möglich werde. Dies wiederum führe zu einer Anpassung der Lebensweisen und damit zur Integration. Demnach müsse im Idealfall in jedem Stadtteil und in jedem Wohnquartier eine möglichst gleichmäßige Verteilung von Migrantinnen und Migranten (und damit auch keine übermäßig hohe Konzentration einzelner Gruppen) angestrebt werden, um auf diese Weise breite und gleichmäßige Kontakte zu ermöglichen. Segregierte Gebiete verringerten demnach die Kontaktmöglichen zwischen Fremden und Einheimischen und behinderten so die Integration. Nach Leitner (1983, 75f.) bedarf es „jedoch einer Differenzierung nach der Art, Dauer und Intensität (der Kontakte) sowie nach dem Ausmaß, zu dem sich die beiden Gruppen gegenseitig als Konkurrenz bzw. Bedrohung wahrnehmen“. Hier ist also, wie so oft, eine pauschale und allgemeingültige Aussage schwer zu treffen. (Zur Kontakthypothese vgl. auch: Häußermann 2002, 37; Dangschat 1998, 46f.)

Seit Mitte der 1990er Jahre werden von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumforschung (BfLR) (Böltken 1993, 1994 und 1997) bzw. dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Böltken et al. 2002) im Rahmen einer regelmäßig durchgeführten Befragung diejenigen Personen zu den Befürwortern des Modells „Integration“ gezählt, die der Aussage „Es ist gut, wenn in einer Nachbarschaft Ausländer und Deutsche zusammenleben“ (Böltken 1997, 432) zustimmen. Die Befragten, die der Angabe „Es ist besser, wenn in einer Nachbarschaft die Deutschen und auch die Ausländer für sich getrennt leben“ (ebd.) zustimmen, plädieren demnach für „Segregation“. An dieser Stelle muss auf die sehr fragwürdige Einengung der Zusammenhänge hingewiesen werden: Zum einen wird hier Segregation als Gegenteil von Integration gewertet.

Im etymologischen Sinne mag das korrekt sein, doch Deutungsmuster, die Integration durch Segregation für möglich halten, werden damit schon im Ansatz für unsinnig erklärt. Zum anderen: Das Zusammenleben ist ohne Zweifel ein wichtiger Aspekt von Integration, doch die Gleichsetzung von Kontaktbefürwortung mit Integration und Befürwortung von Trennung mit Segregation ist eindimensional.

So entspricht das Ergebnis der BBR-Befragung dieser simplifizierenden Fragestellung: Diejenigen Befragten, die regelmäßig Kontakt zu Ausländern haben, beispielsweise in der Nachbarschaft, befürworten eher eine „Integration" im beschriebenen Sinn, wobei der Ausländeranteil jedoch auch nicht „zu hoch" sein darf – das wirkt dann wieder integrationshemmend. Die Befragten, die keine Kontakte zu Ausländern haben, wie dies beispielsweise für die neuen Bundesländer zutrifft, die einen geringen Ausländeranteil aufweisen, sind eher gegen eine Integration. Aus diesem Grund ist die durchschnittliche „Integrationsbereitschaft" in Westdeutschland seit 1990 (2001: 51 Prozent) konstant höher als in Ostdeutschland (2001: 31 Prozent) (Böltken et al. 2002, 409). Die Integrationsbereitschaft ließe sich demnach erhöhen, wenn möglichst in *allen* Wohngebieten und Nachbarschaften Ausländer angesiedelt würden.

Dangschat (1998, 46f.) mahnt angesichts Böltkens Untersuchungen ein höheres Maß an Differenzierung an: Zwar seien in Wohngebieten mit hohen Ausländeranteilen auch die Kontaktwahrscheinlichkeiten und damit die positiven Wirkungen sozialer Kontakte größer, doch in Gebieten mit hoher Ausländerkonzentration seien auch eher sozial benachteiligte, einkommensschwache und unterdurchschnittlich gebildete Deutsche zu finden – die in stärkerem Maße autoritätsgläubig, intolerant und fremdenfeindlich seien. Mehr potenzielle Kontakte mit mehr Toleranz und Integration gleichzusetzen, wie Böltken das tut, ist also sehr problematisch. Ebenfalls zu kurz geschlossen ist es, räumliche Nachbarschaft zum Konzept für den Abbau von Fremdenfeindlichkeit zu machen: „Räumliche Nachbarschaft kann also zwar das Kennen der kulturellen Gebräuche intensivieren und auch inter-ethnische Freundschaften mit sich bringen, kann aber dennoch kaum die Ausländerfeindlichkeit abbauen. Umgekehrt werden die Integrationschancen der MigrantInnen auch nicht besser, wenn sie in ‚gemischten' Wohnvierteln leben." (Dangschat 2000b, 172)

Heitmeyer und Anhut (2000c, 43) stellen schließlich fest, dass räumliche Nähe unterschiedlicher Ethnien nur unter bestimmten Bedingungen Integration fördert: Wenn die Gruppen einen ähnlichen sozialen Status aufweisen, das soziale Klima offen ist, regelmäßige Kontakte stattfinden und beide Seiten Vorteile davon haben – also dann, wenn Integration ohnehin schon gegeben ist. Wenn das Gegenteil der Fall ist – keine Kooperation, sondern Wettbewerb, angespanntes soziales Klima, inkompatible soziale Normen usw. – dann führt dieselbe Nähe zu Konflikten. Letztlich besteht die Erkenntnis darin, dass Kontakte dann die Integration fördern, wenn sie bereits stattgefunden hat. Wenn dagegen noch keine Integration stattgefunden hat, wird sie durch Kontakte erschwert. „[S]o erscheint der kausale Zusammenhang zwischen Kontakt und Einstellung als reine Tautologie" (Häußermann, Siebel 2004, 185). Demnach kann die Kontakthypothese bei der Frage nach der Beurteilung von Segregation nicht weiterhelfen.

Die Kritiker des Durchmischungsziels – exemplarisch aufgeführt seien hier Bremer 2000, Dangschat 2000b, Rex 1998, Schiewer 1999, Siebel 1994 und 1997 – vertreten die Auffassung, dass sich aus der Durchmischung „kein vernünftiger Auftrag an Sozialraumanalyse und raumbezogene Sozialplanung mehr entwickeln" ließe, „weil immer

schon vorausgesetzt ist, was eigentlich untersucht gehört: nämlich welche Probleme drängen und an welchen Punkten Verhältnisse gestaltbar bleiben“ (Bartelheimer 2000, 227f.). Segregation von Migrantinnen und Migranten ermögliche den Aufbau informeller Netzwerke, welche ökonomische, soziale und psychische Stabilität gewährleisteten. „Ethnisch-kulturelle Cluster“ (Reiß-Schmidt, Tress 2000, 211) könnten Heimatbewusstsein in der Fremde fördern, zur Entwicklung stabiler Bezugsgruppen beitragen und auch die Entfaltung kreativer und wirtschaftlich erfolgreicher Milieus unterstützen. (ebd.; Beauftragte BuReg 1997, 148) Eine erzwungene Mischung könne die wichtigen Netze als Voraussetzung für eine gelingende Integration zerstören bzw. deren Aufbau verhindern. (Siebel 1997, 40) Außerdem prallen bei einer homogenen Bevölkerungsstruktur weniger unterschiedliche Lebensweisen aufeinander. Die räumliche Nähe von sozial einander nicht nahe stehender Gruppen führt also – so Bourdieu – eben nicht automatisch zur sozialen Annäherung dieser Gruppen, denn „[t]atsächlich steht einem nichts ferner und ist nichts weniger tolerierbar als Menschen, die sozial fern stehen, aber mit denen man in räumlichen Kontakt kommt“ (Bourdieu 1991, 32). Damit seien – dies besagt die „Konflikthypothese“ – innerhalb einer sozial mehr oder weniger homogenen Stadtteilbevölkerung weniger Konflikte als bei einer sehr heterogenen Bevölkerungsstruktur zu befürchten. Weiterhin ist zu bedenken, dass mit hohen Migrantenkonzentrationen in den einen Stadtteilen auch sehr niedrige Zahlen in anderen Stadtteilen verbunden sind – und dies bedeutet eine Entlastung der einheimischen Bevölkerungsgruppen in diesen Stadtteilen. (Dangschat 2000b, 172)

Die Durchmischungskritiker stellen fest, dass Segregation zumeist als Ursache für eine Problemlage gesehen wird und nicht als Folge gesellschaftlicher Entwicklungen, die nicht per se problematisch ist. Die grundsätzlich andere Auffassung von Segregation als Symptom und nicht als Ursache wird von einigen Autoren durchaus differenziert. Wenn sich soziale Ungleichheiten in Form von Segregationsprozessen verräumlichen, dann manifestieren und steigern sich auf diese Art die ohnehin gegebenen Benachteiligungen. Die Wohn- und Wohnumfeldbedingungen sowie die Konzentration sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen kann die Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen einschränken. So kann Segregation also gleichermaßen Ursache und Folge von Benachteiligungen sein: „Ursache und Folge wird zur Wechselwirkung. Die Folgen von Marginalisierung und Ausgrenzungsprozessen in einem Bereich verdichten sich so zu einer Lebenslage.“ (Bremer 2000, 221; s. hierzu auch Dangschat 2000c, 210)

Wenn Segregation auch eine Folge gesellschaftlicher Entwicklungen ist, dann rückt das Zustandekommen von Segregation in den Mittelpunkt des Interesses. Als ein wesentliches Kriterium für die Bewertung von Segregation wird daher der Grad der Freiwilligkeit ihres Zustandekommens herangezogen. Grob zusammengefasst ist eine *freiwillige Segregation* zur Wahrung der eigenen Identität und zum Aufbau sozialer und ökonomischer Netzwerke innerhalb einer Einwanderergruppe als durchaus positiv zu werten. (Häußermann 1998, 156; Siebel 1997, 39) Eine auf Grund von fehlenden Wahlmöglichkeiten *erzwungene Segregation* wird demgegenüber als kritisch angesehen. Sie sei gleichzeitig Folge sozialer Ungleichheiten und Ursache neuer Ungleichheiten. (Han 2000, 236) Die Einschätzung der Freiwilligkeit von Segregation ist daher wesentlich, obwohl Skeptiker bezweifeln, dass es angesichts der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von sozialer Ungleichheit, Benachteiligungen und mehr oder minder latenten

Diskriminierungen überhaupt nennenswerte Wahlmöglichkeiten für Migranten auf dem Wohnungsmarkt gegeben hat bzw. gibt.

Zudem drückt Segregation einen Vergleich zwischen mehreren Gruppen aus. Sie kann daher erst dann als wirklich freiwillig bezeichnet werden, „wenn ein Konsens zwischen den Gruppen über die Wünschbarkeit des Verteilungsmusters besteht." (Bauböck 1994, 248) Oftmals ist die Freiwilligkeit von Segregation aber sehr einseitig: Eine (privilegierte) Bevölkerungsgruppe grenzt sich aktiv (also freiwillig) von der anderen durch Fortzug in attraktivere Wohngebiete ab. Die verbleibende Gruppe muss aber (unfreiwillig) mit dem vorhandenen Raum, den ebenfalls verbleibenden Personen sowie mit den nachziehenden Gruppen auskommen. Die unfreiwillig verbleibenden Gruppen haben also aktiv nicht zur Segregation beigetragen – sie sind in ihren Wahl- und Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt und werden auf diese Weise zur Segregation gezwungen und damit diskriminiert. Sie werden in der Folge als „Problem" wahrgenommen, obwohl es die Fortziehenden waren, die den problematischen Zustand herbeigeführt haben. Dennoch kann auch bei fehlenden Alternativen eine freiwillige Segregation vorliegen – beileibe nicht jeder Migrant muss mit seiner Lebenssituation unzufrieden sein.

Des Weiteren scheint eine gewisse Relativierung der ethnischen Segregation angebracht. Die heute oft als hoch problematisch und vor allem „neu" angesehenen sozialräumlichen Spaltungen können sich unter nur leicht geänderten Vorzeichen plötzlich als „normal" und undramatisch darstellen. So gab es auch schon zu Zeiten (angeblich) homogener Gesellschaftsstrukturen ausgeprägte „Parallelgesellschaften": „Arbeiter, Bauern, Handwerker, Wissenschaftler, Protestanten oder Katholiken hatten parallel zu den anderen Gruppen der Gesellschaft ihre jeweils eigenen Lebenswelten und eigenen Wohngebiete. Die Katholiken und Protestanten Deutschlands lebten noch bis in die sechziger Jahre mehr neben- als miteinander. Die Zahl der Mischehen war gering." (Oberndörfer 2004, 26)

Interessant wird es, wenn man fragt, ob Migrantinnen und Migranten grundsätzlich in der Lage sind, ihren Wohnort ihren Bedürfnissen gemäß zu wählen. Hierzu muss zunächst in Rechnung gestellt werden, dass die Teilmärkte des Wohnungsmarktes ungeachtet konjunktureller Schwankungen recht stark voneinander abgeschottet sind. Weiterhin können Migranten de facto nur auf bestimmte Segmente des Wohnungsmarktes zugreifen. (Friedrichs 2000, 179; Krätke 1995, 184) Hinzu kommt, dass es für immer mehr Haushalte, die sich am normalen Wohnungsmarkt nicht mehr angemessen versorgen können, ein immer schmaler werdendes Angebot an Sozialwohnungen gibt – das sich zudem räumlich in den jüngeren Beständen konzentriert, die an den Großstadträndern entstanden. (Häußermann et al. 2004b, 32) Diese Quartiere sind oftmals durch wenig vorteilhafte Eigenschaften gekennzeichnet, „die entweder die Lebensführung beschwerlich machen und/oder die Handlungsmöglichkeiten ihrer Bewohner objektiv einschränken" (Häußermann et al. 2004b, 29): geringe Wohnqualität, schlechte Ausstattung mit sozialer und kultureller Infrastruktur und mit Dienstleistungsangeboten sowie ein schlechtes Image. Aus diesen Gründen steht es für viele Migrantinnen und Migranten sehr schlecht um die Chance, auf einen anderen Teilmarkt zu wechseln und zum Abbau von Segregation beizutragen.

Eine so gefestigte wohnortbezogene (residentielle) Segregation kann zu weiteren sozialen Ungleichheiten führen: Einheimische meiden tendenziell ethnisch konzentrierte

Wohngebiete, die ethnische Konzentration erhöht die Sichtbarkeit – die so genannte „*visibility*" (Han 2000, 233) – der betreffenden Gruppen. „Dies bedeutet, daß ethnische Gruppen nicht nur in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit und Einheimischen quantitativ unübersehbar in Erscheinung treten, sondern daß sie durch ihre Konzentration diffuse Gefühle der Bedrohung auslösen." (Han 2000, 233) Spätestens wenn die Brücken zur umgebenden Gesellschaft abgebrochen sind, kann der integrative Charakter einer ethnischen Kolonie ins Gegenteil umschlagen. „Eine räumlich segregierte Kultur kann also sowohl Ressource als auch Fessel sein." (Häußermann et al. 2004b, 27) Damit ist der sich selbst verstärkende Kreislauf aus Segregation und Ausgrenzung geschlossen. Es werden auch diejenigen festgehalten, die den Wunsch haben, sich zu entfernen und sich stärker der Mehrheitsgesellschaft anzunähern.

Es sollte deutlich werden, dass sich insbesondere angesichts einer unfreiwilligen Segregation mit ihren ausgrenzenden und benachteiligenden Konsequenzen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe abzeichnet: Nicht die Migranten allein sind Verursacher von Segregation und den möglichen Folgen. Ebenso wenig können sie daher einzige Ziel(gruppe) und alleiniger Gegenstand möglicher Handlungsansätze sein. Es muss um das breite Spektrum der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenhänge gehen. Während also eine freiwillige Segregation vor allem zur Notwendigkeit führt, diese zu akzeptieren und konstruktiv mit ihr umzugehen, erfordert eine erzwungene Segregation Maßnahmen, die zu Grunde liegenden Ursachen zu bekämpfen.

Angesichts aller Kontroversen um residentielle und räumliche Segregation stellt Pott (2001) die Debatte selbst in Frage. Er kritisiert die Raumfixierung der Segregationsforschung und bezweifelt die zentrale Rolle des Wohnorts bei der Reproduktion sozialer Ungleichheiten. (Pott 2001, 63) Residentielle Segregation habe, so Pott, keinen signifikanten Einfluss auf die Integration bzw. Assimilation von Migranten: „Interessanterweise können selbst die Anwendungen des Assimilationsmodells durchweg keine signifikanten negativen Kontexteinflüsse residentieller Segregationen auf das Assimilationsverhalten von Migranten nachweisen." (Pott 2001, 68) Pott schlägt daher vor, Inklusion und Exklusion in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen zu thematisieren und den Raum als nur eine von mehreren Dimensionen zu betrachten.

Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene

Der Umgang mit der Segregation von Migranten ist und bleibt eine Frage, die sich klaren Rezepten entzieht. Ungleichheiten, Benachteiligungen, Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten sind Fakten, die ihren räumlichen Ausdruck in den Wohnquartieren der Stadt finden. Auch der Wunsch, mit und in der eigenen *community* zu leben, ist ein wichtiger und der Integration dienlicher Segregationsfaktor. Die Ungleichverteilung von Migranten in der Stadt ist also Ausdruck gesamt- und stadtgesellschaftlicher Konfigurationen und zunächst einmal wertfrei als gegeben zu akzeptieren. Zu diesem Ergebnis kommt auch ein interdisziplinär besetztes Expertenforum aus Wissenschaftlern und Praktikern aus Kommunen und Wohnungswirtschaft im Rahmen des Projektes „Zuwanderer in der Stadt" der Schader-Stiftung: „Auch in Deutschland findet eine räumliche Konzentration von Zuwanderern in den Städten statt und ist letztlich nicht zu verhindern. […] Freiwillige ethnische Segregation ist weder zu vermeiden noch ist sie von vornherein schädlich für eine erfolgreiche Integration von Zuwanderern." (Schader-Stiftung et al. 2005, 19) Diese Anerkennung ethnischer Segregation als städtisches Faktum, also das schlichte Akzeptieren der Realität unabhängig von etwaig anders aus-

sehenden Ziel- oder Wunschvorstellungen, scheint jedoch nach wie vor in Politik und Verwaltung, in der Bevölkerung oder bei Vertretern der Wohnungswirtschaft keine Selbstverständlichkeit.

Obwohl es kaum eine andere Lösung gibt: „Die Expertengruppe des Verbundprojektes ‚Zuwanderer in der Stadt' bei der Schader-Stiftung hat deutlich gemacht, dass die Stadtplanung und die Wohnungsbaugesellschaften keine Instrumente haben, einmal entstandene Konzentrationen einfach wieder aufzulösen." (Kapphahn 2005, 10) Die Einflussmöglichkeiten der Stadtplanung und des Wohnungsbaus dürfen also nicht überschätzt werden. (Ahuis 2003, 29) Daher können Maßnahmen vor allem darauf abzielen, weitere Segregationsprozesse zu verhindern.

Wenn die kommunalen Handlungsmöglichkeiten auch begrenzt sind, so lassen sich doch Ansätze zur Bekämpfung von Segregations*ursachen* benennen, die dazu beitragen könnten, weitere Segregationsprozesse zu verhindern.

- *Sozialer Ausgleich:* Naheliegenderweise bietet es sich an, auf die stadtweiten sozioökonomischen Ursachen von problematischer Segregation einzuwirken. Mit der Bekämpfung von sozialer Benachteiligung und mit der Stärkung endogener Potenziale werden auch die Ursachen unfreiwilliger Segregation bekämpft. Doch hier sind, es wurde bereits mehrfach erwähnt, die faktisch möglichen Maßnahmen begrenzt. Kern der Bemühungen sollten die Handlungsfelder Wirtschaft, Arbeit und Bildung sein. Auf diese Möglichkeiten wird unten ausführlicher eingegangen.
- *Wohnungsmarkt – Verwaltung des stadteigenen Wohnungsbestandes über die Belegungsrechte:* Vor allem der öffentliche Wohnungsbau bietet sich „als eine Domäne der Regulierung sozialer Prozesse" (Schader-Stiftung 2004) an. Wenn auch die Belegungsrechte der Städte immer weiter auslaufen, so liegen hier noch am ehesten die unmittelbaren Einflussmöglichkeiten der Kommune. Zumindest in gewissen Grenzen kann eine gezielte Belegungspolitik die Mischung bzw. Trennung von Bevölkerungsgruppen beeinflussen. De facto sind die Handlungsspielräume zumeist relativ gering, da der Überhang von Angebot zu Nachfrage und damit die Variationsbreite der Entscheidungsmöglichkeiten nicht ausreichend ist. Dennoch wäre es auch im Sinne dieser verbleibenden Einflussmöglichkeiten fatal, wenn Kommunen – wie es bereits manche planen oder getan haben – aus kurzfristigem Kalkül ihre Wohnungsbestände an Private veräußern. Die Stadt Dresden hat beispielsweise im März 2006 beschlossen, ihren gesamten Wohnungsbestand von 48.000 Wohnungen für 1,7 Milliarden Euro an die US-amerikanische Investorengruppe Fortress zu verkaufen, um auf diese Weise schuldenfrei zu werden. Eine Sozialcharta soll Luxussanierungen verbieten und Mieterhöhungen begrenzen. (FAZ 10.03.2006; SZ 10.03.2006) Es bleibt abzuwarten, welche sozialen und anderen Folgen der Verkauf haben wird.
- *Bauliche Mischung:* In der Debatte um die Möglichkeiten, eine soziale Durchmischung mit planerischen Maßnahmen oder Konzepten zu erzielen, wird der Zusammenhang zwischen einer baulichen Mischung und einer sozialen Mischung diskutiert. Also: Führt eine Vielfalt großer und kleiner Gebäude, ein bunter Mix verschiedener Baustile, -formen und -qualitäten zu einer heterogenen Zusammensetzung der Bevölkerung? Susan Fainstein (s. Fainstein 2004) weist nach, dass dies im Sinne einer klaren Ursache-Wirkung-Beziehung nicht der Fall sein kann – vielmehr seien die sozialen Programme entscheidend. So gebe es in Amsterdam beispielswei-

> se baulich homogene Quartiere mit einer sozial und ethnisch gemischten Bevölkerung. Der niederländische Wohlfahrtsstaat sorge für einen Ausgleich ökonomischer Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, so dass sich auch Einkommensschwache Wohnungen leisten können, die sie unter anderen Umständen nicht bezahlen könnten. Der ökonomische Ausgleich schwäche auch Konfliktpotenziale ab, die sich ergäben, wenn unterschiedliche soziale Gruppen auf engem Raum aufeinander träfen. (Fainstein 2004, 11) Wenn es ein bauliches Konzept gibt, dann eher im Sinn des Unterlassens bestimmter Projekte: Große Anlagen, die ihre Bewohnerschaft vom Rest der Stadt abtrennen, befördern die soziale Isolation mit allen bekannten Konsequenzen. (ebd., 18)

Nicht auf die Segregationsursachen, sondern ausschließlich auf die Symptome zielt das vor allem in den 1970er und 80er Jahren praktizierte Instrument der Zuzugssperren und Quotierungen. Wie bereits oben (S. 44) erwähnt, versuchten einige Städte, den Zuzug einzelner Ausländergruppen in bestimmte Stadtteile zu begrenzen. In Berlin galt beispielsweise zwischen 1975 und 1990 für die Innenstadtbezirke Tiergarten, Wedding und Kreuzberg eine Zuzugssperre für Nicht-EU-Ausländer. (John 2004, 6) Diese erhielten erst dann eine Aufenthaltgenehmigung, wenn sie eine Wohnung außerhalb dieser Bezirke nachweisen konnten. In Frankfurt am Main wurden Quoten für den öffentlichen Wohnungsbau bestimmt: nicht mehr als 30 Prozent Ausländer, 15 Prozent Sozialhilfeempfänger und 10 Prozent Aussiedler. (Bartelheimer 1998) Weder in Berlin noch anderswo haben diese Quotierungen aber den gewünschten Effekt der Verteilung und De-Segregation bewirkt. Im Gegenteil: Die betreffenden Stadtteile wurden in ihrem negativen Image bestätigt und das Wohnungsangebot wurde für die ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen noch enger.

Die Möglichkeiten der Kommunen sind also begrenzt. Daher kann ein ernst gemeintes und realistisches Ziel nicht lauten, ethnische Segregation generell zu verhindern. Es müsste eher darum gehen, mit Segregation und all ihren Begleiterscheinungen konstruktiv umzugehen.

1.4.3 Wohnen – Migranten noch immer benachteiligt?

Ein zentraler Aspekt der städtischen Migrationsthematik ist, wie im vorangehenden Kapitel über die Segregation bereits deutlich wurde, die Wohnsituation von Migrantinnen und Migranten. An den Wohnverhältnissen lässt sich eine wesentliche Dimension der Integration ablesen: Die Phasen der Migration und die gesellschaftliche Integration verlaufen parallel zur Entwicklung der Wohnsituation. Zu Beginn der Arbeitsmigration nach Deutschland gingen alle Beteiligten von einem temporären Aufenthalt der Migranten in der Bundesrepublik aus. Daher fragten Migranten vor allem einfachen und preisgünstigen Wohnraum in der Nähe der Arbeitsstätten, also die unteren Wohnungsmarktsegmente, nach. Die selektive Nachfrage sowie diskriminierende und benachteiligende Angebotsstrukturen trugen zu den bereits dargestellten Segregationsprozessen bei. Von entsprechend niedrigem Standard waren sowohl die Wohnraumversorgung der Arbeitsmigranten, als auch die Qualität der wohnungsnahen Freiräume. Doch mit Beginn des Familiennachzugs und dem damit verbundenen auf Dauer gestellten Aufenthalt änderte (also erhöhte) sich auch der Anspruch an die Wohn- und Wohnumfeldqualität sowie die Wohnungsgröße.

Zwar verbessert sich die Wohnsituation von Migranten, doch Versorgungsdefizite und sozial-räumliche Polarisierung sind nach wie vor festzustellen. Es bleibt ein Abstand zu den Wohnverhältnissen der Einheimischen. Mittlerweile haben zwar fast alle Migrantenhaushalte Badezimmer, doch noch immer ist jeder sechste Haushalt ohne Zentralheizung – zum Vergleich: Nur jeder 14. deutsche Haushalt verfügt nicht über eine Zentralheizung. (Häußermann, Siebel 2001b, 20)

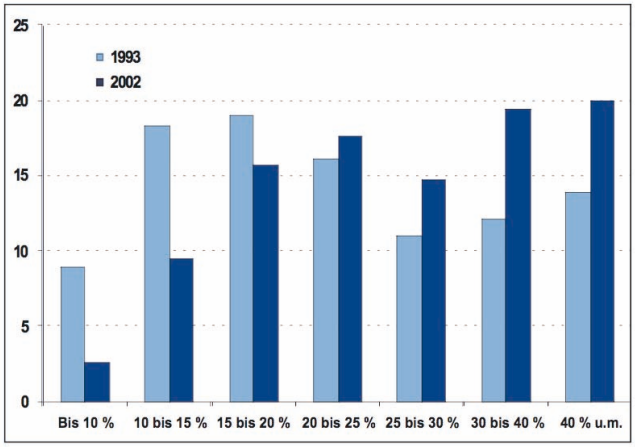


Abbildung 13: Ausländische Mieterhaushalte nach Mietbelastungsklassen, 1993 und 2002 (Mietbelastung in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens) (Hallenberg 2005, 168)

Während sich die massiven Benachteiligungen von Migrantinnen und Migranten hinsichtlich der Wohnungsausstattung durch konsequente Sanierungsprogramme zu weiten Teilen gebessert haben, gibt es nach wie vor große Defizite bei der Wohnungsgröße: Die Anzahl der Räume pro Haushaltsmitglied beträgt bei Migranten 1,3 (bei Türken sogar nur 1,1), während Deutsche über 1,8 Räume pro Person verfügen. Entsprechendes gilt für die Wohnfläche pro Person: Im Durchschnitt verfügen Migranten über 31 qm pro Person (türkische Haushalte sogar nur über 27 qm), während Deutsche über 46 qm verfügen. (Clark, Drever 2001, 469) Sieben Prozent der deutschen, aber 37 Prozent der nicht-deutschen Bevölkerung sind von Wohnraum-Unterversorgung betroffen. Zudem zahlten „[a]usländische Mieterhaushalte […] im Jahr 2002 im Durchschnitt 6,17 € [pro Quadratmeter] und damit 7 % mehr als deutsche Haushalte, bei geringerem Einkommen und damit geringerer Mietzahlungsfähigkeit“ (Kapphahn 2005, 10). Entsprechend ist die Mietbelastungsquote (Mietbelastung in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens) höher als bei Einheimischen: „2002 betrug die Quote 24,3 % (deutsche Mieter: 22,6%)“ (Hallenberg 2005, 168), wobei der Anteil der besonders hoch belasteten Haushalte zwischen 1993 und 2002 stark angestiegen ist (s. Abbildung 13). So kann es nicht verwundern, dass die Unzufriedenheit von Migrantinnen und Migranten über ihre Wohnsituation groß ist. (Hanhörster 2001, 10; Bremer 2000, 157) Die Unzufriedenheit belegt im Übrigen, dass die Ansprüche von Migranten an Qualität und Größe der Wohnung nicht (mehr) geringer sind als die der Einheimischen.

Da Migrantinnen und Migranten noch immer hauptsächlich in dicht besiedelten Stadtquartieren leben, ist auch die Versorgung mit privat und öffentlich nutzbaren Freiflächen unterdurchschnittlich. Aber gerade Migranten und ihre Familien sind aufgrund der beengten Wohnverhältnisse (weniger Wohnfläche, größere Familien) in hohem Maße auf diese Flächen angewiesen. (Grimm-Pretner 1999, 40ff.; Emmenegger 1998, 25) Institutionalisierte Freizeitangebote wirken „schichtspezifisch selektiv“, sowohl inhaltlich, als auch bezüglich des finanziellen Aufwandes. Zudem besucht ein überdurchschnittlich hoher Anteil von Migrantenkindern die Sonder- und Hauptschule (s. a. Kapitel 1.4.4 Wirtschaft, Arbeit, Bildung, S. 57ff.). Der Besuch dieser Schultypen geht oft einher mit geringer außerschulischer Qualifikation: „Demnach verfügen Migrantenkinder und -jugendliche über vergleichsweise mehr ‚nicht verplanter’ Freizeit, in der die öffentlichen Freiräume wichtige Orte der sozialen Interaktion sind“ (Grimm-Pretner

1999, 41). Aufgrund ihrer ökonomischen und sozialen Situation sind gerade Migrantenkinder in hohem Maße auf das Vorhandensein öffentlich nutzbarer „freier" Räume angewiesen, die zur Nutzung weder Geld noch einen Legitimationsnachweis erfordern. Die wohnungsnahen Freiräume, die für junge Migrantinnen und Migranten zur Verfügung stehen, sind in der Regel Räume, die auch von anderen Bewohnern der entsprechenden Wohngebiete nachgefragt und genutzt werden – dies sind auf Grund der sozialräumlichen Situation und der in den betreffenden Stadtquartieren häufig vorliegenden Kumulation oftmals einkommensschwache und sozial benachteiligte oder stigmatisierte Menschen. So sind die vorhandenen öffentlich nutzbaren Räume oft nicht nur intensiv genutzt – bis hin zur Übernutzung und Vandalismus –, sondern auch auf Grund des Zusammentreffens sehr unterschiedlicher Lebensstile, Wertvorstellungen und kultureller Muster potenziell oder real Orte von Konflikten, Ausgrenzung und Verdrängung. (Breitfuss et al. 2005, 23)

Schwer zu bestimmen sind „migrantenspezifische" Wohn- und Freiraumbedürfnisse, also Bedürfnisse, die sich etwa aus besonderen religiösen oder kulturellen Hintergründen ergeben könnten. Wenn überhaupt, dann sind dies Wünsche nach variableren Grundrissen und „Ausweichräumen" für Frauen, um bei Besuch von Verwandten und Bekannten die Geschlechtertrennung zu gewährleisten. Allerdings kann gerade die Akzeptanz eines unterstellten kulturellen Bedürfnisses, das eine räumliche Abgrenzung zur Folge hat, dazu führen, dass Teile der Bevölkerung ausgegrenzt werden, namentlich Frauen und Mädchen. (Grimm-Pretner 1999, 43) Besondere Wünsche in Bezug auf das Wohnen und das Wohnumfeld ergeben sich aber aus der überdurchschnittlichen Größe von Migrantenhaushalten – so fragen Migrantinnen und Migranten im Durchschnitt größere Wohnungen nach als Einheimische und nutzen öffentlich zugängliche Räume intensiver. Allerdings spiegeln diese besondern Wünsche in der Regel allgemeine Anforderungen an funktionierende Freiräume wider: Die Fläche muss mehreren Nutzergruppen nebeneinander Räume bieten, durch lockere Aufteilung Aufenthaltsräume schaffen und Möglichkeiten zur Kommunikation bieten. (s. Stadtplanung Wien 1998, 2004a) Darüber hinaus haben Migranten häufig ein Interesse an einem Nutzgarten-Bereich in Wohnungsnähe. (Planerladen 2004, 18)

Die schlechtere Versorgung mit Wohnraum sowie die damit zusammenhängende geringere Wohnzufriedenheit ist aber mit den schlechteren Einkommensverhältnissen und den überdurchschnittlichen Haushaltsgrößen nicht vollständig zu erklären. Regressionsanalysen zeigen, dass es auf dem Wohnungsmarkt auch den „Ausländer-Einfluss" gibt: „In der Regel wird jemand, der weniger verdient, auch schlechter wohnen. Allerdings kann man als Ausländer am Wohnungsmarkt schon deswegen benachteiligt sein, weil man Ausländer ist." (Clark, Drever 2001, 471) Von „Diskriminierungsmieten" sind insbesondere türkischstämmige Migranten betroffen. Die Herkunft bzw. die Nationalität wird so zum Stigma. „Diskriminierung […] [ist] Teil der Versorgungsrealität von Migranten-Haushalten auf dem Wohnungsmarkt" (Staubach 2005a, 21). Einschränkend muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Tatsache der Diskriminierung von Ausländern bei der Wohnungssuche zwar allgemein bekannt, das Ausmaß jedoch nur schwer zu ermitteln ist. (Häußermann, Siebel 2001b, 19)

Die Ungleichheiten und Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt sind auf zahlreiche Phänomene und Ursachen zurückzuführen. Ein wichtiger Aspekt ist der segmentierte Wohnungsmarkt, auf den bereits im Zusammenhang mit den Ursachen für Segre-

gation eingegangen wurde. Teile des Wohnungsmarktes sind für die Mehrzahl der Migranten (insbesondere türkischer Herkunft) nur schwer zugänglich. Das verbleibende Segment ist sehr eng, so dass das Mietpreisniveau höher ist als in für Migranten nicht zugänglichen höherwertigen Segmenten. „Auch wenn von einem weitgehend entspannten Wohnungsmarkt gesprochen werden kann, sind Migranten überdurchschnittlich häufig auf das – zunehmend hart umkämpfte – Segment preisgünstigen großen Wohnraums angewiesen." (Grandt, Hanhörster 2003, 12) Trotz des prinzipiellen Wandels vom Anbieter- zum Nachfragermarkt sind also Teilmärkte immer noch eng und teuer für die nachfragenden Gruppen. Durch die abnehmende Zahl der Belegungsbindungen sinkt die sozialpolitische Steuerungsfähigkeit. Zudem verstärken ungehindert sich auswirkende Marktmechanismen Ausgrenzung und Segregation. (Planerladen 2004, 26) Hinzu kommen sich selbst verstärkende Effekte aus geringem Einkommen und bzw. oder ethnischer Zusammensetzung der Bewohnerschaft und sozialer Stigmatisierung der betreffenden Quartiere. (Krätke 1995, 185) In einer Abwärtsspirale können so „aufgegebene" Quartiere entstehen, die große planerische und politische Herausforderungen darstellen.

Eine Möglichkeit, den hohen Mietkosten zu entgehen und die eigenen Wohnwünsche zu verwirklichen, ist der Erwerb von Wohneigentum. Doch auch hier sind Migranten schlechter gestellt: 2002 waren 15,1 Prozent der Ausländer Wohneigentümer (Hallenberg 2005, 168) (s. Abbildung 14) – was allerdings einen deutlichen Anstieg gegenüber 1985 bedeutet, als der Wert noch bei 8 Prozent lag. Bei den Türken stieg dieser Wert sogar von 2 Prozent auf 12 Prozent. Vermutlich läge der Wert noch höher, würde man die eingebürgerten Migranten hinzuzählen können. Trotz dieser steigenden Tendenz ist der Abstand zu den Deutschen jedoch immer noch sehr deutlich: Die Eigentümerquote der deutschen Haushalte lag 1998 bei 38 Prozent. Allerdings lag dieser Wert 1985 bei 41 Prozent – der Rückgang ist auf die Verselbständigung und Zunahme junger Haushalte zurückzuführen. (AiD 2/2003, 3)

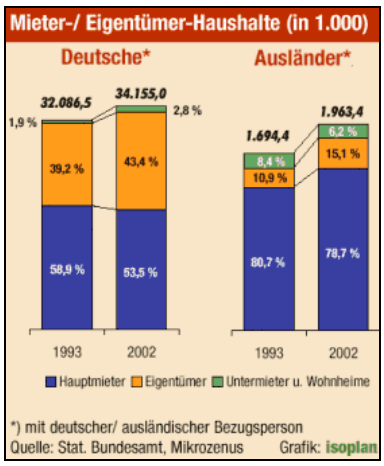


Abbildung 14: Wohnverhältnisse von Ausländern und Deutschen (AiD 4/2005, 18)

Grandt und Hanhörster (2003, 12f.) vertreten die Auffassung, dass die Förderung von Wohneigentum in den Kernstädten und Ballungsräumen Impulse gegen Abwanderung und damit gegen Zersiedelung und Entmischung gibt. Dies gelte vor allem für die „Schwellenhaushalte" mit mittlerem Einkommen (zwischen 1.500 und 2.250 € Nettoeinkommen/ Monat), zu denen auch viele Migrantenhaushalte zu zählen sind. Ob Wohneigentum aber tatsächlich auch zu einer sozialen Stabilisierung führt, ist bislang nur wenig erforscht – wenn es auch plausibel erscheint; denn „[w]er Eigentümer eines Grundstücks, eines Hauses oder einer Wohnung ist, verbindet sich mit den Menschen seiner Umgebung, der Kultur, ‚dem Land und den Leuten' positiver als ein Mieter, der seine eigene Situation mobiler einschätzt als ein Eigentümer." (Pach 1999, 43)

Weiter bleibt festzuhalten, dass trotz eines offenkundigen Nachholbedarfes „Migranten als Zielgruppe für den Eigentumssektor in der Vergangenheit allerdings kaum ent-

deckt“ (Grandt, Hanhörster 2003, 13) worden sind – „es sind erst neuerdings vereinzelt Veräußerungen im Bestand oder Neubauvorhaben zu finden, für die direkt bei Migranten geworben wird. Die Objekte, die gezielt Migranten angeboten werden, befinden sich fast ausschließlich in Siedlungsstrukturen, für die aufgrund ihrer sozial-räumlichen Benachteiligung kein deutsches Käuferklientel erwartet wird.“ (ebd.) Womit der Erwerb von Wohneigentum keinen Beitrag zum Abbau von Segregation darstellt, sondern im Gegenteil vorhandene Konzentrationen von Migranten verfestigt.

Die Wohnsituation von Migranten ist also nach wie vor schlechter als die der Einheimischen, jedoch nicht mehr so dramatisch wie in vergangenen Zeiten. Das Bild könnte sogar noch besser aussehen, wenn nicht das statistische Unterscheidungskriterium der Staatsangehörigkeit Grundlage der meisten Erhebungen wäre. Stichproben zeigen, dass eingebürgerte Migranten eine „wesentlich günstigere ‚sozioökonomische Platzierung‘ aufweisen als Ausländer derselben Herkunft“ (AiD 2/2003, 18). So werden die erfolgreichsten Zuwanderer „buchstäblich in der deutschen Bevölkerung versteckt“ (ebd.). Obwohl das Aufgehen in der Mehrheitsgesellschaft ein Ziel der Integration ist, rücken durch die statistische Reduzierung auf die Staatsangehörigkeit gerade die Beispiele einer gelungen Integration aus dem Fokus. Damit sind sie zum einen als geeignete Vorbilder für andere Migranten, zum anderen als positive Beispiele der Integration für die Mehrheitsgesellschaft nicht sichtbar. Deutlich wahrnehmbar bleiben hingegen die weniger „integrierten“ und weniger erfolgreichen Migranten. Auf diese Art und Weise werden in den Statistiken, die häufig als Faktengrundlage für politische Entscheidungen dienen, weder die Anpassungsleistungen der Migranten noch die Aufnahmeleistungen der Mehrheitsgesellschaft gewürdigt und positiv verstärkend genutzt.

Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene

In Kenntnis der noch vorhandenen Probleme stellt sich die Frage, welche Handlungsmöglichkeiten die Kommunen haben, um die Wohnsituation von Migranten weiter zu verbessern und diskriminierende Benachteiligungen zu bekämpfen. Hierzu einige mögliche Ansätze:

- *Transferleistungen:* Ein klassisches und bewährtes Mittel des sozialen Ausgleichs ist der ökonomische Ausgleich. Die Kommune, das Land, der Bund unterstützt Einkommensschwache und Arbeitslose finanziell, damit diese sich beispielsweise Wohnungen leisten können, die sie ohne diese Unterstützung nicht bezahlen könnten. Dieses Konzept – Sozialstaat genannt – hat in der Bundesrepublik trotz immer weiter wachsender Arbeitslosenzahlen für eine gerade im Vergleich zu anderen Ländern große soziale Stabilität und Konfliktarmut gesorgt. Mittlerweile beginnt die Politik auf allen Ebenen mit dem Umbau des Sozialstaates, weil das Niveau der Transferleistungen nicht mehr finanzierbar erscheint. Die Schere zwischen einkommens- und vermögensstarken Bevölkerungsteilen auf der einen und einkommensschwachen Bevölkerungsteilen auf der anderen Seite wird auf diese Weise aber nicht kleiner. Daher müssen Wege gefunden werden, den Ausgleich zwischen Arm und Reich trotz knapper Kassen aufrecht zu erhalten. Hierbei müssen alle Teile der Bevölkerung ihren Möglichkeiten gemäß in die Verantwortung genommen werden – wobei zu fragen ist, wem mehr Gestaltungs- und Anpassungsmöglichkeiten gegeben sind: den einheimischen Doppelverdienern ohne Kinder („DINKies“) oder den Migrantenfamilien mit drei Kindern ohne eigenes Einkommen? Nur wer die ökonomischen Mittel dazu hat, kann beispielsweise der (abstrakten) Aufforderung nach-

kommen, sich nicht „abzuschotten“, sondern dort zu wohnen, wo es eine bauliche und soziale Vielfalt gibt. Ohne diese Mittel tendiert die Wahlfreiheit gegen null.

- *Quartiersbezogene Programme auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene* (zum Beispiel im Rahmen des Bundesprogrammes Soziale Stadt, des Stadtumbaus oder von Stadtteilentwicklungskonzepten): Die Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität in benachteiligten Stadtteilen durch soziale, bauliche oder arbeitsmarktbezogene Maßnahmen kann dazu beitragen, die benachteiligende und stigmatisierende Wirkung bestimmter Adressen abzubauen. Hier sind die Kommunen zumeist in überkommunale Programme auf Landes- oder Bundesebene eingebunden. Diese Programme umfassen eine mehrdimensionale Problemanalyse und Handlungskonzipierung; es geht also nicht „nur“ um das Wohnen, sondern um möglichst viele relevante Aspekte, die darauf zielen, die Lebenssituation von Migranten und anderen Bevölkerungsgruppen zu verbessern.
- *Ausweisung von Bauland:* Durch die Bereitstellung von Bauland und die Spezifizierung der Bebauungsdichte, Geschossflächen, Nutzungsformen und weiterem können Kommunen bestimmte Klientelgruppen ansprechen. Die schlichte Möglichkeit, günstige Grundstücke in „passenden“ Größen erwerben und bebauen zu können, könnte auch für Migranten bzw. Bevölkerungsgruppen mit geringerem Einkommen Anreize zum Hausbau schaffen. Auch die gezielte Platzierung von Neubauflächen in Nachbarschaft zu vorhandenen besonders benachteiligten oder auch privilegierten Lagen kann sich auf die Segregation auswirken – vorausgesetzt, der Markt nimmt die ausgewiesene Flächen in gewünschtem Maß an.
- *Förderung von Wohneigentum für Migranten:* Günstiges Bauland ist eine Möglichkeit, die Bildung von Wohneigentum zu fördern. Im Bestand könnte der Erwerb von Mietwohnungen durch die Mieter gezielt gefördert werden. Auch die zielgruppenspezifische finanzielle Unterstützung und Förderung von genossenschaftlichen Modellen sind denkbar. Modellprojekte für Wohneigentum von Migranten gibt es, aber der Name sagt es: Es handelt sich um Modelle, deren Verbreitung auf dem Wohnungsmarkt noch nicht gesichert ist.
- *Öffentliche Räume*: Die wohnungsnahen öffentlich nutzbaren Räume können als Orte der Integration genutzt und gestärkt werden. Hierzu gehört, dass mit den (potenziellen) Nutzerinnen und Nutzern aller Bewohnergruppen gemeinsam nach Möglichkeit gesucht wird, die erforderlichen Aufenthaltsqualitäten festzustellen und herzustellen. Generell sollte eine attraktive, angemessene und funktionstüchtige Ausstattung und regelmäßige Pflege intensiv genutzter Freiräume sicher gestellt werden – auch wenn es sich um Orte handelt, die sich weder in hochwertigen Einkaufslagen befinden noch der touristischen Attraktion und Repräsentation der Stadt dienen. (vgl. Breitfuss et al. 2005)
- *Antidiskriminierung:* Das am 14. August 2006 verabschiedete Allgemeine Gleichstellungsgesetz (AGG) (s. Kap. 1.2.2, S. 22 dieser Arbeit) kann dazu beitragen, diskriminierende Ablehnungen ausländischer Mieter zu verhindern – wenn das Vorliegen einer Ablehnung auf Grund der Herkunft oder Nationalität der Mieter wirklich nachweisbar ist. So ist es auch unter Umständen Wohnungsunternehmen nicht mehr gestattet, Mietgesuche von Migranten einer bestimmten Nationalität für einen bestimmten Wohnstandort abzulehnen. (Staubach 2005a, 21) Allerdings wird Woh-

nungsunternehmen trotzdem noch Gestaltungsspielraum bei der Auswahl ihrer Mieter bleiben, denn: „Bei der Vermietung von Wohnraum ist eine unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse zulässig." (§ 19, Abs. 3 AGG) Die Praxis wird zeigen, ob Vermieter diese Klausel als Vorwand einer diskriminierenden Ablehnung bestimmter unerwünschter Mieter nutzen oder ob sich Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt mit dem Allgemeinen Gleichstellungsgesetz wirksam verhindern lassen.

Die Beispiele zeigen, dass sich die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen zwar auf konkret bestimmbare und abgrenzbare Orte und Quartiere beziehen, aber eines Überbaus bedürfen. Lokal begrenzte Maßnahmen können immense Auswirkungen auf die gesamte Stadt haben. Auch symbolische Wirkungen von Maßnahmen dürfen nicht unterschätzt werden – so können Zuzugssperren trotz faktisch geringer Relevanz Stigmatisierungen von Bevölkerungsgruppen und Stadtteilen innerhalb kürzester Zeit dramatisch erhöhen. Weiterhin bedeuten Förderungen, die bestimmte Bevölkerungsgruppen ansprechen sollen, in Zeiten knapper Haushaltskassen auch eine geringere oder gar keine Förderung anderer Gruppen. Hierzu sind stadtweite und ressortübergreifende kommunalpolitische Entscheidungen erforderlich, die im Idealfall einem übergeordneten Handlungsziel oder -plan folgen.

1.4.4 Wirtschaft, Arbeit, Bildung – Migranten: Verlierer des Strukturwandels oder neue Stütze der Wirtschaft?

Arbeit und Einkommen, das heißt, die Suche nach materieller Absicherung, waren in der Zeit der Anwerbephase bis 1973 die wesentlichen Motivationsfaktoren vieler Migranten, sich in ein fremdes Land aufzumachen. Die westeuropäische Wirtschaft, insbesondere die Großindustrie, suchte zur Sicherung des Wachstums Arbeitskräfte. Diese mussten bereit sein, körperlich schwere und unangenehme Arbeiten auszuführen, für die es keiner hohen Qualifikation bedurfte: Arbeiterinnen und Arbeiter waren gefragt. Aus Sicht der Arbeitskräfte suchenden Industrie von Vorteil war weiterhin die rechtliche Benachteiligung der Arbeitskräfte aus dem Ausland – so war ein Maximum an unternehmerischer Flexibilität gegenüber den Gastarbeitern möglich. „[Die Migranten] erfüllen ihre Funktion als Anbieter gering qualifizierter, billiger und leidensbereiter Arbeitskraft um so besser, je höher ihre Verletzlichkeit auf dem Arbeitsmarkt ist. Ihr prekärer politischer und sozialer Status ist wenigstens zum Teil Voraussetzung für ihre Rolle als Reservearmee für den Arbeitsmarkt." (Häußermann et al. 2004b, 26)

Wie bereits beschrieben, erwies sich die Vorstellung einer zeitlich befristeten Phase des Aufenthalts der „Gastarbeiter" als Illusion. Viele der so genannten „Gastarbeiter" ließen ihre Familien hinterher kommen und stellten ihren Aufenthalt auf Dauer. Mittlerweile spielen jedoch auf dem Arbeitsmarkt eben jene Aufgaben, für die die Gastarbeiter ins Land geholt wurden – zum Beispiel als Arbeiter in der Industrie – kaum mehr eine Rolle. Als Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels steigt nicht nur die Arbeitslosigkeit und sinken die Steuereinnahmen der Kommunen (Luft 2002, 14), sondern es polarisiert sich der enger werdende Arbeitsmarkt zusehends. Wesentliches Kennzeichen des Strukturwandels ist die Gleichzeitigkeit von „hohe[m] Beschäftigungsstand und Massenarbeitslosigkeit, wachsende[n] Wertschöpfungsquoten und Ausgrenzungsdruck am Ar-

beitsmarkt sowie wirtschaftliche[r] Prosperität und verfestigte[r] Langzeitarbeitslosigkeit“ (Kronauer, Vogel 2004, 241). Verstärkt benötigt werden also einerseits hoch qualifizierte Spezialisten und gut ausgebildete Fachkräfte. Andererseits werden aber auch Arbeitskräfte für sehr einfache Dienstleistungen und Hilfsarbeiten nachgefragt. Der klassische un- oder angelernte Industriearbeiter verliert dagegen immer mehr an Bedeutung. (Kronauer, Vogel 2004, 242)

Dies ist ein Grund dafür, dass die Arbeitslosigkeit unter den Migranten und ihren Nachkommen überdurchschnittlich hoch ist. Da die Nachkommen von Arbeitern – egal ob mit oder ohne Migrationshintergrund – mit größerer Häufigkeit ebenfalls eher niedrige Bildungs- und Ausbildungsniveaus realisieren, festigt sich die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit dieser Bevölkerungsgruppen. „Auf der Verliererseite werden sich neben vielen Migranten auch diejenigen einheimischen Stadtbewohner finden, die aufgrund ihrer niedrigen Qualifikationen von der Arbeitsmarktentwicklung faktisch abgekoppelt sind.“ (Häußermann et al. 2004b, 30) Diese „Verlierer“ des Strukturwandels sind somit auch in hohem Maße Empfänger der staatlichen Transferleistungen, insbesondere von Arbeitslosengeld und wohnungsbezogenen Leistungen, womit auch die Kommunen belastet werden.

Da es ihnen nicht nur kaum möglich, sondern in der Sache sehr fragwürdig ist, dem wirtschaftlichen Strukturwandel zu trotzen, haben die Kommunen faktisch nur wenig Gestaltungsspielraum. Sie können versuchen, den ersten Arbeitsmarkt durch Fördermaßnahmen mit zu gestalten. Dies kann beispielsweise in Form von Unterstützung von Existenzgründungen geschehen. Maßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt können die strukturellen Probleme hingegen kaum lösen, sondern höchstens Symptome mildern – was allerdings im individuellen Fall schon hilfreich sein kann. Außerdem können die Kommunen versuchen, den vom Wandel benachteiligten Bevölkerungsteilen durch Bildungs- und Qualifizierungsangebote bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Doch trotz der staatlichen Transferleistungen und hoher Arbeitslosigkeit sind die von Migranten gezahlten Steuern und Beiträge deutlich höher als die vom Staat bezogenen Leistungen. Migranten tragen jährlich etwa fünf bis sieben Prozent bzw. 100 Milliarden Euro zur Wirtschaftsleistung in Deutschland bei. (Loeffelholz 2005, 4) Zudem haben „ausländische Unternehmer in den letzten Jahren fast eine Million Arbeitsplätze geschaffen“ (Opaschowski 2005, 70). Damit stellen Migranten per Saldo keine Belastung, sondern im Gegenteil eine ökonomische Bereicherung dar.

Lokale Migranten-Ökonomie

Um den unzureichenden Möglichkeiten der klassischen Erwerbslosigkeit zu entgehen, aber auch unter Nutzung ethnischer Nachfrage-Strukturen entstand unter den Arbeitsmigranten und ihren Nachkommen eine Kultur der Selbstständigkeit. Handwerker, Dienstleister, Ärzte, Einzelhändler und andere bilden in vielen Stadtteilen mit überdurchschnittlichen Migrantenanteilen ein funktionierendes migrantisch geprägtes ökonomisches und soziales Netzwerk. Oft sind ganze Familien in den jeweiligen Betrieb eingebunden, werden vor- und nachgelagerte Gewerbe von derselben Ethnie bestritten und besteht die Zielgruppe zu einem Großteil aus Angehörigen der eigenen „Community“. Das ethnische Geflecht kann so eng werden, dass Angebot und Nachfrage zum Teil fast ausschließlich innerhalb der eigenen Ethnie bestritten werden. Diese Abgeschlos-

senheit kann „im Laufe der Unternehmensentwicklung mit erheblichen Wettbewerbsnachteilen verbunden sein“ (Schuleri-Hartje et al. 2005, 36).

Ökonomische Verflechtung und soziale Netzwerke hängen also eng zusammen. Die sozialen Bindungen sind dabei von größerer Bedeutung als die räumlichen Bindungen. Doch am Beispiel der türkischen Unternehmen lässt sich nachweisen, dass darüber hinaus Verflechtungen mit deutschen Betrieben entstanden sind, die auch zu deren wirtschaftlicher Entwicklung beitragen. Nach einer Umfrage des Zentrums für Türkeistudien unterhalten 77 Prozent der Unternehmen Geschäftsbeziehungen zu deutschen Lieferanten, und 90 Prozent der befragten Unternehmen haben deutsche Kunden (Gringel et al. 2003, 19). Weiterhin sind es oftmals gerade Familienunternehmen, die an schwierigen Standorten ein unternehmerisches Risiko auf sich nehmen und einen Betrieb eröffnen. Sie tragen so zu einer elementaren Verbesserung der Versorgungssituation im Stadtteil bei. (ebd.)

Generell zeigt sich vor allem die Ökonomie der türkischstämmigen Migraten sehr dynamisch: Während es in den 1980er Jahren noch 22.000 Unternehmen von Türkischstämmigen gab, betrug die Zahl Ende der 1990er Jahre schon mehr als 55.000. Damit ist der Anteil der Selbstständigen türkischer Herkunft stärker gestiegen als die Zahl der Türken in Deutschland. Insgesamt beschäftigen Unternehmen von Türkischstämmigen 290.000 Arbeitnehmer, davon 28 Prozent nicht-türkischer Herkunft (Schuleri-Hartje et al. 2005, 44). Generell ist die Zahl der Selbstständigen ausländischer Herkunft doppelt so schnell gestiegen wie die deutscher Herkunft (Opaschowski 2005, 70) und hat sich zwischen 1987 und 1999 mehr als verdoppelt (BAMF 2005a, 38). Ein besonderer Motivationsfaktor für die Gründungsneigung ist hierbei die Arbeitslosigkeit – denn die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen kann dazu führen, dass ein nicht gefestigter Aufenthaltstitel nicht verlängert wird, der oder die Betreffende also ausreisen muss. (Schuleri-Hartje et al. 2005, 44) Neben der wirtschaftlichen haben Unternehmen von Migranten auch eine wichtige sozial-integrative Funktion: „Ethnische Gewerbetreibende tragen, vor allem wenn sie in zwei Kulturen aufgewachsen und sozialisiert sind, zu einem besseren Verhältnis zwischen Deutschen und Zugewanderten bei, sie übernehmen eine Brückenfunktion und fördern das Zusammenleben im Stadtteil.“ (ebd., 127)

Für die Städte bedeuten diese ethnischen Ökonomien also einen wichtigen Stabilisierungsfaktor, der – in Grenzen – Benachteiligungen, geringes Einkommen, mangelnde Deutschkenntnisse, mangelhafte Integration in den formalen Arbeitsmarkt und fehlende Erfahrungen mit der deutschen Administration ausgleichen kann. Einkommen, wirtschaftliche Unabhängigkeit und innerhalb des ethnischen Netzwerks gelebte Unterstützung können einen sozialen Aufstieg ermöglichen, der auf dem klassischen Arbeitsmarkt so unter Umständen gar nicht möglich wäre. Lokale Migranten-Ökonomien können aber nicht nur einen Ausweg aus drohender oder bestehender Arbeitslosigkeit darstellen und vor Abschiebung schützen, sondern auch umgekehrt ein Trittbrett für den formalen Arbeitsmarkt bieten, also zur Integration beitragen. Allerdings ist unter den zum Teil sehr abgeschotteten Bedingungen einer migrantischen Ökonomie ein Niedriglohnniveau mit ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen möglich, wodurch das soziale Netzwerk dann wieder in Frage gestellt wird. (Schader-Stiftung 2005)

Eine weitere problematische Seite einer migrantisch geprägten lokalen Ökonomie liegt in der Tatsache der oft vakanten aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Lage einiger Migranten. Die nicht-selbstständige Erwerbstätigkeit in einem ethnischen Unternehmen

abseits des formalen Arbeitsmarktes bietet auch Migranten, die keine gültige Aufenthaltserlaubnis (mehr) haben, die Möglichkeit, weiterhin auf dann illegale Weise tätig zu sein. Schattenwirtschaft wird so zu einem relevanten Bereich des informellen ethnischen Arbeitsmarktes, der sich der staatlichen Einflussnahme und Regelbarkeit entzieht.

Trotz der problematischen Seiten kann die Unterstützung lokaler Migranten-Ökonomien ein Weg sein, die Unabhängigkeit von staatlichen Transferleistungen zu fördern und die (migrantischen) sozialen Netzwerke zu stabilisieren. Dies kann durch niedrige Mietpreise für bestehende Gewerberäume und durch die Schaffung neuer Gewerberäume bei der Erneuerung von Wohngebieten geschehen. Die aktive (und aktivierende) Einbindung nicht-deutscher Gewerbebetriebe in Werbe- und Standortgemeinschaften kann die Kooperation mit deutschen Betrieben verbessern und damit Standortverbesserungen erleichtern. Hier zeigen Beispiele aus nordrhein-westfälischen Städten mögliche Ansätze, aber auch die damit verbundenen Schwierigkeiten: In jedem Einzelfall besteht eine erhebliche Aufgabe darin, die Geschäftsleute vom Sinn und Zweck einer Zusammenarbeit zu überzeugen. (Gringel et al. 2003) Dennoch: „Die wirtschaftlichen Aktivitäten der Zuwanderer zu stützen, kann eine bessere ‚Aufwertungsstrategie' für einen Stadtteil bedeuten als die traditionelle Sozialarbeit." (Schader-Stiftung 2005)

Die tatsächliche wirtschaftliche und sozialstabilisierende Wirkung der migrantischen Ökonomien müssten die Kommunen aber konkret vor Ort untersuchen, um Möglichkeiten der gezielten Unterstützung oder Lenkung überhaupt zu erkennen. Auch dies wäre also eine mehrere Fachressorts betreffende Handlungsoption der Kommunen.

Anwerbung Hochqualifizierter

Neben Fragen der Bildung, der Ausbildung und der Erwerbstätigkeit der bereits in den Städten lebenden Migranten gewinnt seit einiger Zeit ein weiterer zuwanderungsbezogener Aspekt an Bedeutung. Es wurde bereits der wirtschaftliche Strukturwandel erwähnt, ebenso wurde auf die Green Card hingewiesen. Diese Stichworte machen deutlich, dass die Städte, die sich im interkommunalen und interregionalen Wettbewerb um schrumpfende Ressourcen behaupten wollen, die wirtschaftlichen Sektoren stützen müssen, die noch Entwicklungsimpulse und Steuereinkommen versprechen: Biotechnologie und pharmazeutische Industrie, Medien, Informations- und Kommunikationstechnologie, Mikroelektronik, aber auch die chemische Industrie und der Maschinen- und Fahrzeugbau. Gerade in diesen Bereichen mangelt es aber im Inland an einer ausreichenden Auswahl an qualifizierten Fachkräften. (DIHK 2005, 2) Die Aufgabe der Städte besteht also darin, das Ihrige dazu beizutragen, attraktiv für ausländische Fachkräfte zu werden.

Da nicht nur die Kommunen an einer prosperierenden Wirtschaft interessiert sind, sondern natürlich mindestens im selben Maße die Wirtschaftsbetriebe, ist eine Kooperation von öffentlicher Hand und Wirtschaft sehr nahe liegend. Welche Möglichkeiten der Kooperation denkbar sind, bedürfte eingehenderer Studien. Festzuhalten ist aber, dass die Kultur der Zusammenarbeit öffentlicher und privater Hand in der Bundesrepublik noch schwach ausgeprägt ist und dass die Bereitschaft der Wirtschaft, Verantwortung zu übernehmen und Initiative zu ergreifen, deutlich größer sein könnte. Hier können die Kommunen die Initiative ergreifen und die Kooperation mit der Wirtschaft suchen und einfordern, um die Stadt bzw. den „Standort" für Zuwanderer attraktiv zu machen.

Die eigenständigen Möglichkeiten der Kommunen – unabhängig von zu gestaltenden Kooperationen – bestehen vor allem darin, mit attraktiven Lebens- und Arbeitsbedingungen zu werben und Anreize zu schaffen. Da Kommunen eine aktive und selbst gestaltete Einwanderungspolitik nicht möglich ist, kann es aber auch nur bei diesen Anreizen bleiben. Hierzu gehören beispielsweise eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur, vielfältige kulturelle Angebote, attraktive Wohngebiete, moderne Schulen und ansprechende öffentliche Räume – keine migrationsspezifischen Qualitäten also, sondern Angebote, die sich potenziell an alle Ethnien und Nationalitäten richten.

Einwanderungsbezogene Vorzüge einer Stadt lassen sich durchaus formulieren, sie sind aber zugleich auch erheblich „weicher" und vager. Entsprechend schwierig ist es, diese Qualitäten mit definierbaren Maßnahmen zu erzeugen. Es wird darum gehen müssen, Weltoffenheit und Internationalität nicht nur nach außen zu demonstrieren, sondern wahrnehmbar im Inneren der Stadt, in der Bevölkerung, in der Wirtschaft zu verankern. Hierzu gehört eine hohe Flexibilität der Verwaltungsstrukturen und der Abbau von bürokratischen Hürden. Stadtpolitiker würden Zuwanderer idealerweise nicht als Bedrohung des inneren Friedens begreifen und somit Ängste in der Bevölkerung schüren. Im Gegenteil: Zuwanderer sollten als willkommen angesehen werden, die Notwendigkeit von Zuwanderung muss uneingeschränkte Maxime der Politik sein. Nur mit dem gemeinsamen Ziel der Zuwanderungsfreundlichkeit können alle Ressorts der Stadtverwaltung – sei es Wirtschaftsförderung, Kämmerei, Sozialbehörden oder Stadtplanung – zur positiven Entwicklung ihrer Kommune beitragen.

Bildung

Wesentliche Voraussetzung für eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und damit für eine gelingende gesellschaftliche Integration ist eine solide Schulbildung. Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen und damit Einkommen und Lebensqualität hängen vom Schulabschluss und von den in der Schule erworbenen Kenntnissen und Fertigkeiten ab. Dies bezieht sich nicht nur auf die Ausbildung im fachlichen Sinne, sondern auch auf die Verinnerlichung der gesellschaftlichen Werte, Normen und Regeln.

Damit kommt den Bildungseinrichtungen eine zentrale Bedeutung für die Integration von Migranten zu. Bislang „funktioniert das deutsche Bildungswesen offensichtlich als eine mächtige Assimilationsinstanz" (Salentin 2004, 114). Als solche ist sie wirksamer als vielfach angenommen: „Die deutsche Gesellschaft wäre gut beraten, auch hier mehr Vertrauen in die Kraft ihrer Institutionen zu haben." (Schiffauer 2004, 94) Doch es zeichnen sich Tendenzen ab, die die Integrationsfunktion der Bildungsinstitutionen zunehmend in Frage stellen – Entwicklungen, die auch für die Städte wachsende Probleme erwarten lassen.

Wie bereits erwähnt, sind Migrantenfamilien im Durchschnitt kinderreicher als die Einheimischer und das Durchschnittsalter von Migranten ist geringer. Höhere Kinderzahlen bei gleichzeitiger sozialer Benachteiligung führen zu einem überdurchschnittlichen Anteil von Migranten an den Haupt- und Realschülern und einer deutlichen Unterrepräsentanz bei den Gymnasiasten und Studierenden. In Stadtteilen mit überdurchschnittlichen Migrantenanteilen sind die Klassen der Grund- und Hauptschulen teilweise von Migranten dominiert. Vor allem in der Sekundarstufe I ist die schulische Segregation beträchtlich: „Jeder vierte Jugendliche mit Migrationshintergrund, aber nur jeder zwanzigste Jugendliche ohne Migrationshintergrund besucht eine Schule, in der Migranten die Mehrheit stellen." (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006a, 162)

Daraus erwächst ein zunehmendes Problem, weil die Deutschkenntnisse dieser Kinder mittlerweile wieder deutlich schlechter werden. Und „von entscheidender Bedeutung [für die Bildungsbeteiligung] ist […] die Beherrschung der deutschen Sprache auf einem dem jeweiligen Bildungsgang angemessenen Niveau“ (Baumert, Schümer 2001, 379).

Die PISA-Studie zeigt, dass man in der Folge „bei Jugendlichen aus reinen Zuwandererfamilien eine Bildungsbeteiligung [findet], wie sie in Deutschland etwa 1970 anzutreffen war. Der Hauptschulbesuch beträgt noch knapp 50 Prozent, und ein relativer Gymnasialbesuch von 15 Prozent macht die Distanz zu dieser Schulform sichtbar.“ (Baumert, Schümer 2002, 195) Dies betrifft vor allem Zuwanderer aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien: „Rund 60 Prozent der Kinder aus diesen Migrantenfamilien erreichen nur ein Hauptschulniveau.“ (ebd., 195f.) Vor allem unter jungen türkischstämmigen Migranten finden sich zudem eklatant hohe Anteile an Personen ohne Schul- und beruflichen Bildungsabschluss (siehe Abbildung 15).

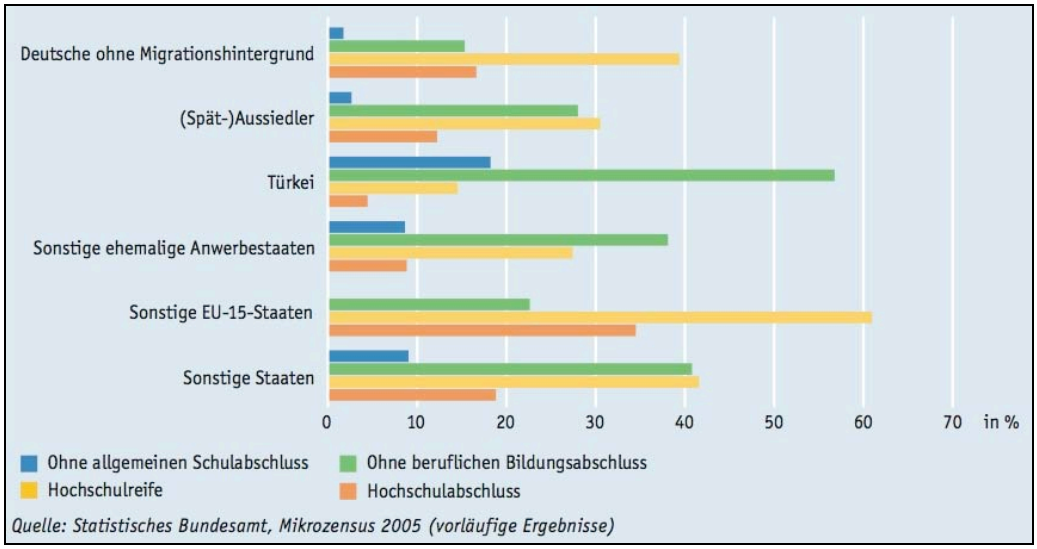


Abbildung 15: Bevölkerung im Alter von 25 bis unter 35 Jahren 2005 nach Migrationshintergrund, Herkunftsregionen und ausgewählten Bildungsabschlüssen (in %) (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006a, 148)

Hieraus ergeben sich wiederum geringere Chancen auf eine qualifizierte Ausbildung – ausländische Jugendliche haben hier nur halb so gute Aussichten wie deutsche Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Hier zeigen sich diskriminierende Strukturen sehr deutlich: Diese Chancenungleich besteht „selbst bei gleichen Fachleistungen. […] Ohne Kontrolle der Fachleistung ist sie sogar fünf Mal so hoch“ (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006b, 29).

Allerdings ist ebenfalls feststellbar, dass die Differenzen der Beteiligungschancen erheblich stärker abhängig sind von der Sozial- und Bildungsschicht des Elternhauses als von der Migrationsgeschichte. (Baumert, Schümer 2001, 374) Der Migrationshintergrund ist also nicht einzige Ursache für schlechtere Bildungschancen, sondern geht mit sozialen Faktoren einher.

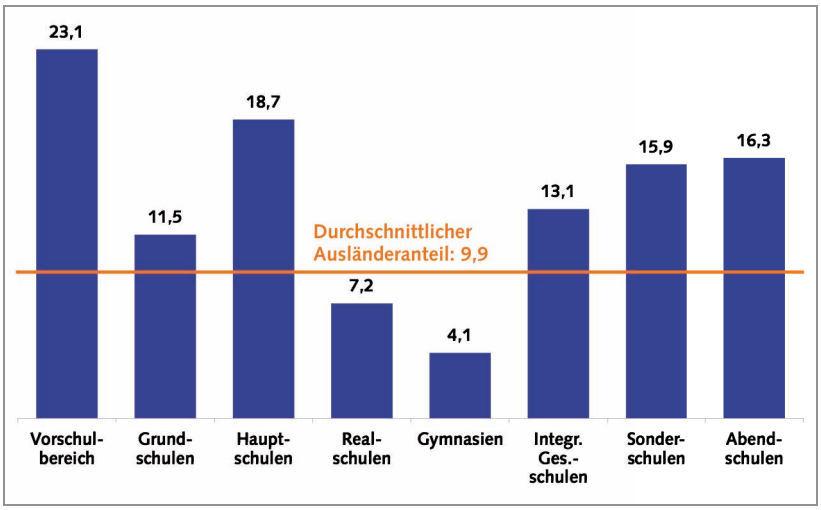


Abbildung 16: Ausländeranteile an allgemein bildenden Schulen im Schuljahr 2004/05 (in Prozent) (eigene Darstellung, Daten aus: AiD 4/2005, 18)

Daraus ergeben sich für Schüler mit niedrigem Bildungs- und Sozialstatuts des Elternhauses deutlich schlechtere Ausgangsbedingungen für eine anschließende Ausbildung und Berufstätigkeit. Dies ist vor allem angesichts des wirtschaftlichen Strukturwandels hoch problematisch, weil der Arbeitsmarkt gut ausgebildete Kräfte benötigt und der Staat immer weniger in der Lage ist, Arbeitslose und Geringverdienende zu unterstützen.

Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene

Wie in so vielen Handlungsfeldern, sind auch hier den Kommunen wenige Möglichkeiten gegeben, die Schulbildung der benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Maximalquoten für nicht-deutsche Schüler werden zwar immer wieder einmal propagiert, doch damit ist, wie im Fall der Segregationsfrage, das Problem im Kern kaum zu lösen. Lange Schulwege für Schüler, die fern ihres Wohnortes die jeweilige Quote ausgleichen müssen und die damit verbundenen Kosten sind ein praktisches Problem. Vor allem aber ändert dies nichts an der Notwendigkeit, Deutschkenntnisse zu verbessern und ein „bildungsfernes“ Milieu zu überwinden.

Staat, Länder und Kommunen müssen erkennen, dass sie – zusammen mit Bildungsträgern, Wirtschaft und nicht zuletzt den Betroffenen selbst – die personelle und finanzielle Ausstattung der Schulen von der ersten Klasse an verbessern müssen. Kommunale Handlungsmöglichkeiten bestehen zudem im Ausbau des Bildungs- und Betreuungsangebots für Kinder im Vorschulalter: Wenn Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache bereits im Vorschulalter gezielt gefördert werden, erhöhen sich ihre Chancen auf eine erfolgreiche Schullaufbahn und damit auf eine qualifizierte Berufsausbildung.

An den Schulen müssen die Lehrpläne, die Lehr- und Lernformen den Lebenswelten der Schüler angepasst werden. Da weiterhin Lernschwächen und mangelhafte Deutschkenntnisse vor allem auf soziale Benachteiligungen und Erziehungsdefizite zurückzuführen sind, müssen Modelle der Verbindung von Schul- und Sozialarbeit unterstützt werden. Kommunen sollten alle in diese Richtung gehenden Bestrebungen fördern und den Schulen diese Offenheit soweit wie möglich abverlangen.

Beispiele aus Skandinavien zeigen, dass nicht die Eliteförderung das Bildungsniveau erhöht, sondern die Förderung der benachteiligten und vermeintlich lernschwachen Schüler. Auch eine – wie in Deutschland praktizierte – frühe Ausdifferenzierung des Schulsystems macht frühe Übergangsentscheidungen erforderlich. Es stehen also nur

wenige Jahre für entscheidungsrelevante Interventionen zur Verfügung. „Wird am Ende der 4. bzw. in einigen Ländern der 6. Grundschulklasse kein befriedigendes Niveau der Beherrschung der Verkehrssprache erreicht, sind spätere Kompensationen schwierig." (Baumert, Schümer 2001, 374) Es kommt zu einer schnelleren und fatalen Trennung der „viel versprechenden" Schüler von den „chancenlosen". Damit wird das Potenzial einer wachsenden Generation von Kindern aus Migranten-Familien nicht nur nicht genutzt, sondern die wachsenden Probleme für den Arbeitsmarkt und den sozialen Zusammenhalt sind vorprogrammiert.

Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten bieten sich aber nicht nur im Bildungssektor, sondern auch im Bereich der migrantischen Ökonomien. So könnten beispielsweise niederschwellige migrantenspezifische Beratungsangebote den Geschäftserfolg der risikobereiten Unternehmensgründer erhöhen. Auch spezielle Migranten-Gründerzentren könnten Synergieeffekte stärken und vor- und nachgelagerte Geschäftszweige verbinden. Diese Gründerzentren wären vor allem für Dienstleistungs- und Beratungsanbieter geeignet, die sich vor allem an die Klientel der eigenen Ethnie richten.

1.4.5 Ethnisch-kulturelle Fragen – Symbole, Ängste und Konflikte

Nachdem Fragen der „Integration" und „kulturellen Differenz" von Migrant/innen zur Jahrtausendwende – scheinbar – an Brisanz verloren hatten, stellt sich die Situation nun verschärfter dar denn je. Seit den Anschlägen der Terrororganisation Al Quaida am 11. September 2001 auf das New Yorker World Trade Center, seit weiteren Terrorakten und Mordanschlägen militanter Islamisten in Madrid, London, Amsterdam und anderswo stehen Muslime in der ganzen westlichen Welt unter Generalverdacht. Anders als beispielsweise in den 1980er und 90er Jahren ist es nun eine relativ genau eingegrenzte Teilgruppe der Migranten, die Gegenstand der Debatte um gesellschaftliche Integration und kulturelle Differenz sind. Die Religionszugehörigkeit – der Islam – stellt das alles entscheidende Merkmal dar. Muslime gelten mittlerweile per se als potenziell gewaltbereit, antidemokratisch, antiwestlich, chauvinistisch und integrationsunwillig. „Muslimisch-Sein [ist] im nationalen Blick vieler Europäer immer noch eine totalitäre Determinante, die ausschließt, dass man ‚wirklich' Demokrat und Europäer ist" (Beck 2004). Debatten um Kopftuch tragende Muslima, um Morde im Namen der Ehre, um Hass predigende Imame und um das Entstehen von „Parallelgesellschaften" im Herzen deutscher Städte sind Ausdruck der wachsenden Skepsis gegenüber Muslimen. So entwickelt sich eine notwendige Ablehnung jedweden kriminellen und verfassungsfeindlichen Verhaltens schnell zu einer verallgemeinernden Debatte um ein angeblich gesellschaftsschädigendes religiös bedingtes Desintegrationsverhalten und sogar um die per se mangelnde Integrationsbereitschaft *der* Migranten; der Ruf nach restriktiveren Gesetzen und nach „härterem Durchgreifen" gegenüber Muslimen folgt.

Dabei sollte man eigentlich annehmen, dass das geltende Recht hier bereits alle relevanten Aspekte regelt: zum einen über das Zuwanderungs- und Staatsbürgerrecht, zum anderen über die im Grundgesetz und dem Bürgerlichen Gesetzbuch definierten Rechte und Pflichten der Bewohner dieses Landes – womit beispielsweise auch die Ausübung der Religionsfreiheit, individuelle Freiheitsrechte, Gleichberechtigungsfragen und andere Belange gesichert sein müssten. Die Realität zeigt jedoch, dass es gerade die als „kulturell" bezeichneten Unterschiede sind, die für Konflikte zwischen der Mehrheitsgesellschaft und den diversen Migrantengruppen sorgen – und die somit zum Gegenstand

politischer und gesellschaftlicher Debatten werden. Auf die grundlegenden Hintergründe wurde bereits oben im Kapitel zur „Integration“ eingegangen.

Wenn auch der Kultur-Begriff die verschiedensten Lebensbereiche umfasst – Technik, Wissenschaft, Kunst, Religion, Recht und Sitte – so konzentriert sich die Debatte um die „kulturellen Unterschiede“ zwischen Migranten und Einheimischen zumeist auf den Aspekt der Religion. Und hier wiederum ist es „der Islam“, der im besonderen Interesse der Öffentlichkeit steht. Die Angst vor einer „Islamisierung“ der christlich geprägten Lebenswelten in Deutschland und anderen Ländern nimmt zu. Von entsprechend wachsender Brisanz sind die Fragen der sichtbaren Religionsausübung durch die muslimischen Bewohner der Bundesrepublik.

Bedeutung des Islam in Deutschland

Die Zahl der in Deutschland lebenden Muslime lässt sich nur schätzen, da die Religionszugehörigkeit in Deutschland statistisch nicht erfasst wird (einzig die Zahl der Kirchsteuer Zahlenden lässt sich bestimmen). Die Angaben schwanken zwischen 2,3 und ca. 3,2 Millionen Muslimen (Spuler-Stegemann 2002, 30), das Bundesamt für Statistik geht von 2,5 Millionen Muslimen aus, von denen mit 1,9 Millionen die Türkischstämmigen die größte Gruppe bilden (Dälken 2003, 11). Allerdings sagen diese Zahlen noch nichts über die individuelle Religiosität aus: „[D]as Gros der Muslime [praktiziert] seinen Glauben ähnlich lax wie Christen und Juden“ (Leggewie 2002, 14). Nur 13 Prozent der türkischstämmigen Bevölkerung geben an, ihr Leben „vollständig“, 30 Prozent „überwiegend“ nach den Regeln des Islam zu gestalten (ebd.). Die Mehrzahl der Muslime (80 Prozent) gehört dem sunnitischen Glauben an, der Rest dem schiitischen und dem alevitischen und anderen Glaubensrichtungen. (Fariborz 2003)

Im Gegensatz zur öffentlichen Wahrnehmung sind „die“ Muslime keine homogene Gruppe. Es gibt 55 islamisch geprägte Länder, und es „findet sich diese Vielfalt auch auf der Organisationsebene wieder. Die Vereine der Muslime zerfallen in die unterschiedlichen ethnischen und religiösen Zugehörigkeiten. Erschwert wird die Übersicht durch den Umstand, dass den Muslimen eine geschlossene Organisation, wie sie etwa die großen christlichen Kirchen kennen, fremd ist.“ (Weiland 2001). So sind die islamischen Organisationen – im Gegensatz zu den christlichen Kirchen – auch keine Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie genießen daher auch nicht die damit zusammenhängenden (steuer)rechtlichen Privilegien. Außerdem sind weniger als 12 Prozent der Muslime in Deutschland überhaupt in Vereinen organisiert. Die mit insgesamt 310.000 Mitgliedern größten Vereine sind „Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland“ und die „Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion“ (DITIB). Weiterhin gibt es den „Zentralrat der Muslime in Deutschland“ (ZMD), dem insgesamt 19 Dachorganisationen mit vielen hunderten Moscheegemeinden angehören.

Besonders bekannt – besser: berüchtigt – ist die Islamische Gemeinschaft Milli Görüs (IGMG). Milli Görüs hat ca. 26.500 Mitglieder (IM NRW 2005) und betreibt 274 Moscheen. Die IGMG wird vom Verfassungsschutz als extremistisch eingestuft, da sie als Auslandsorganisation des türkischen Islamistenführers Necmettin Erbakan gilt. (Dälken 2003, 32) In der Tageszeitung Milli Gazete, dem Sprachrohr von Millis Görüs, wurden immer wieder antisemitische und antidemokratische Hetzparolen veröffentlicht, mit denen die Verfassungsfeindlichkeit dieser Organisation begründet wird. Auf Grund der wirtschaftlichen Macht, des weit reichenden Einflusses innerhalb islamischer Netzwerke und wegen der antiwestlichen Programmatik ist Milli Görüs also durchaus sehr kritisch

zu beurteilen. (s. Brake 2002, 147) Dennoch ist zu bezweifeln, dass die von Milli Görüs vertretenen Positionen als repräsentativ für die Muslime und den Islam in Deutschland angesehen werden können.

Von einer „Islamisierung" der Bundesrepublik kann alles in allem nicht die Rede sein. Die Konzentration und Sichtbarkeit muslimischer Bevölkerung in einzelnen Stadtteilen und die Präsenz in den Medien trägt zu einer Überspitzung der Wahrnehmung bei. Wie in anderen Zusammenhängen auch, dürfen extremistische und verfassungsfeindliche Haltungen und Taten keinesfalls verharmlost werden. Jedoch stehen für derartige Verstöße oder Verbrechen bereits erprobte Rechtsinstrumente zur Verfügung, die es konsequent anzuwenden gilt (so wie es auch beispielsweise bei links- und rechtsextremistischen Gruppen üblich ist).

Konfliktfelder

Die kulturell-religiös begründeten Konflikte zwischen Einheimischen und (muslimischen) Migranten lassen sich letztlich an wenigen Gegenständen fest machen: Zu nennen ist hier zunächst das Kopftuch, das Kritiker als Symbol für die Unterdrückung der muslimischen Frau interpretieren. Insbesondere im öffentlichen Dienst beschäftigte Muslima mit Kopftuch setzten eine bis zum Bundesverfassungsgericht getragene Debatte um die darin zu sehende islamistische Haltung der Trägerinnen und die damit verbundene als potenziell verfassungswidrige angesehene Außenwirkung in Gang. Die Debatte soll an dieser Stelle weder wiederholt noch weiter vertieft werden, zeigt aber, von welcher Brisanz die nach außen sichtbar werdende Ausübung des Islam in Deutschland (und in vielen anderen westlichen Ländern) sein kann.

Ein weiterer Gegenstand des Anstoßes ist der Bau von Moscheen in deutschen Städten. Moscheen repräsentieren mehr als alle anderen Bauwerke die baulich-räumliche Dimension der Migrationssituation. Auch wenn beileibe nicht alle Migrantinnen und Migranten muslimischen Glaubens sind, stehen Moscheen dennoch geradezu symbolisch für das kulturelle und religiöse „Andere" und „Fremde", das seit Eintreffen der ersten Gastarbeiter die (west-)deutsche Gesellschaft verändert hat. Moscheen sind zwar – so wie Kirchen, Bürotürme oder Schulen – „nur" Gebäude, aber diese Gebäude stehen für einen selbstbewussten Islam in einer christlich geprägten Stadtgesellschaft. Daher provozieren Moscheebauvorhaben islamischer Gemeinden immer wieder Diskussionsprozesse, die in allen Teilen der Gesellschaft teilweise sehr emotional und erbittert geführt werden. Debatten um den Moscheebau in deutschen Städten sind häufig Debatten um kulturelle Grundwerte, um städtebauliche Symbole, um Standorte – um Ziele und Leitlinien der Stadtentwicklung generell. Aktuelle Debatten beispielsweise in Berlin, München oder Köln machen dies deutlich (vgl. Bunjes 2006; Köckritz 2007; Schäffer 2006).

Es gibt derzeit ca. 2200 muslimische Gebetsstätten in Deutschland. (Lemmen, Miehl 2001, 25) Bislang stellt sich ein Großteil der Moscheen in Deutschland nach außen eher unscheinbar dar, befindet sich sogar verborgen in Hinterhöfen, Wohnungen, Fabriketagen und ehemaligen Gewerbebauten in Mischgebieten. In reinen Wohn- oder Gewerbegebieten ist die Einrichtung einer Moschee in der Regel nicht möglich. Doch mit zunehmender Aufenthaltsdauer entwickeln die Muslime in Deutschland das Bedürfnis, Um- oder Neubauten mit einem stärkeren außenwirksamen Repräsentationscharakter zu errichten. Repräsentativ und signifikant nach außen wirken dabei vor allem Kuppeln und Minarette. (Alboga 1997)

Mit dem Wunsch eines Moscheevereins nach einer repräsentativen Moschee beginnt in der Regel ein langwieriger Prozess, dessen Erfolg nicht immer sicher ist. Zum einen muss der Bau komplett durch Spendengelder finanziert werden, da nicht auf Kirchensteuereinnahmen zurückgegriffen werden kann. Weiterhin stellt sich die Frage nach einem möglichen und geeigneten Standort, der einerseits würdig genug und andererseits für die Gläubigen gut erreichbar sein muss. Naheliegenderweise kommen daher vor allem Stadtgebiete in Frage, die einen hohen Anteil muslimischer Migranten aufweisen. Doch ungeachtet des Repräsentationswunsches und einer sinnvollen Nähe des Moscheebaus zur Zielgruppe werden repräsentative Moscheen *de facto* „nicht in den eigentlichen Stadtzentren oder Cities errichtet, sondern in eher peripher gelegenen Wohn- und Mischgebieten, zum Teil auch, mit anscheinend zunehmender Tendenz, in Gewerbegebieten" (Schmitt 2002, 86). Damit werden Moscheen tendenziell auf einem „Konfliktkosten-Minimalstandort" (ebd.) errichtet, an dem kein Widerstand von Nachbarn zu erwarten ist und der genug Flächenreserven für PKW-Stellflächen bietet. „Zugleich gerät der Moscheebau damit in ein städtebauliches Umfeld, das für einen Sakralbau als völlig unangemessen erscheint." (ebd.) Hier zeigt sich im Ergebnis, dass Moscheen einen anderen (geringeren) Stellenwert in der Genehmigungspraxis, der planerischen Prioritätensetzung und Abwägung einnehmen als beispielsweise christliche Kirchen. Da Moscheen, anders als christliche Kirchen, keine baurechtlichen Privilegierung genießen, ist die Kooperationsbereitschaft – bzw. der Widerstand – der Genehmigungsbehörden von großer Bedeutung. Die Anerkennung des Islam als gleichberechtigte Religionsgemeinschaft hätte in diesem Zusammenhang erheblich einschränkende Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Einflussnahme seitens der Stadtpolitik und der Stadtplanung. Nach aktueller Rechtslage fallen Moscheebauten laut §4 Abs. 2 der BauNVO in die Kategorie „Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke" und sind damit unter anderem in allgemeinen Wohngebieten, in Mischgebieten, Kerngebieten und in Dorfgebieten zulässig. In reinen Wohngebieten und in Gewerbe- und Industriegebieten dürfen Moscheen nur in Ausnahmefällen errichtet werden.

Dass repräsentative Moscheebauten bevorzugt an „Konfliktkosten-Minimalstandorten" errichtet werden, ist aber nicht zwangsläufig mit einer negativ voreingenommen Haltung oder gar diskriminierenden Praxis der Genehmigungsbehörden zu erklären. Zahlreiche Beispiele zeigen, dass schon mit Bekanntwerden des Moscheebau-Wunsches häufig Widerstände in der Bevölkerung geweckt werden. Manche Bewohner sehen in einer repräsentativen Moschee weniger ein positives Zeichen der Toleranz, Weltoffenheit und Integration, sondern befürchten eine wachsende „Überfremdung", ansteigende Kriminalität und „Ghettobildung". Diese Ängste lassen sich kaum durch konkrete planerische oder politische Maßnahmen abbauen. Dabei sind es auch und gerade Politiker, die diese Ängste schüren und damit zu keinerlei Versachlichung der Debatten beitragen.

Weniger abstrakt aber ebenso symbolträchtig und die Gemüter erhitzend ist der, womöglich durch Lautsprecher verstärkte, Gebetsruf des Muezzins. Anders als die christlichen Kirchen mit dem Glockenrecht konnten die Muslime keinen Staatsvertrag abschließen, der ihnen den Ruf des Muezzins erlauben würde. (Spuler-Stegemann 2002, 160) Auf Dauer ist es ohnehin sinnvoller, wenn eine konsensuale Einigung zwischen Moschee-Verein, der Kommune und den Anwohnern angestrebt wird. In vielen Fällen wird daher entweder eine praktikable Lösung gefunden oder schlicht auf den Muezzin-

ruf verzichtet. Darüber äußern beispielsweise Anwohner durchaus lebenspraktische Bedenken. Dies betrifft vor allem mögliche Belastungen durch zunehmenden PKW-Verkehr im Umfeld der Moschee – für den ruhenden Verkehr müssen ausreichende Stellplätze vorliegen oder geschaffen werden. Ebenso wird – vor allem in gut situierten Stadtteilen – eine generelle Entwertung des Wohnstandortes befürchtet. (Schmitt 2002, 114)

Wenn es auch in den meisten Einzelfällen früher oder später zu einvernehmlichen Lösungen kam, so ist doch eine fehlende Übung und Vertrautheit aller Akteure mit dem potenziellen Konfliktfall Moscheeneubau festzustellen. Bau- und planungsrechtliche Fragen sind hierbei noch die am leichtesten zu regelnden. Schwieriger ist die Abstimmung zwischen den Moscheegegnern und den bauwilligen Moschee-Vereinen. In vielen Fällen sind die Fronten von Anfang an verhärtet. Den Gegnern geht es zumeist um die generelle Verhinderung jeglicher repräsentativer Moschee-Bauten. Ihre pauschale Angst vor einer Bedrohung, einer Indoktrination und Infiltration durch radikale Islamisten und vor einem Verlust abendländischer Kultur ist oftmals irrational und daher kaum mit Argumenten zu mildern.

Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene

Die Städte befinden sich in Bezug auf den Moschee-Bau in einer zunehmend schwierigen Lage. Zum einen sind sie angehalten geltendes Recht umzusetzen – also Baugenehmigungen nicht ohne Handhabe zurückzuhalten (wie dies – ein Einzelfall? – aus der hessischen Gemeinde Schlüchtern berichtet wird (Bittner 2004)). Zum anderen müssen sie Wege finden, Ängste und Befürchtungen der Bevölkerung zwar ernst zu nehmen, aber eine irrationale Radikalisierung zu verhindern. Dies ist meistens zu spät, wenn der Konfliktfall bereits aufgetreten ist. Daher sollte eine Kommune grundsätzlich ihre Verwaltung und ihre Bewohnerinnen und Bewohner breit über die in der Stadt lebenden Religionsgemeinschaften informieren, sie in alltägliche Entscheidungsprozesse einbinden sowie den Dialog pflegen und publizieren. Auch die Kommune selbst sollte sich frühzeitig mit den baurechtlichen Verfahren vertraut machen, um jederzeit kompetent mit Bauanträgen umgehen zu können. Ebenso kann es sinnvoll sein, sich auf Moscheebau-Anträge vorzubereiten und auch schon über wahrscheinliche und geeignete Standorte nachzudenken.

Im konkreten Moscheebau-Fall kann dann das Verfahren zügiger durchgeführt werden. Vor allem können die Zuständigen in den Kommunen besser einschätzen, wie massiv die zu befürchtenden Widerstände und Bedenken sein können und welche Akteure zu welchem Zeitpunkt am sinnvollsten einzubinden sind. Generell sollten die Stadtverwaltung, die Kirchen und politische Gremien eingebunden werden. Im Einzelfall kann auch die Beteiligung weiterer Gruppen, Initiativen und Vereine oder auch – wenn vorhanden – des Quartiersmanagements sinnvoll sein.

Ebenfalls bietet sich die Unterstützung der Bauwilligen im Planungsverfahren an. Dies kann durch einen Wettbewerb geschehen, der die bauliche Qualität des Neubaus sicherstellt. Ebenso ist die enge Zusammenarbeit der Genehmigungsbehörden mit den Bauträgern bei der Standortsuche und der Infrastrukturanpassung sinnvoll.

Generell sollte es eine Kommune als positives Zeichen werten, wenn Moschee-Vereine die Initiative für einen repräsentativen Moscheebau ergreifen. Denn die Sichtbarkeit des Islam in den Gemeinden entspricht der Lebensrealität. Offen gestaltete und im Stadtraum sichtbare Moscheen bieten sich für einen offenen Dialog der Religionen

besser an als unscheinbare Moscheen in ehemaligen Gewerbebauten. Der Symbolwert solch einer Moschee kann auch integrationsfördernd interpretiert werden: Es geht eine Anerkennung der Muslime und eine Festigung ihres Status' in der Gesellschaft damit einher. Der Islam bekommt des Maß an Normalität, das für eine gesellschaftliche Integration erforderlich ist.

1.5 Fazit

Was ist aus den bisherigen Überlegungen zu folgern? Es wurde deutlich, dass das Themenfeld Migration in vielerlei Hinsicht für Städte und Stadt-Entwicklungen von Bedeutung ist. Jedes Teilthema – ob Segregation, Bildung oder ethnisch-kulturelle Fragen – birgt eine große Komplexität und steht in Wechselbeziehungen und Abhängigkeiten zu anderen Teilthemen. Von der Quartiersebene bis zu transnationalen Räumen, von baulichen und ökonomischen bis zu sozialen und kulturellen Themen, von akuten und aktuellen kommunalen Entwicklungen bis zu langfristigen Entwicklungstrends – „Migration" ist ein Thema, das klassische Ressortgrenzen überschreitet und nicht an bestimmten Raumgrenzen endet. Das allein unterscheidet es noch nicht von anderen Themenfeldern. Kleinräumige Prozesse wirken sich großräumig aus und umgekehrt, wirtschaftliches Handeln hat soziale und ökologische Auswirkungen. Aber Migration ist eben auch und gerade eine Querschnittsthematik, deren weiter zunehmende Relevanz für die soziale, räumliche, wirtschaftliche und kulturelle Stadtentwicklung nicht unterschätzt werden darf.

Auf Grund seiner vielen Verknüpfungen und Querbezüge entzieht sich das Thema Migration einer einfachen Bearbeitung – es ist schwer fassbar. Hinzu kommen widersprüchliche Zielvorstellungen (siehe Segregationsbefürworter und -kritiker), sowie zum Teil sehr diffus erscheinende Möglichkeiten, auf die Entwicklungen einzuwirken. Viele Entwicklungen lassen sich kaum direkt beeinflussen (auch hier: siehe die Segregationsfrage), andere eher (Wohnsituation) – in jedem Fall sind aber Auswirkungen auf andere Bereiche ebenso unvermeidbar wie unkalkulierbar (zum Beispiel die Auswirkungen der Segregation auf die Bildungssituation – oder umgekehrt). Das Drehen an einer Schraube kann sich auf unvorhersehbare Weise auf weitere, fern erscheinende Handlungsfelder auswirken. Möglicherweise bleiben Entwicklungen und Einflüsse aber auch unentdeckt, weil zum Beispiel die Sozialbehörde und die Wirtschaftsbehörde ihr jeweiliges Handeln nur unzureichend kommunizieren.

Im Rahmen dieser Arbeit ergibt sich daraus die Frage, in welcher Weise das Querschnittsthema Migration einen Platz in der Stadtpolitik einnimmt. Am Beispiel ausgewählter Stadtentwicklungskonzepts soll untersucht werden, in welcher Breite, Tiefe und Vernetzung die genannten migrationsbezogenen Themenfelder behandelt werden.

2 Stadtentwicklungskonzepte

> *„Stadtplanung und Stadtpolitik sind – ähnlich wie Recht oder Humangenetik – Formen angewandter Gesellschaftsgestaltung, Architektur ist Politik mit Stein und Mörtel, auch wenn Architekten nur ästhetische Ziele vor Augen stehen." (Beck 1996, 362)*

Im Mittelpunkt dieses zweiten Kapitels der Arbeit steht die Frage, inwiefern sich ausgewählte Stadtentwicklungskonzepte mit den geschilderten Themenfeldern der Migration auseinandersetzen. Kommunale Stadtentwicklungsbehörden erstellen bereits seit den 1960er Jahren Stadtentwicklungskonzepte, um die Leitlinien, Ziele und Inhalte der zukünftigen Stadtentwicklung zu bestimmen. Stadtentwicklungskonzepte erleben seit Beginn der 1990er Jahre ein „Revival" als eine Möglichkeit, Themenfelder, Ziele und Maßnahmen der Stadtentwicklungspolitik zu diskutieren, zu gewichten und – zumindest für den Moment – festzuhalten.

Kapitel 2.1 vollzieht die sich verändernden Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung und das sich wandelnde Verständnis von Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns nach. In diesem Zusammenhang wird auch die wechselnde Relevanz von Stadtentwicklungskonzepten nachvollzogen. Kapitel 2.2 verknüpft generelle Betrachtungen zu Stadtentwicklungskonzepten mit den Themenfeldern der Migration. Aus diesen Themenfeldern werden die Kategorien für die anschließende Untersuchung der ausgewählten Stadtentwicklungskonzepte abgeleitet. Den Schwerpunkt dieses zweiten Kapitels bildet die eingehende Analyse von sechs ausgewählten Stadtentwicklungskonzepten (Kap. 2.3).

2.1 Hintergründe, Rahmenbedingungen, Möglichkeiten und Grenzen von Stadtentwicklungskonzepten

Integrierte und programmatische Stadtentwicklungskonzepte ermöglichen in der aktuellen Praxis der Stadtentwicklungspolitik die Verbindung von gesamtstädtischer, themen- und ressortübergreifender Betrachtung mit einem generellen Ziel- und Strategieansatz sowie mit konkreten Maßnahmen und Konzepten auf kleinräumiger Ebene. Diese Stadtentwicklungskonzepte (StEKs) oder auch Stadtentwicklungsprogramme (StEPs), integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEKs), Strategiepläne und wie sie noch genannt werden – „[d]ie Begriffe sind so vielfältig wie das praktische Vorgehen in den Städten vielgestaltig ist" (Ritter 2006, 140) –, sind themen- und ressortübergreifende sowie räumlich und inhaltlich breit orientierte programmatische Werke der Stadtentwicklungspolitik. Wenn es für sie zur Zeit auch noch keinen einheitlichen Begriff gibt, so bietet es sich dennoch an, in Anbetracht der breiten thematischen und räumlichen Bezüge des Themas „Migration", diese strategischen Konzepte genauer zu betrachten.

Stadtentwicklungskonzepte werden gelegentlich den informellen „Instrumenten" der Planung oder der Stadtentwicklungspolitik zugeordnet. (vgl. Heinz 2000; Wuschansky 2005, 12) Bei genauerer Betrachtung ist der Begriff des Instruments jedoch nicht unbedingt treffend, denn dem Wortsinn nach handelt es sich hierbei um ein „Gerät" oder „Werkzeug" bzw. ein „Mittel" zu einem bestimmten Zweck (Grimm, Grimm 1984; Wahrig 1983). Auf Grund seines informellen Charakters und seines breiten und flexiblen Anwendungsrahmens ist der Zweck oder Gegenstand eines Stadtentwicklungskonzepts nur schwer zu fassen – die Stadtentwicklung als solche ist mit ihren komplexen Hand-

lungsfeldern kein Gegenstand, der sich mit einem speziellen Konzept „bearbeiten“ ließe. Zudem – dies wird im Folgenden noch ausführlicher dargestellt – zeigt sich in der Praxis, dass Stadtentwicklungskonzepte selber keine verbindlichen Vorgaben formulieren können und demnach auch keine wirksamen „Mittel“ für klar definierte „Zwecke“ darstellen – anders als beispielsweise ein Flächennutzungsplan, der als Instrument der Bauleitplanung bindende Aussagen über die zukünftig beabsichtigte Verteilung von Bodennutzungen trifft. Es ist eher so, dass Stadtentwicklungskonzepte Instrumente *benennen*, die zur Umsetzung einzelner der formulierten Aufgaben und Handlungserfordernisse (Zwecke) erforderlich sind – „[i]n einem Stadtentwicklungskonzept geht es um Instrumente, Finanzierungsquellen und Verantwortlichkeiten“ (INSEK DD, 4). Stadtentwicklungskonzepte richten sich also an die verantwortlichen Akteure des Stadtentwicklungsgeschehens, denen jeweils spezifische Instrumente und Ressourcen zur Umsetzung von Maßnahmen zur Verfügung stehen.

2.1.1 Im Wandel: Stadtentwicklung, Planungsverständnis und Stadtentwicklungskonzepte

Das Verständnis von Stadtentwicklungskonzepten und die Anforderungen an sie haben sich seit den 1960er Jahren deutlich gewandelt. Die Stadtentwicklungskonzepte der älteren Generation hatten einen Vollständigkeitsanspruch: Eine breite Grundlagenermittlung und umfassende Prognosen beanspruchten in der Erstellung viel Zeit (StEK HH, 30). Ihnen lag ein Verständnis von Planbarkeit und Gestaltbarkeit der Zukunft zu Grunde, das sich mittlerweile stark gewandelt hat.

Die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stellten sich zu der Zeit völlig anders dar als heute. Die prosperierenden 1960er Jahre haben Standards gesetzt – beispielhaft seien die Entwicklung des Sozialstaates und das Idealbild von Arbeit und Wohlstand für alle mit dem „magischen Viereck“ aus Preisniveaustabilität, hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und angemessenem und stetigem Wirtschaftswachstum (Schubert, Klein 1997) –, die sich auch und gerade im Verständnis und Selbstverständnis von Planern und Planung niederschlagen – und die bis heute sehr deutlich nachwirken. Der Abschied von dem Bild dieser aus heutiger verklärender Sicht durchaus „goldenen Zeit“ fällt nicht nur Politikern und Planern immer noch sehr schwer.

Rückblickend betrachtet, ergeben sich – vor allem in der analysierenden und idealtypisierenden Sicht der Planungstheoretiker – einige scheinbar deutlich trennbare Entwicklungsphasen der kommunalen Stadtentwicklungspolitik, die jeweils von einem ganz bestimmten Selbstverständnis der (kommunalen) Akteure sowie von einem Verständnis der zu Grunde liegenden Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten geprägt sind. Betrachtet man die kommunale Praxis, stellen sich diese „Phasen“ jedoch zumeist sehr viel weniger deutlich und trennscharf dar. Überschneidungen verschiedener Haltungen und Gleichzeitigkeiten unterschiedlicher Selbst- und Aufgabenverständnisse sind im Alltag gang und gäbe. Wenn im Folgenden also ein knapper Blick zurück auf die Geschichte der Stadtentwicklungspolitik geworfen wird, dann geschieht dies im Bewusstsein, dass nicht notwendigerweise die tatsächliche Praxis beschrieben wird, sondern vor allem die Ergebnisse einer gliedernden und nach Strukturen suchenden planungstheoretischen Fachdebatte wiedergegeben werden. Ziel ist es, aus den Strukturierungen, Beobachtun-

gen und Analysen die Möglichkeiten und Grenzen aktueller Stadtentwicklungspolitik und programmatischer Stadtentwicklungskonzepte abzuleiten.

Planungseuphorie und „komprehensive Planung"

Zur Zeit der so genannten Planungseuphorie der 1960er Jahre schien die Aufgabe der öffentlichen Stadtentwicklungsplanung – zumindest in der Theorie – vergleichsweise klar: Die komplette soziale, räumliche und wirtschaftliche Entwicklung der Städte sollte mit den Mitteln und Instrumenten der öffentlichen Hand gezielt gesteuert und gestaltet werden. Zwar war die Komplexität der wirtschaftlichen und sozialen Realität offensichtlich, sie schien aber mit Hilfe der technologischen Entwicklungen überschaubar und bewältigbar zu sein. Nach dem Modell der „komprehensiven Planung" (Ganser et al. 1993, 114) – im Wortsinn also einer umfassenden Planung – stellten „rational", mit wissenschaftlichen Methoden ermittelte Daten und Fakten eine scheinbar hinreichende Grundlage für Prognosen, für den Blick in die nahe und fernere Zukunft dar. Damit verbunden war der Anspruch einer „ganzheitlichen" („synoptischen" (vgl. Braybrooke, Lindblom 1963, 37ff.)) Betrachtung und Koordination aller politischen, fachlichen und planerischen Ebenen. (Selle 2005, 65) In ihrem Selbstverständnis war die öffentliche Planung damit auch Urheberin aller im Raum sich vollziehenden Entwicklungen, weil in allen thematischen Feldern und räumlichen Ebenen die entscheidenden Richtungen und Grenzen vorgegeben wurden. Es gab eine vermeintliche „Kongruenz zwischen ‚Kann'- und ‚Soll-Aussagen' […], also eine Übereinstimmung zwischen dem, was faktisch erreichbar sein könnte, und dem, was normativ erreichbar sein sollte" (Göschel 2004, 2).

Daraus erwuchs in den 1970er Jahren der Optimismus, in komplexen Modellen mit klar determinierten Parametern und Variablen Stadtentwicklung simulieren und gestalten zu können (z. B. Carlberg 1974 oder Ruppert, Würdemann 1979). Eine Vorstellung, die auch 30 Jahre später mit ungleich besseren technischen Möglichkeiten noch wirklichkeitsfern ist. In diesen Modellen diente eine scheinbar objektive Datenbasis dazu, genaue Zielvorstellungen und Leitbilder zu entwickeln, zu deren Umsetzung nicht nur die passenden Instrumente, sondern auch klare Kompetenzen der planenden und steuernden Verwaltung vorlagen. Vor diesem Hintergrund wurde in Stadtentwicklungskonzepten ein geeigneter Ansatz der Zukunftsgestaltung gesehen; es herrschte eine „allgemeine[] Hochschätzung von Planung als Steuerungsinstrument politischer Entwicklung" (Ritter, Scholich 1998). Dabei war den Planern durchaus bewusst, dass die in den Modellen abgebildete Welt höchst vielfältig und von vieldimensionalen Zusammenhängen geprägt ist – die Welt wurde zwar als äußerst komplexes und vernetztes System erkannt, es herrschte jedoch die „implizite[] Hoffnung, das Netz in allen seinen Verknüpfungen dingfest machen zu können" (Albers 2004, 107).

Planungsskeptizismus und „neue Unübersichtlichkeit"

Die Mess- und Machbarkeitseuphorie der 1970er Jahre erhielt allerdings quasi parallel zu ihrem Erblühen die ersten Dämpfer in Form der wirtschaftlichen Entwicklung (Stichwort Ölkrise) sowie der immer stärker ins Bewusstsein rückenden ökologisch problematischen Folgen der Industrialisierung – die Euphorie schlug um in „Planungsskeptizismus" (Lamping et al. 2002, 8). Mit der Zeit folgte die Erkenntnis, dass ein bis heute andauernder genereller Strukturwandel im Gange war und ist: Der demografische Wandel lässt eine schrumpfende Bevölkerungszahl mit einer zunehmend älter werdenden Gesellschaft entstehen; der produzierende Sektor verliert drastisch an Bedeutung; die

Arbeitslosigkeit wird zu einem Massenphänomen, ernüchtert muss vom Ideal der Vollbeschäftigung Abschied genommen werden.

Allmählich wurde klar, dass eine vermeintlich so rationale Abfolge von Datenerhebung, Analyse, Bewertung, Zieldefinition, Planentwicklung und Umsetzung (so beispielsweise beschrieben von Eekhoff 1981, 19 oder Konrad-Adenauer-Stiftung 1973, 77) dauerhaft kaum zu den gewünschten Ergebnissen führte. Die Auffassung, durch die Steuerung der öffentlichen Akteure und ihrer Aufgaben auch die Stadtentwicklung steuern zu können, musste spätestens Mitte der 1980er Jahre revidiert werden: Die Entwicklung im Raum und das Verhalten der zahlreichen öffentlichen wie nichtöffentlichen Akteure erwies sich als zu komplex und zu eigendynamisch, um – zumal mit den Mitteln der öffentlichen Stadtentwicklungsplanung – gezielt gelenkt zu werden. Aus einer nicht nur auf die Stadtentwicklung bezogenen Vorstellung von prinzipieller Machbarkeit und Gestaltbarkeit wurde eine „neue Unübersichtlichkeit" (Habermas 1985): „[J]e komplexer die steuerungsbedürftigen Systeme werden, um so größer wird die Wahrscheinlichkeit dysfunktionaler Nebenfolgen. Wir erfahren täglich, daß sich Produktivkräfte in Destruktivkräfte, Planungskapazitäten in Störpotentiale verwandeln." (Habermas 1985, 144) Dieser in den 1980ern einsetzende und dann zunehmend empfundene Mangel an Kontrolle und Steuerungsfähigkeit war nur zu einem Teil einer komplexer werdenden Welt geschuldet – diese war schon immer zu komplex und vielschichtig, um tatsächlich verstanden, geschweige denn gesteuert zu werden. Das vorhandene Maß der Komplexität, das als handhabbar betrachtet worden war, stellte sich nun als zu groß für berechenbare Zukunftsszenarien heraus.

Dass eine umfassende und vollständige Berücksichtigung aller für eine wirklich rationale Planung notwendigen Parameter nicht zu bewerkstelligen ist, begründeten David Braybrooke und Charles Lindblom bereits 1963: In ihrer Diskussion des „synoptischen Ideals" bewerteten sie den Anspruch einer „*comprehensiveness*" eher als Idealvorstellung, weniger als etwas wirklich Erreichbares (Braybrooke, Lindblom 1963, 39). Sie fanden eine ganze Reihe von Gründen dafür, dass das synoptische Ideal in der Praxis scheitern muss:

> „1. The synoptic ideal is not adapted to man's limited problem solving capacities."
>
> „2. The synoptic ideal is not adapted to inadequacy of information."
>
> „3. The synoptic ideal is not adapted to the costliness of analysis."
>
> „4. The synoptic ideal is not adapted to failures in constructing a satisfactory evaluative method (whether a rational deductive system, a welfare function, or some other)."
>
> „5. The synoptic ideal is not adapted to the closeness of observed relationships between fact and value in policy-making."
>
> „6. The synoptic ideal is not adapted to the openness of the systems of variables with which it contends."
>
> „7. The synoptic ideal is not adapted to the analyst's need for strategic sequences of analytical moves."
>
> „8. The synoptic ideal is not adapted to the diverse forms in which policy problems actually arise."
>
> (Braybrook, Lindblom 1963, 48–54)

„Bösartige" Planungsprobleme

Vom synoptischen Ideal bleibt bei genauerer Betrachtung also kaum mehr übrig als ein synoptisches Fragezeichen: Das Ideal scheitert schon am denkenden und handelnden Subjekt in seinen begrenzten Problemlösungskapazitäten, aber ebenso an den un-

wägsamen Rahmenbedingungen. Die gegenseitigen Abhängigkeiten und Einflüsse von gemessenen Ergebnissen und Werten sind nicht zu überblicken, in Anbetracht der schieren Menge der Umweltfaktoren und denkbaren Handlungsoptionen bleibt nur die Überforderung. Angesichts dieser Diskrepanz zwischen der Komplexität der Realität und der offensichtlichen Grenzen der Überschaubarkeit und Einflussnahme bleibt eine prinzipielle Kontingenz, also eine Offenheit und Ungewissheit allen planerischen Tuns: Ein einmal eingeschlagener Weg kann sich schnell als ungeeignet herausstellen, weil sich Rahmenbedingungen wandeln, unerwünschte oder unvorhergesehenen Effekte auftreten, Fehleinschätzungen deutlich werden, neue Akteure auf den Plan treten, wichtige Akteure plötzlich wegfallen oder neue Erkenntnisse zur Erklärung und Beurteilung der Situation gewonnen werden. So werden vielleicht andere Themen bedeutsamer, Prioritäten verschieben sich und die einmal angepeilten Ziele müssen möglicherweise wieder zur Disposition gestellt werden. Es können immer wieder neue und andere Probleme auftreten, die sich wiederum noch während ihrer Bearbeitung weiter verändern; die Hindernisse, Widrigkeiten und Veränderungen lassen sich nicht exakt vorhersagen oder bestimmen und entsprechend auch ebenso wenig exakt lösen. Das Unangenehmste aber ist: Anders als nach einer verlorenen Schachpartie oder nach einem Rechenfehler in der Mathematik gibt es für Planung keine Revanche unter identischen Bedingungen, keinen zweiten Versuch, keine Möglichkeit, das Getane ungeschehen zu machen. (Rittel, Webber 1992/1973, 20ff.; Schönwandt 2002, 32) Mit jedem Schritt werden neue Fakten und damit neue Ausgangssituationen geschaffen, und sei es nur, weil Zeit verstrichen ist, in der sich die Welt wieder ein wenig verändert hat. Da in der Planung der Weg über den Neubeginn bei null verwehrt ist und die relevanten Entwicklungen und Zusammenhänge komplex und nicht leicht vorhersehbar sind, bezeichnen Rittel und Webber (1992/1973, 20) die Probleme beim Planen in diesem Sinne als „inhärent bösartig“ (zu Horst Rittels Planungsverständnis siehe auch Reuter 2006).

Perspektivischer Inkrementalismus

Aus den immer komplexer, unübersichtlicher und „bösartiger“ sich darstellenden Problemen folgerten (Stadtentwicklungs-)Planer und Politiker in den 1980er Jahren, dass es einen „großen Plan“ zur Bewältigung der wichtigen Aufgaben nicht geben kann. Neben die Theorie der „komprehensiven Planung“ bzw. des „synoptischen Ideals“ trat der „‚perspektivische Inkrementalismus‘. […] Mit dem vorgestellten Adjektiv ist die Vielzahl der kleinen Schritte gemeint, die sich auf einen perspektivischen Weg machen.“ (Ganser et al. 1993, 114). Es ging also nicht mehr um wirklichkeitsferne Idealbilder, sondern um ein realitätsbezogenes Herangehen an die sich stellenden Aufgaben – ein Wandel von der Suche nach der Weltformel zum kleinen Einmaleins des Alltagshandelns. „Weg von der integrierten Planung – hin zur schrittweisen Abarbeitung der aktuellen Tagesnotwendigkeiten.“ (Ritter 2006, 131) Die „methodischen Konstruktionsprinzipien“ (Ganser et al. 1993, 114) des perspektivischen Inkrementalismus lassen sich mit einer Reihe von Schlagworten beschreiben:

- Zielvorgaben auf dem Niveau von gesellschaftlichen Grundwerten,
- Prinzipientreue am Einzelfall,
- Projekte statt Programme,
- überschaubare Etappen,
- Verzicht auf flächendeckende Realisierung,

- Integration der Instrumente statt der Programme und
- ökonomische statt rechtliche Intervention. (Ganser et al. 1993, 114f.)

Klaus Selle fügt diesen Grundsätzen noch zwei weitere hinzu:

- „Verschränkung informeller und regulativer Steuerung“ und
- „Intensivierung vertikaler und horizontaler Kommunikation und Kooperation im Zuge der gemeinsamen Arbeit an Projekten“ (Selle 2005, 70).

Anders als die Idealvorstellungen der 1960er Jahre „bietet der (perspektivische) Inkrementalismus keine umfassende ‚Theorie' für räumliche Entwicklung. Er ist lediglich ein Modell für Teile von Planungs- und Entscheidungsprozessen, das den Vorzug hat, die Realität in einigen Grundzügen verlässlich abzubilden“ (Selle 2005, 70).

Dennoch zeigt der Wandel im Verständnis von Machbarkeit und Gestaltbarkeit auch einen Wandel der Ansprüche an und von Planung: Die „Zeit der sozial regulativen Planung [ist] vorbei […], weil sich die Wirklichkeit schneller verändert als die Regeln angepaßt werden können“ (Brech 1997, 19). Planer verstehen sich mehr als Anwälte und Moderatoren, die zwischen den verschiedenen Akteuren und Interessenslagen vermitteln. Im Prozess des Planens entwickeln sie gemeinsam mit den Beteiligten das konkrete Projekt. Mit dem Verzicht auf eine flächendeckende Betrachtung (zur Vermeidung einer Konfliktlösung „auf Vorrat“ (Ganser et al. 1993, 115)) wird es jedoch immer schwieriger, eine über das einzelne Projekt hinaus reichende Entwicklungslinie zu verfolgen. Damit entsteht ein wachsendes Manko auf Seiten der Stadtentwicklungsplanung, das ab Beginn der 1990er Jahre auch kommuniziert wird: Aus der Erkenntnis der begrenzten Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten wird tendenziell die Konsequenz gezogen, öffentliche Planung gänzlich zu unterlassen. Helga Fassbinder bringt diese Reaktion auf den Punkt:

> „Fataler jedoch als die weitgehende Rückverlagerung des Planungsgegenstandes auf die Projektdimension wurde die in diesem Jahrzehnt um sich greifende, ideologisch gefärbte Abkehr von Planung. Diese Abkehr, die im Troß der politischen Restauration dieser Phase mit den Slogans Privatisierung, Deregulierung und Dezentralisierung unterfüttert wurde, zog in den meisten europäischen Ländern auch die Planer selber in ihren Bann. Unabhängig vom nationalen oder lokalen politischen Kontext und ihrer eigenen politischen Couleur machten sich viele daran, in der Ausmerzung der Planungsgläubigkeit und Selbstüberschätzung der vorangegangenen Ära das Kind mit dem Bade auszuschütten und sich sang- und klanglos auf das Alltagshandwerk zurückzuziehen.“ (Fassbinder 1993b, 10)

In der Folge stehen den „zunehmend komplexeren und interdependenten Problemlagen keine hinreichend integrierten Aktivitäten auf Seiten kommunaler Verwaltungen gegenüber“ (Heinz 2004, 14). Ressortegoismen und mangelhafte Bereitschaft zu Kooperation und erschweren das koordinierte und kooperative Handeln.

Um den Restriktionen (knapper werdende Ressourcen, die Nicht-Exklusivität öffentlicher Steuerungskompetenz sowie unzureichende Koordinierung der öffentlichen Akteure) entgegenzuwirken, verlassen die Kommunen jedoch zusehends die eingeschliffenen Pfade und gehen neue Wege. Es werden gemeinsame Ziele und entsprechende Umsetzungsschritte entwickelt, vermittelt und erprobt. Hierzu braucht es keinen fest umrissenen Plan oder eine unübersichtliche Datensammlung (Heinz 2004, 15), sondern eine auf die Stadt bezogene *Strategie* sowie ein *Konzept* zur ihrer Umsetzung.

In der BerlinStudie – einem der unten noch umfassender dargestellten Stadtentwicklungskonzepte – wird erläutert, welche Schritte für die Formulierung einer Strategie erforderlich sind:

> „Präzisierung der Ziele und Operationalisierung der Zielerreichung in Stufen; Aufklärung der Lage, d. h. aller Hemmnisse und Restriktionen; vorurteilsfreie Analyse der eigenen Ressourcen sowie derjenigen der Verbündeten; Konzeptentwurf der Strategie mit Alternativen unter Beachtung gegebener Restriktionen; Bewertung der Alternativen und Entscheidung; Umsetzung in einen Maßnahmen- und Aktionsplan unter Berücksichtigung taktischer Erwägungen." (BerlinStudie, 28)

Die Entwicklung einer Strategie – zumal einer für die zukünftige Stadtentwicklung – erfordert ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen. Hierzu sind ausreichend Energie und der notwendige Willen der Beteiligten gefragt. Klaus Brake – ein Mitautor der BerlinStudie – vertritt die Meinung, dass sich dieser Aufwand durchaus lohnt:

> „Unsere Zukunftsfähigkeit scheint inzwischen in hohem Maße abhängig von der Steuerungskompetenz großstädtischer Entwicklung. Hier könnte der neue Typ strategischer Entwicklungskonzepte für Großstädte eine positive Wendung bewirken." (Brake 2000, 274)

Der Blick über den engen räumlichen und zeitlichen Projekthorizont hinaus scheint seit Mitte der 1990er Jahre also aller offenen Steuerungsfragen zum Trotz wieder notwendig. Viele lösbare Aufgaben entziehen sich der Betrachtung und verlangen nach übergreifenden und integrierten Ansätzen, vielleicht nach neuen Instrumenten oder gar nach einer „neue[n] Planungskultur" (Brech 1997, 19).

2.1.2 Die Renaissance strategischer Stadtentwicklungskonzepte

Ein neuer Typ strategischer Entwicklungskonzepte ist die Zukunftschance für die Stadtentwicklung; dieser Einschätzung haben sich seit Mitte der 1990er Jahre offenbar manche europäische Großstädte – London (*A strategic framework for London*), Wien (Strategieplan), Helsinki (Zukunftsvisionen für Helsinki 1996), Barcelona (im Zuge der Olympia-Vorbereitungen), Lissabon, Bilbao, Hamburg und andere – angeschlossen und daher strategische Konzepte bzw. Strategiepläne für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung erstellt. (vgl. Klotz, Frey 1999, 17; Association of London Government 1998; Stadtplanung Wien 2001a, b, c)

Es kann sogar von einer „Renaissance einer gesamtstädtisch orientierten, auf die wichtigsten Schwerpunkte konzentrierten, fachlich übergreifenden kommunalen Entwicklungsplanung" (Heinz 2000, 245f.) gesprochen werden. Hier handelt es sich auf den ersten Blick um ein Paradoxon: Kommunen besinnen sich angesichts steigenden Problemdrucks und wachsender Anforderungen und trotz eines „reduzierte[n] Planungsvermögen[s], schrumpfende[r] Mittel und begrenzte[r] Planungskapazität" (Rosemann 1993, 19) auf ihre Steuerungsaufgabe. (Frey et al. 2003, 14) Vielleicht aber handelt es sich eher um eine logische Konsequenz, die gar nicht paradox ist. Schließlich sind es gerade die oben beschriebenen Restriktionen, die ein strategisches und in gewissem Sinne auch steuerndes Handeln der Kommunen geradezu notwendig machen. Es gilt, mit den einschneidenden Veränderungen pragmatisch und möglichst konstruktiv umzugehen: „Stadtentwicklungspläne sind ohnehin bevorzugte Pläne für Krisen- und Umbruchzeiten." (Hoffmann-Axthelm 1997, 64)

Wie groß der Handlungsdruck ist, den die Städte für sich erkennen, geht aus den zu bewältigenden Aufgaben hervor, die in aktuellen Stadtentwicklungskonzepten benannt werden. Angesichts des wirtschaftlichen Strukturwandels hat der soziale Ausgleich hohe

Priorität: „Der Anspruch, Stadt des sozialen Ausgleichs zu sein, fordert eine bewußte Betrachtung der sozialen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels und den Einsatz von Konzepten für die Bewältigung von Benachteiligungen." (StEK HH, 7)

Hierbei werden auch die Bevölkerungsentwicklung und der demografische Wandel als Herausforderung erkannt: „Anhaltend niedrige Geburtenraten und steigende Lebenserwartung führen zu einer zunehmenden Überalterung der Gesellschaft und dort, wo diese Entwicklung nicht durch Zuwanderung ausgeglichen wird, auch zu einem nachhaltigen Bevölkerungsrückgang." (StEK S, 24)

Doch auch Themen wie Nachhaltigkeit, Umwelt- und Naturschutz sind immer noch aktuell: „Schutz der natürlichen Ressourcen, sparsamer Umgang mit Boden und Flächen, nachhaltiges Wirtschaften, Stadtreparatur und soziale Integration sind für Bremen und somit für das Stadtentwicklungskonzept wichtige Themen." (StEK HB, 13)

Angesichts interkommunaler Konkurrenz muss die Wettbewerbsfähigkeit sichergestellt werden – hier ist das Augenmerk auch auf eine gesamteuropäische Perspektive zu legen: „Hamburg muß sich im Kontext des Wirtschaftsstandortes Deutschland und im harten Wettbewerb der Regionen der Europäischen Union als zukunftsfähig bewähren, wenn die großen Vorzüge, die diese Stadt ihren Bürgerinnen und Bürgern in wirtschaftlicher, kultureller und ökologischer Hinsicht bietet, gesichert und – wo immer möglich – ausgebaut werden sollen." (StEK HH, 108)

Ein regionaler, überregionaler oder, wie das Beispiel Dresden zeigt, ein internationaler Bezug kann also sinnvoll sein: „Um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit Dresdens im internationalen Vergleich zu verbessern, sind die Chancen, die sich aus der zukünftigen EU-Osterweiterung ergeben, zu nutzen." (INSEK DD, 7)

Und nicht zuletzt spielt auch die Attraktivität für Zuwandererinnen und Zuwanderer eine Rolle für die Stadtentwicklung: „Berlin sollte sich international öffnen und zur Modellstadt einer zivilgesellschaftlichen liberalen Migrationspolitik werden." (BerlinStudie, 24)

Die sich stellenden Aufgaben sind also äußerst umfangreich und komplex. Interkommunaler und interregionaler Konkurrenzdruck im Gerangel um die knapper werdenden Ressourcen verschärfen die Situation zusätzlich. Um den problematischen Entwicklungen begegnen zu können, sind die Kommunen sind zu neuen Positionierungen und Prioritätensetzungen gezwungen. (Wermker, Zierold 1999, 50)

Prozessorientierung

Doch sind die aktuellen Stadtentwicklungskonzepte nicht mit denen der 1960/70er Jahre zu vergleichen: Letztere hatten einen wissenschaftlich-rationalen Anspruch, der auf dem Glauben an eine umfassende analysegeleitete Entscheidungsvorbereitung beruhte (Pfromm 1997, 65), die im Sinne des „*comprehensive planning*" klare Ressortzuständigkeiten und -aufgaben beinhaltete. Die aktuellen Stadtentwicklungskonzepte verzichten dagegen auf diesen Anspruch und verfolgen den Ansatz, handlungsorientierte, strategische und programmatische Zielkonzepte zu entwickeln, „an denen sich partielles und projektbezogenes Planungs- und Verwaltungshandeln orientieren soll" (Pfromm 1997, 65). Außerdem sind moderne Stadtentwicklungskonzepte als Ausdruck flexibler Stadtentwicklungsplanung keine statischen Konzepte mit linearen und auf Endgültigkeit ausgerichteten Aussagen, sondern offen und in ihren inhaltlichen Festsetzungen flexibel. Dieses Selbstverständnis wird zum Beispiel im Dresdner Stadtentwicklungskonzept zum Ausdruck gebracht: „Stadtentwicklungsplanung ist kontinuierlichen Veränderungen

unterworfen. Deshalb ist sie als Prozess zu verstehen und als Lenkungsinstrument anzuwenden. Sie muss offen sein und Revidierbarkeiten in einem gesetzten Rahmen möglich werden lassen. Dabei müssen Freiräume für neue Entwicklungen und Planungsideen vorgesehen werden.“ (INSEK DD, 7)

Darüber hinaus wird deutlich, dass die Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzepts ein lokal spezifischer Prozess ist. Daher geht es nicht mehr ausschließlich um das am Schluss vorliegende Konzept, sondern auch um den Prozess, in dem Richtungen und Ziele erörtert und festgelegt werden. Das Stadtentwicklungskonzept entfaltet damit einen wesentlichen Teil seiner Steuerungswirkung im Dialog und im Bearbeitungsprozess, der auch nach der ersten Fertigstellung nicht beendet sein muss. Ein Blick auf die in dieser Arbeit eingehender betrachteten Stadtentwicklungskonzepte macht den prozessualen Charakter sehr deutlich, zeigt aber auch, wie unterschiedlich diese Prozesse gestaltet wurden und werden und dass der Einfluss der Konzepte auf die Gestaltung der Stadtentwicklungspolitik nicht überall gleich groß ist.

Alle in dieser Arbeit betrachteten Stadtentwicklungskonzepte wurden im politischen Auftrag erstellt und sind Ergebnisse von Diskussionsprozessen, die unter mehr oder weniger intensiver Beteiligung der Öffentlichkeit stattgefunden haben. In Hamburg, Dresden und Stuttgart wurden externe Planungsbüros zur Unterstützung des Arbeitsprozesses herangezogen.

Die BerlinStudie von 2000 (s. S. 98ff.) ist das Werk eines von Experten gestalteten mehrphasigen Arbeitsprozesses und von hoher inhaltlicher Komplexität. Sie wird zwar weiterhin diskutiert und von politischen und gesellschaftlichen Akteuren der Stadtentwicklung als Studie zu wichtigen Fragen der Stadtentwicklung geschätzt – doch als Orientierungsrahmen der Stadtentwicklungspolitik hat sie kaum eine Bedeutung.

In Bremen (S. 115ff.) wurde ein umfangreicher öffentlicher Dialogprozess mit mehreren Stadtentwicklungsgesprächen durchgeführt. Die Ergebnisse der Stadtentwicklungsgespräche wurden in der Presse und in der Öffentlichkeit ausführlich diskutiert und flossen in das 1999 von der Bürgerschaft verabschiedete Stadtentwicklungskonzept ein.

Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept Dresden von 2002 (S. 132ff.) wurde ämterübergreifend erarbeitet und ist ausdrücklich Teil eines Prozesses, der durch Fortschreibungen aktualisiert wird.

Im Rahmen der Erarbeitung des Hamburger Stadtentwicklungskonzept von 1996 (S. 143ff.) wurden mehrere öffentliche „Stadtdialoge“ sowie Experten-Kolloquien durchgeführt, deren Ergebnisse in das Stadtentwicklungskonzept eingearbeitet wurden. Das Hamburger Stadtentwicklungskonzept sollte mindestens 10 Jahre gültig sein, wurde jedoch de facto mittlerweile vom Leitbild der „wachsenden Stadt“ abgelöst – wenn dieses auch nicht den Begriff „Stadtentwicklungskonzept“ für sich in Anspruch nimmt.

Unter dem Begriff „Perspektive München“ (S. 157ff.) hat die Stadt München eine regelrechte Produkt-Landschaft entwickelt: Es liegen zahlreiche Studien, Berichte und Dokumentationen zu einzelnen Aspekten der Stadtentwicklung vor. In über 70 Veranstaltungen wurden über drei Jahre hinweg Konzeptentwürfe und Leitfragen der Perspektive München diskutiert. Die wesentlichen Erkenntnisse sowie die sieben Leitlinien der Stadtentwicklung wurden 1998 vom Stadtrat verabschiedet in einer Zusammenfassung gebündelt. Diese stellt dann auch das außenwirksamste Produkt der Perspektive München dar und wird durch regelmäßige Berichte zur Stadtentwicklung fortgeschrieben.

Das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept (S. 181) schließlich wurde unter der Federführung des Amts für Stadtplanung und Stadterneuerung unter Beteiligung von Vertretern des Gemeinderats und externer Experten erarbeitet. Es stellt einen ersten Meilenstein eines Prozesses dar, an dem sich Bürgerinnen und Bürger sowie externe Experten beteiligen sollen.

Das Ergebnis der Diskussion von Handlungsbedarfen, Zielen, Entwicklungspotenzialen und Leitbildern der Stadtentwicklung hat in allen Städten mehr als „nur" das eine Produkt des letztlich veröffentlichten Stadtentwicklungskonzepts hervorgebracht: Die an der Diskussion beteiligten administrativen, gesellschaftlichen und politischen Akteure waren aufgerufen oder gar gezwungen, über die Zukunft ihrer Stadt nachzudenken. Nicht nur die diskutierten Themenfelder, sondern auch der Dialog selbst war in den meisten Städten wiederum Gegenstand von Presseberichten und öffentlichen Debatten. Welche Erkenntnisse von den einzelnen Diskussionsteilnehmern und -beobachtern dann in ihren jeweiligen Arbeitszusammenhängen weiter diskutiert wurden, welche Anstöße für mittelbare oder unmittelbare Handlungen daraus folgten, lässt sich kaum nachweisen. Dennoch scheint es sehr plausibel, dass schon diese „unkontrollierten" Ergebnisse Auswirkungen auf das Geschehen der Stadtentwicklung haben, dass also bereits die Diskussion von Fragen der Stadtentwicklung Triebfeder für Stadtentwicklungsprozesse ist.

Aus dieser Überlegung sowie aus der bereits erwähnten Tatsache der fehlenden Verbindlichkeit von Stadtentwicklungskonzepten ließe sich nun schließen, dass das eigentliche Ergebnis, also das „Stadtentwicklungskonzept" selber, vergleichsweise unbedeutend, wenn nicht gar unerheblich für die Stadtentwicklung ist. Dies wäre jedoch eine vorschnelle und pauschale Abwertung des Produktes. Denn vieles in Stadtentwicklungsgesprächen Gesagte bleibt im Kreise der an der Diskussion Beteiligten. All diejenigen, die nicht teilnehmen konnten, wollten oder durften, können sich daran halten, was in der Presse berichtet oder von den Prozessbeteiligten intern weiter getragen wird. Ein zusammenfassendes und anschauliches Dokument ermöglicht hingegen, umfassend über all die Ziele, Leitlinien und Maßnahmenvorschläge zu informieren, die in den Dialogprozessen thematisiert wurden. Gerade weil ein Stadtentwicklungskonzept alle Teile der Stadtgesellschaft angeht und betrifft, kommt dem veröffentlichten Bericht eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Jeder kann nachlesen und nachvollziehen, wie die Leitlinien und Handlungsfelder der zukünftigen Stadtentwicklung aussehen, jeder kann prüfen, welche Rolle ihm zukommen könnte – und jeder kann sich überlegen, ob nicht wesentliche Themenfelder fehlen oder ob nicht vielleicht neue Diskussionen über neue oder bekannte Aspekte beginnen müssen.

Hier wird aber auch die Kehrseite der Medaille erkennbar: Im schließlich veröffentlichen Bericht als offizielle Präsentation des Erarbeiteten stehen nur die Aussagen, über die sich die Beteiligten einigen konnten und die dann die politischen Gremien so akzeptieren konnten. Positiv ausgedrückt, finden sich in den meisten Stadtentwicklungskonzepten bei aller Unverbindlichkeit dann doch die Themenfelder, Ziele und Maßnahmenvorschläge, die mehrheitsfähig und damit potenziell umsetzbar sind. Ob die Stadtentwicklungskonzepte angesichts dieser Weichheit und Flexibilität wirklich einen vorsteuernden Charakter haben (vgl. Frey et al. 2003, 16), muss bezweifelt werden – aber sie können durchaus der Vorbereitung von Entscheidungen dienen.

Fehlende Formalisierung aktueller Stadtentwicklungskonzepte

Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle eine so einfache wir grundlegende Erkenntnis festhalten: *Das* Stadtentwicklungskonzept gibt es nicht. Es gibt weder eine eindeutige und verbindliche Definition noch klare administrative Zuordnungen noch genaue Verfahrensvorschriften. Auch über die Breite und Tiefe der ressortübergeifenden Zusammenarbeit entscheiden die Kommunen. Ihnen bleibt es überlassen, wie sie ihre Stadtentwicklungspolitik und damit ihr Stadtentwicklungskonzept gestalten. (Heinz 2000, 235) Die Unverbindlichkeit und die geringe Verregelung macht Stadtentwicklungsplanung einerseits zur „interessanteste[n] Planungsebene überhaupt, kaum formalisiert, aufgrund ihrer Befassung mit wirtschaftspolitischen, stadtökonomischen und kulturellen Zielsetzungen stark auf geschriebene Planungsanteile und sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Empirie angewiesen“ (Hoffmann-Axthelm 1997, 63). Andererseits ist sie „zugleich die dubioseste, weil auf keiner anderen Planungsebene die Versuchung so groß ist, ohnehin sich vollziehende Entwicklungen in wohlfeile planerische Ziele umzukostümieren“ (ebd.).

Damit sind die Kennzeichen aktueller Stadtentwicklungskonzepte bereits zusammengefasst: Sie sind nicht formalisiert, also in ihrer Aussagenbreite, -tiefe und -konkretion ebenso frei wie in ihrer Handlungsorientierung. So sind sie grundsätzlich nicht zwingend an die Zuständigkeit eines bestimmten oder besonders prädestinierten Ressorts gebunden: Soziale, wirtschaftliche und kulturelle Themen lassen die klassische kommunale räumliche Planung zu einem von mehreren Handlungsfeldern werden. Im Sinne eines programmatisch-strategischen Ansatzes vermeiden viele Stadtentwicklungskonzepte räumliche Konkretisierungen und verzichten im Einzelfall zugunsten einer schriftlichen Argumentation sogar auf Plandarstellungen. (Altrock 2004, 230) Stadtentwicklungsaufgaben sind daher oftmals nicht in den Planungsdezernaten oder -ämtern angesiedelt, sondern als Stabsstelle der Verwaltungsspitze zugeordnet oder in anderen Formen, beispielsweise als interdisziplinäre Arbeitsgruppe oder als eigenständiges Dezernat, außerhalb der Planung organisiert. (Heinz 2004) Oder aus der anderen Richtung gedacht: Der klassische planerische Raumbezug ist eingebettet in die vielfältigen nichträumlichen bzw. auch-räumlichen Bezüge der Stadtentwicklung. Anders als die Stadtentwicklungskonzepte der 1960/70er Jahre haben die heutigen Stadtentwicklungskonzepte damit auch nicht mehr die Rolle eines übergeordneten und verbindlichen Rahmens im Kanon des kommunalen Pflichtprogramms zu spielen.

Dem entspricht auch das Selbstverständnis aktueller Stadtentwicklungskonzepte: In Bremen geht es um „einen Orientierungsrahmen für die […] Stadtentwicklung“ (StEK HB 10), Hamburg formuliert „einen Orientierungsrahmen für die längerfristige räumliche Entwicklung“ (StEK HH, 6), in München ist die Rede von einem „flexiblen Orientierungsrahmen für die weitere Entwicklung der Stadt“ (Perspektive München ZusFass, 2), und in Stuttgart bietet das StEK nicht nur einen „städtebaulichen Orientierungsrahmen für einen Zeitraum von 15 bis 20 Jahren,“ (StEK S, 11), sondern auch eine „‚Navigationshilfe‘ für zukünftige Planungen“ (ebd.).

Die verwendeten Begriffe beinhalten in allen genannten Fällen mehrere Dimensionen: Zum einen geht es um die Vermittlung einer Orientierung nach außen: Die nichtöffentlichen Akteure sollen über die Prioritäten und Leitlinien der öffentlichen Hand informiert werden, damit sie ihr eigenes Handeln danach ausrichten können. Zum anderen geht es um eine Orientierung nach innen: Politik und Verwaltung positionieren

sich, formulieren Leitlinien und Ziele der Stadtentwicklung. Diese wiederum haben immer zwei Richtungen: Rückblickend: Was wurde bislang getan und welche Entwicklungen waren prägend? Und nach vorne schauend: Welche Ziele sollen verfolgt, welche Entwicklungen forciert oder gebremst werden? Eine weitere Gemeinsamkeit der Stadtentwicklungskonzepte besteht in dem von ihnen vollzogenen Spagat: Der Blickwinkel, den die Stadtentwicklungskonzepte abdecken, reicht von der globalen Problemsicht über die Gesamtstadt oder sogar die Stadtregion betreffenden Strategieebene bis hin zur kleinräumigen Betrachtung auf Ebene der Wohnquartiere.

Ein darüber hinaus gehendes Selbstverständnis der Stadtentwicklungskonzepte liegt in der in ihnen formulierten Anforderung der Umsetzungsorientierung. Die strategischen Entwicklungskonzepte verbindet die „unbedingte Einheit von Orientierung und Umsetzung“ (Brake 2000, 285; s. auch: Blotevogel 2000, 122). Es bleibt daher nicht bei der Entwicklung von Leitbildern, sondern es werden Wege aufgezeigt, wie die Zielvorstellungen in die Realität umgesetzt werden können. Das bedeutet, „dass der zwischenzeitlich favorisierte und autistische Inkrementalismus überwunden wird durch die Einbettung in orientierende Ziele und deren Verflechtungszusammenhänge“ (Brake 2000, 285). Ein wesentlicher Unterschied zum „autistischen Inkrementalismus“ besteht somit darin, dass es leitende Zielvorstellungen gibt. Es geht darum, die Handlungsfähigkeit der gesamten Kommune in den Mittelpunkt zu stellen, darum, die Akteure der Kommune – auch und gerade die Bevölkerung, Organisationen und Wirtschaftsbetriebe – in die Lage zu versetzen, die angestrebten Ziele und Entwicklungen tatsächlich erreichen zu können. Dieses „in die Lage versetzen“ ist eine wesentliche kommunale Aufgabe.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht bei einer rein inhaltlichen Auseinandersetzung und Definition von Zielen und Strategien bleiben. Die Anforderung besteht nicht nur darin, ein „gutes“ Konzept zu erarbeiten, sondern auch darin, dieses Konzept zu begründen und der Öffentlichkeit und allen relevanten Akteuren zu vermitteln. Denn, dies wurde bereits festgestellt: Die Chancen für die Umsetzung aller Ziele hängen davon ab, dass die Akteure an einem Strang ziehen, informiert und darüber hinaus überzeugt sind. Der kooperative Ansatz, der auf der Ebene von Einzelprojekten mittlerweile üblich ist, stellt also auch auf der übergeordneten Ebene eine wesentliche Voraussetzung dar.

Gestaltungspflicht der Stadtentwicklungskonzepte

Ein modernes Stadtentwicklungskonzept ist – es wurde bereits dargestellt – im Idealfall das Ergebnis einer gesamtkommunalen Willensbildung und gleichzeitig selbst Gegenstand der Diskussion. Ziele und Leitlinien der Stadtentwicklung finden im Stadtentwicklungskonzept ihren Ausdruck. Themen, Aufgaben, Zuständigkeiten, Konkretisierungen, Zeitrahmen und Umsetzungsperspektiven sind dabei vom jeweiligen Einzelfall abhängig. Voraussetzung für eine solche an die jeweiligen kommunalen Gegebenheiten angepasste Gestaltung ist, dass sich die kommunalen Akteure über die Ausgestaltungsspielräume bewusst sind – ebenso wie über die hinlänglich beschriebenen Grenzen der Steuerungsfähigkeit. Wesentliche Bedingung ist weiterhin, dass sich alle Beteiligten darüber im Klaren sind, dass die Definition von Zielvorstellungen nicht zwangsläufig auch zu ihrer Umsetzung führt (aufgrund der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit), gleichzeitig aber genau die Umsetzung und Umsetzbarkeit der Maßstab sein müssen. Der Prozess des Konzipierens und Umsetzens ist als eine sich permanent aus sich selbst heraus entwickelnde und verändernde Aufgabe zu verstehen. „Aus sich selbst“ in dem Sinne, als das Konzipieren und Handeln neue Fakten schafft, die wiederum als Rahmenbedingungen

für das weitere Konzipieren und Handeln wirksam werden. Mit einer sich so ergebenden Dynamisierung der planerischen Prozesse und damit der Planung „nimmt ihr kontingenter Charakter zu“ (Keim et al. o. J., (5)). Die Ergebnisse von Planung sind nur bedingt planbar – „Planung wird zum Suchprozess und bleibt in ihren erwartbaren Resultaten ungenau.“ (Keim et al. o. J., (5))

In der Offenheit der Stadtentwicklungskonzepte besteht ihre Chance: Sie können den sich wandelnden Realitäten angepasst werden. Eine stärkere Ziel-Perspektive, also eine Orientierung an dem, was am Ende stadtentwicklungsbezogen heraus kommen soll, macht aus der Möglichkeit der Weiterentwicklung sogar eine deutliche Anforderung: Es gilt, „die Verteilung von Ressorts, Ressourcen, Aufgaben und Methoden auf der Ebene der Stadtpolitik neu zu diskutieren und der Stadtentwicklungsplanung neue, angemessene Instrumente und Handlungsoptionen zu erschließen“ (Pristl 2001, 140). Damit kann und darf also nicht von einem fertigen „Instrument“, sondern muss von einer gestaltbaren und gestaltungspflichtigen Konzeption ausgegangen werden. Die „Gestaltungspflicht“ der Stadtentwicklungskonzepte schließt die potenzielle Neu-Ordnung derjenigen Institutionen ein, die mit ihnen umzugehen haben. Ressortgrenzen ließen sich damit nicht länger als Mauern, sondern eher als Membranen versinnbildlichen: Die Grenzziehungen wären nach diesem Verständnis nicht länger statisch und dogmatisch, sondern durchlässig, flexibel und variabel.

Die Erwartungshaltung an Stadtentwicklungspolitik sollte alles in allem nicht zu hoch sein: „STEP [Stadtentwicklungsplanung; Anm. d. Verf.] ist weder Allheilmittel für alle kommunalen Probleme noch Garant für eine gute Kommunalpolitik“ (Heinz 2004, 15). Peter Zlonicky hat einmal gesagt, „Stadtentwicklung ist eine Daueraufgabe ohne Dauerlösung“ (zit. n.: Hartz 2003, 1) – dies kommt auch dem notwendigen (Selbst-)Verständnis der aktuellen Stadtentwicklungspolitik nahe.

2.1.3 Der Strukturwandel und die abnehmende Handlungs- und Steuerfähigkeit der öffentlichen Hand

> „Umfassende Pläne werden tendenziell dann angestrebt, wenn einschneidende Veränderungen anstehen.“ (Altrock 2004, 229)

Ein Schlagwort für einschneidende Veränderungen ist der „Strukturwandel“, der keineswegs so plötzlich kam, wie gern behauptet wird. Es waren absehbare und konsequente Entwicklungen, die sich auf alle gesellschaftlichen Bereiche auswirk(t)en. Technologische Entwicklungen führten zu einem Wandel von der Industriegesellschaft zur Informations- und Dienstleistungsgesellschaft mit wachsender Arbeitsteilung (Menzel 1998, 111). Ähnlich verhält es sich mit dem kurz nach der Jahrtausendwende scheinbar aus dem Nichts kommenden „demografischen Wandel“, der allerdings in soziologischen und demografischen Szenarien bereits seit 15 Jahren prognostiziert worden ist und der auf kommunal- wie auf bundespolitischer Ebene nur zögerlich problematisiert wird. Zudem prägen in ihren Folgen nicht absehbare gesellschaftliche Entwicklungen und historische Ereignisse wie die „1968er-Bewegung“, die Emanzipation der Frau, die Friedens- und Ökologiebewegung, der Fall des Eisernen Vorhangs und die deutsch-deutsche Vereinigung das Bild und die Funktionsweise der Gesellschaft und damit auch das, was im weitesten Sinne Stadtentwicklungspolitik angeht.

Mit den folgenden Stichworten lassen sich die wichtigsten aktuellen Entwicklungen und Zustände zusammenfassen, die – bei allen unterschiedlichen lokalen Rahmenbedingungen – die meisten europäischen Städte betreffen (vgl. Klotz, Frey 1999, 18):

Globalisierung (die weltumspannende Vernetzung von Wirtschafts- und Kommunikationsstrukturen und die *Ent-Lokalisierung* von sozialen und wirtschaftlichen Verflechtungen), *Tertiärisierung* (Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft), *Pluralisierung* (die sich nicht zuletzt durch Zuwanderung in immer vielfältigere Lebensstile und Kulturen aufteilende Gesellschaft), *Individualisierung* (die zunehmende Entsolidarisierung und Egozentrierung, der Verlust von Traditionen und Werten in der Gesellschaft), *demografischer Wandel* (Überalterung der Gesellschaft und rückläufige Bevölkerungszahlen), *Arbeitslosigkeit*. (vgl. u. a. Beck 1986; Beck, Sopp 1997) Eine Folge dieser Entwicklungen ist die Tendenz der weiteren sozialen und wirtschaftlichen Polarisierung, die vor allem die großen Städte trifft und die die Frage nach der zukünftigen Integrationsleistung der Städte aufwirft (Brake 2000, 272f.).

Gebremstes Wirtschaftswachstum, sinkende Steuereinnahmen und wachsende Sozialausgaben vor allem für die Kommunen, Rationalisierungsdruck auf allen Ebenen und nicht zuletzt die (notwendigen) enormen Transferleistungen von West- nach Ostdeutschland engen den kommunalen Gestaltungsspielraum vor allem hinsichtlich der finanziellen Ressourcen stark ein. Damit wächst gleichzeitig der interkommunale und interregionale Konkurrenzdruck um die knapper werdenden Ressourcen. Darüber hinaus werden die Kommunen „durch Vorgaben, Einbindungen und Weisungen des Nationalstaates stärker in den eigenen Entfaltungsmöglichkeiten eingeschränkt“ (Dangschat 1998, 68). Die Kommunen sind daher zu neuen Positionierungen und Prioritätensetzungen gezwungen, um den problematischen Entwicklungen begegnen zu können. (Wermker, Zierold 1999, 50)

Bewältigung des Strukturwandels als Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik

Alle Entwicklungen – mögen sie auch nicht per se als Krise oder Problem zu bewerten sein – führen zu der Erkenntnis, dass die hergebrachten und in Zeiten der Prosperität und scheinbar umfassenden Machbarkeit und Gestaltbarkeit entwickelten und eingeübten Denkmuster und Rituale der Stadtentwicklungspolitik so nicht funktionieren. Es scheint, „als überfordere der Strukturwandel die bisher geübte Kultur des Planens“ (Brech 1997, 19). Die Planung hat sich aber genau diesen unwägsamen und unsicheren Entwicklungen der Städte zu stellen. „Der Strukturwandel ist also die eigentliche Aufgabe der Planung.“ (ebd., 17) Brech verwendet in diesem Zusammenhang den zunächst potenziell einengenden Begriff der „Planung“, fasst ihn aber relativ weit und wendet ihn auf die Entwicklung der Stadt als eine politische und gesellschaftliche Aufgabe an.

Spätestens mit dem Strukturwandel und den damit zusammenhängenden Phänomenen wird sichtbar, dass die Probleme in den Städten, die Aufgaben, die es zu lösen galt und gilt, nicht unbedingt klar und einfach bestimmbar sind. Komplexität und Dynamik treten an die Stelle einer vermeintlichen Geschlossenheit und Linearität. Schon die Eingrenzung der zu lösenden Aufgabe ist schwierig: Viele Fakten und Phänomene sind Planern und Politikern in erstaunlich geringem Maße bekannt. Es fehlt oftmals immer noch an aussagekräftigen empirischen Daten und Fakten. Im Falle der Migranten wurde bereits geschildert, dass die vorhandenen statistischen Daten oftmals nicht geeignet sind, die Realität angemessen wiederzugeben, weil schon allein die Unterscheidungsdimensionen (zum Beispiel Ausländer / nicht-Ausländer) nicht zutreffend sind.

Abgesehen von den Informationsgrundlagen über den Ist-Zustand stellt sich in der Folge die Frage nach der Problemdefinition und -bewertung. So kann beispielsweise nicht generell festgelegt werden, welcher Migrantenanteil als „hoch“ eingestuft werden

soll und unter welchen Umständen und kumulierenden Fakten er tatsächlich zum Problem“ wird.

Wenn das Problem bestimmt ist, stellt sich die Frage, welcher alternative Zielzustand angestrebt werden soll, welches die erwünschte Zukunft ist. Je konkreter es wird, desto schwieriger ist diese Frage zu beantworten. Aber selbst, wenn ein Konsens über die Ziele (oder die grobe Richtung, in die es gehen soll) hergestellt ist – die entscheidende Frage lautet dann, ob es eine Möglichkeit gibt, die Ziele zu erreichen, wie also die Wege aussehen, die zum Ziel führen. Eine notwendige Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik ist es bei all diesen Unwägsamkeiten, mit den relevanten öffentlichen und gesellschaftlichen Akteuren einen (vorläufigen) Konsens über die zu erreichenden Ziele herzustellen und die notwendigen Instrumente, Maßnahmen und Umsetzungsschritte zu benennen. Hierbei ist festzustellen, dass die Zahl der Akteure, die Stadtentwicklung betreiben und für die Stadtentwicklungspolitik von Bedeutung sind, zugenommen hat. Stadtentwicklungspolitik „hat es heute nicht länger mit einer relativ überschaubaren Zahl von Dienststellen der Kommunalverwaltung zu tun, sondern mit einem Konglomerat aus öffentlichen, halb-öffentlichen und privaten Akteuren“ (Heinz 2004, 14).

Um das erforderliche querschnittsorientierte und ressortübergreifende Handeln wirklich zu erreichen, sind – unter anderem – abgestimmte Zielvorstellungen sowie ein planvolles Handeln der kommunalen Akteure erforderlich. Im Idealfall (den der Gesetzgeber zunächst einmal als Normalfall ansieht) sorgen die bekannten und gesetzlich legitimierten und verankerten politischen Gremien, die Struktur der kommunalen Verwaltung sowie die verbindlichen Planwerke dafür, dass alle öffentlichen Akteure an dem sprichwörtlichen einen Strang ziehen. Doch in der Realität verfolgen die Fachressorts, geprägt von der jeweils speziellen fachlichen Sichtweise, durchaus sehr eigene Ziele. Mit dem Ergebnis, dass ineffizientes und unkoordiniertes Verwaltungshandeln der Regelfall ist. Durchaus visionäre oder perspektivische Konzepte einzelner Fachbereiche werden auf diese Weise leicht von gegenläufigen Zielen und Maßnahmen anderer Ressorts konterkariert.

Die kommunale Aufgabe besteht demnach zunehmend darin, Rahmen zu schaffen, Prioritäten zu setzen und Richtungen vorzugeben, die koordinierten, fundierten und nach Möglichkeit legitimierten Zielvorstellungen entsprechen. Für alles, was aus kommunaler Sicht zwar wünschenswert erscheint, aber nicht steuerbar ist, bleibt die Möglichkeit, argumentierend, werbend, fördernd und anregend auf die in ihrem Handeln freien Akteure einzuwirken. Daher geht es vor allem darum, Prozesse in Gang zu setzen und zu beeinflussen. Politik und Verwaltung sehen sich selbst in diesem Zusammenhang zwar vielfach und irrtümlicherweise noch in einer exklusiven Rolle, in der Annahme, „Prozesse in Stadt und Land seien weitgehend steuerbar. Und zwar durch öffentliche Akteure: Staat, Kommunen etc. Es spricht viel dafür, dass das nicht so war und nicht so ist. Öffentliche Akteure steuern nicht, sie gestalten mit“ (Selle 2000, 44). So muss es sich in den kommunalen Verwaltungen und Parlamenten vielleicht noch weiter herumsprechen, dass Stadtentwicklung nicht von einer (der öffentlichen) Seite allein betrieben wird, aber eine Neuigkeit ist dies keineswegs. Die Diskussion um den *governance*-Begriff und seine verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten macht das deutlich. (vgl. Altrock et al. 2004b, 189–191; Selle 2005, 115f.)

Dabei kann in der schwindenden öffentlichen Macht- und Handlungsfähigkeit aus Sicht der öffentlichen Hand durchaus ein Vorteil liegen, nämlich in der Entlastung: Jetzt

müssen verstärkt „andere“ personellen, materiellen und finanziellen Aufwand betreiben – was auch die Chance des effizienteren Ressourceneinsatzes birgt. Wenn die Übergabe der Verantwortung nicht heimlich, sondern ausdrücklich und öffentlich erfolgt, ergibt sich aus Sicht von Politik und Verwaltung eine weitere Entlastung: Sie können immer weniger für das Geschehene (oder Unterlassene) verantwortlich gemacht werden. Positiv gesehen, ist dies eine wünschenswerte Übertragung von Verantwortung an mündige, verantwortungsvolle und vor allem handlungsfähige zivilgesellschaftliche Akteure – negativ gedeutet, besteht hier die Gefahr des „Pontius-Pilatus-Prinzips“: Die öffentlichen Hände negieren oder ignorieren möglicherweise ihre „Letztverantwortlichkeit“ (Haus, Heinelt 2004, 180) für die Ausgestaltung und die Ergebnisse der Aufgabenübertragung an gesellschaftliche Akteure und sind somit für die folgenden Entwicklungen nicht mehr verantwortlich zu machen – und können ihre Hände in Unschuld waschen, wenn Probleme oder Nachteile für einzelne Bevölkerungsgruppen offensichtlich werden.

Mit der Abgabe von Verantwortung ist auch die Gefahr verbunden, dass sich die öffentliche Hand ihrer Einflussmöglichkeiten beraubt und damit einer Enthoheitlichung und tendenziell auch einer Entdemokratisierung Vorschub leistet. Denn private Akteure sind keine durch die Verfassung vorgesehenen Verwalter politischen und damit öffentlichen Willens, sondern zunächst und in erster Linie Teilnehmer des Marktes. Demokratisch legitimierte Organe sind sie jedenfalls nicht. Allerdings – und das ist die andere Seite der Betrachtung – stellt sich die Frage, ob es überhaupt andere „demokratischere“ Möglichkeiten gibt – schließlich ist die kommunale Einflussnahme auf globale und auch auf nationale Entwicklungen gering und tatsächlich werden die Ressourcen und damit die Eingriffsmöglichkeiten zusehends knapper. Darüber hinaus gibt es erhebliche Bevölkerungsteile, deren gestaltende Einflussmöglichkeiten auf das öffentliche Handeln immer schon gleich null war. Es stellt sich die Frage, ob und wenn, wo ein Verlust festzustellen ist.

Abseits der Frage, wie die Übertragung öffentlicher Verantwortung in nicht-öffentliche Hände auch immer zu bewerten ist, bleibt schlicht festzustellen: Die öffentlichen Akteure waren und sind de facto nicht die exklusiven Gestalter von städtischen Entwicklungsprozessen, sondern sind angesichts knapper werdender öffentlicher Finanz- und Personalressourcen dazu gezwungen, die Ressourcen nicht-öffentlicher Akteure zu nutzen. „[D]ie Politik [hat] ‚anordnende‘ Steuerungsformen nur deshalb aufgegeben […], weil sie auf die Ressourcen anderer Akteure angewiesen ist, um überhaupt noch steuern zu können.“ (Altrock et al. 2004b, 190) Daher gehen öffentliche Kompetenzen – nicht immer von den öffentlichen Akteuren bewusst gesteuert und gelegentlich schlicht der normativen Kraft des Faktischen folgend – in die Hände nicht-öffentlicher Akteure über. Das lange aufrecht erhaltene einseitige Bild vom planenden Subjekt „Staat“ und dem Planungsobjekt „Gesellschaft“ (vgl. Ritter 2006, 131) wandelt sich: Die gesellschaftlichen Akteure werden als handelnde und planende Subjekte erkannt – *alle* planen, bauen, gestalten, steuern, die öffentliche Hand *macht mit*. In der Perspektive München wird dies auf den Punkt gebracht: „Stadtentwicklung ist ein komplizierter Prozess, der nicht nur von Beschlüssen des Stadtrats abhängt, sondern durch viele Entscheidungen von Bürgerinnen und Bürgern, von Unternehmen und Verbänden, von Parlamenten in München, Berlin und Brüssel beeinflusst wird.“ (Landeshauptstadt München 2005)

Eine Rücknahme bzw. Übergabe von Steuerungskompetenz hieße damit nicht zwingend die Abgabe jeglicher Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Im Gegenteil: Das Ziel ressortübergreifender und querschnittsorientierter Stadtentwicklungspolitik besteht darin, das eigene Tun und die eigenen Ziele und Konzepte klar werden zu lassen: deutliche Botschaften zu vermitteln und berechenbar zu sein. Die Adressaten dieser – beispielsweise in integrierten Stadtentwicklungskonzepten festgehaltenen – Richtungsvorgaben sind zum einen die nicht-öffentlichen Akteure wie etwa Wirtschaftsunternehmen, die Bevölkerung oder auch die im Wettbewerb stehenden „anderen" Städte: Ihnen wird vermittelt, welche Entwicklungsprämissen und -ziele die Stadt verfolgt, welche Themenfelder, welche Orte und welche Akteure Priorität haben. Damit können zum Beispiel Unternehmen besser einschätzen, welche Ansiedlungsmöglichkeiten gegeben sind, welche einschränkenden oder begünstigenden Vorgaben getroffen werden und welche Aufgaben von der öffentlichen Hand übernommen bzw. abgegeben werden. Zum anderen aber sind auch die kommunalen öffentlichen Akteure angesprochen: Politik und Verwaltung können für sich selbst verpflichtende Aussagen über die Ziele, Handlungskorridore und Prioritäten treffen. Der koordinierende strategische Rahmen eines Stadtentwicklungskonzepts kann die Planungssicherheit erhöhen und Entscheidungen erleichtern. Ineffizientes oder sogar schädliches gegenläufiges und unkoordiniertes Handeln kann vermieden werden und spart so die knappen Ressourcen und beschleunigt Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Die nicht nur von Planungstheoretikern beschriebene, sondern auch von den Akteuren der kommunalen Stadtentwicklungspolitik zunehmend erkannte Aufgabe besteht darin, die Verantwortungs- und Machtübergabe mit – im internen und externen Dialog und Diskurs bestimmten – Regeln und Grenzen zu versehen. Es gilt, Rahmen und Leitlinien zu formulieren, innerhalb derer Markt und Gesellschaft eigene Ziele entwickeln und verwirklichen. Diese Rahmenvorgaben beinhalten „Spielregeln", an die sich die mit neuen Verantwortungen und Kompetenzen ausgestatteten Akteure zu halten haben. Hierzu zählt vor allem „die Ermöglichung der Teilhabe der Bürger an der Entwicklung ihrer Stadtteile oder ihrer Wohnumgebung, das heißt, die Übertragung von Verantwortung an die Einwohner der Stadt, also auch – und nicht zuletzt – an die Immigranten" (Brech 1997, 19).

> „Die zentrale Aufgabe für Stadtentwicklung besteht also darin, mit den Herausforderungen produktiv umzugehen und die neuen Anforderungen, die an ‚Standorte' gestellt werden, mit denjenigen Strukturmerkmalen zu verknüpfen, die diese Städte als Gemeinwesen mitbringen. Ihre sozialkulturellen Qualitäten sind als originäre Potenziale zu kultivieren, und zwar im Sinne einer zeitgemäßen Weiterentwicklung, nicht im Sinne einer Bewahrung ihrer Formen." (Brake 2000, 274)

2.2 Zuwanderung als Themenfeld der Stadtentwicklungspolitik

In Kapitel 1 dieser Arbeit wurde festgestellt, dass das Themenfeld Migration auf eine sehr komplexe Weise eine Vielzahl der räumlichen, thematischen und zeitlichen Handlungsfelder in den Städten berührt. Migration ist eine Querschnittsthematik, die eine große Komplexität und Dynamik aufweist und die, wie bereits beschrieben, von zunehmender Bedeutung für die Stadtentwicklung ist. Ihre Bedeutung ergibt sich nicht nur aus den tatsächlichen und möglichen Problemen, die es zu lösen gilt, sondern ebenso aus den Chancen und Potenzialen für eine dynamische Stadtentwicklung.

Da Migration ein kommunales Querschnittsthema ist, stellt sich die Frage, ob und wie Kommunen dieses Querschnittsthema wahrnehmen. Dass es sich hierbei sowohl um eine offene als auch um eine relevante Frage handelt, mag die Tatsache illustrieren, dass die Bertelsmann-Stiftung zusammen mit dem Bundesministerium des Innern im Frühjahr 2004 einen Wettbewerb mit dem Titel „Integration ist kein Zufall – Strategien kommunaler Integrationspolitik" ausgelobt hat. Gesucht wurden Kommunen, „in denen die erfolgreichsten und nachhaltigsten Strategien kommunaler Integrationspolitik entwickelt und angewandt werden" (Bertelsmann Stiftung 2004a, 5) und die „Integration als fachübergreifende Querschnitts- und Gesamtsteuerungsaufgabe" (ebd., 7) behandeln. Aus der Tatsache, dass dieser Wettbewerb überhaupt ins Leben gerufen worden ist, lässt sich folgern, dass hier ein Wissens- und möglicherweise auch ein Praxis-Defizit vorliegt. Migration als Querschnittsthema zu sehen und zu behandeln, scheint noch nicht kommunaler Stand der Kunst zu sein.

Koordinierte, ressortübergreifende und für die gesamte Stadt geltende *migrationsbezogene* Konzepte werden zwar von immer mehr Städten erarbeitet, sie sind aber weit davon entfernt, zum Standardrepertoire kommunaler Politik zu gehören. Sektorale Instrumente beispielsweise zur Wirtschaftsförderung, Jugendhilfeplanung oder zum Wohnen werden seit langem angewendet – doch in Bezug auf intersektorale Instrumente für die kommunalen Migrationsfragen verfügen die Kommunen noch nicht über erprobte Mittel und Wege.

Vor allem in Bezug auf die im Mittelpunkt dieser Arbeit stehende Stadtentwicklungspolitik lässt sich eine Forderung ableiten: „In einer zukunftsweisenden Stadtplanungspolitik muß Ausländerpolitik […] an zentraler Stelle mit Bildungs-, Kultur-, Sozial-, Gesundheits-, Beschäftigungs- und Wohnungspolitik verzahnt werden." (Schmals 2000, 16) Die Suche nach guter Praxis in Bezug auf querschnittsorientierte Integrationspolitik sowie die zitierte Forderung nach einer thematischen Verzahnung lassen den Schluss zu, dass hier trotz der offensichtlichen Notwendigkeit bislang noch Defizite vorliegen. Es stellt sich die Frage: *Ist das Querschnittsthema Migration in der kommunalen Praxis wirklich „heimatlos"?* Thematisch, räumlich und zeitlich übergreifende Instrumente gibt es nicht viele. Die Instrumente der kommunalen Pflichtaufgaben wie die verbindliche Bauleitplanung, Finanz- oder Sozialplanung sind als Konsequenz aus ihrer Funktion nur in begrenztem Maße querschnittsorientiert. Fragen der Migration können hier zwar jeweils eine durchaus prägende Rolle spielen, doch es fehlt die Vernetzung mit anderen Aspekten.

Ein hinsichtlich Migrationsfragen bedeutender Beitrag zur Stadtentwicklung ist das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt". Dieses 1999 ins Leben gerufene Programm hat zum Ziel, der sozial-räumlichen Spaltung in deutschen Städten entgegen zu wirken. Die Handlungsfelder umfassen, einem ganzheitlichen Anspruch folgend, soziale, bauliche und wirtschaftliche Themen, die zusammenhängend bearbeitet werden. Ähnlich wie entsprechende Programme auf Landesebene stehen in der „Sozialen Stadt" einzelne Stadtquartiere im Mittelpunkt. Es geht um Quartiere, in denen komplexe Problemlagen zu einem „besonderen Entwicklungsbedarf" führen (Becker et al. 2003). Gerade der Integration von Migranten kommt hierbei eine zentrale Bedeutung „für die Stellung der Stadtteile im Gefüge der Städte" (Häußermann 2005b, 81) zu. Zudem kumulieren migrationsbezogene Themen – dies wurde bereits beschrieben – mit generellen sozialen, wirtschaftlichen und anderen

Problemlagen. Eine Aufnahme in die Förderung ist zwar an die Bedingung geknüpft, dass der besondere Entwicklungsbedarf im Kontext der gesamtstädtischen Verhältnisse deutlich wird, doch um einen gesamtstädtischen Handlungsansatz handelt es sich bei der Sozialen Stadt ausdrücklich nicht. (Becker 2003) Jede Kommune muss selbst entscheiden, ob und wie sie die Quartier-Förderung in eine gesamtstädtische Betrachtung einbettet und wie sie dabei die über die Quartiersgrenzen hinaus gehenden Verflechtungen berücksichtigt.

Damit ergibt sich auch für Kommunen, die im Programm „Soziale Stadt" gefördert werden, die gleiche Problematik, die sich generell bei räumlich oder thematisch begrenzten Projekten und Maßnahmen zeigt: Wird Migration als ein Querschnittsthema der Stadtentwicklungspolitik erkannt, sollte sinnvollerweise nach einem Weg gesucht werden, einzelne Projekte und Prozesse auf der kleinräumigen Ebene in einen gesamtstädtischen Kontext zu stellen. Hierzu ist eine Vielzahl thematischer Aspekte und räumlicher Ausschnitte und Maßstäbe zu betrachten und – nach Möglichkeit zielorientiert – zu verknüpfen. Diese Verbindung von gesamtstädtischer, themen- und ressortübergreifender Betrachtung mit einem generellen Ziel- und Strategieansatz sowie mit konkreten Maßnahmen und Konzepten auf kleinräumiger Ebene ermöglichen in der aktuellen Praxis der Stadtentwicklungspolitik strategische Stadtentwicklungskonzepte.

Nachdem die für das generelle Verständnis von Stadtentwicklungskonzepten notwendigen Hintergründe sowie die in ihrem Rahmen liegenden Handlungsmöglichkeiten und Aufgaben dargestellt wurden, stellt sich die Frage, in welcher Weise das Thema der Migration und Integration in die Stadtentwicklungspolitik eingebettet wird und an welcher Stelle Kommunen Handlungsanlässe formulieren. Handlungsanlässe sind hierbei von den realen Handlungsmöglichkeiten zu unterscheiden – nicht jeder Wunsch und Anlass zur Einflussnahme kann in ein entsprechendes Instrument, Programm oder Projekt überführt werden. In Bezug auf die Handlungsanlässe ist zunächst die grundsätzliche Frage zu stellen, welches Maß der Ungleichheit und Ausgrenzung als gesellschaftlich hinnehmbar oder sogar sinnvoll anzusehen ist. Diese abstrakte Frage kann im realen Stadtraum schnell sehr konkret werden: Ist die ordnungspolizeiliche Sicherung des sozialen Friedens im Sinne einer Eingrenzung von Deliktzahlen das Maß? Oder geht es darüber hinaus um die Frage, ob es sich eine alternde und zahlenmäßig schrumpfende Stadt leisten kann, die in ihren Mauern lebenden sozialen und ökonomischen Potenziale eines wachsenden Teils der Bevölkerung brachliegen zu lassen?

Aber selbst wenn politische Einigkeit darüber erzielt würde, dass wachsenden sozialen, rechtlichen und ökonomischen Ungleichheiten entgegengewirkt werden muss, so stellt sich im Einzelfall die Frage, ob sich zum Beispiel räumliche Segregation problemverschärfend auswirkt oder ob sie ethnische, soziale und ökonomische Netzwerke befördert, die positiv zu bewerten sind. Es wurde festgestellt, dass Segregation Ursache und Wirkung zugleich ist und somit weder als alleiniges Problem noch ausschließlich als Folgeerscheinung gesellschaftlicher Entwicklungen zu sehen ist. Hier muss nun jede Stadt im Rahmen ihrer (begrenzten) Einflussmöglichkeiten einen maßgeschneiderten Weg finden. Dieser auf die speziellen Gegebenheiten der Stadt und Stadtteile bezogene Weg schließt die Festlegung von pauschalen Grenz- und Maximalwerten aus.

Dass Migration ein Querschnittsthema darstellt, das bisher nur auf sehr bruchstückhafte Weise in die Stadtentwicklungspolitik eingebunden ist, wurde bereits betont. Da

sich daran auch in den letzten Jahren nicht viel geändert hat, trifft Häußermanns Darstellung immer noch zu:

> „Bisher können die Städte mit der Zuwanderung wenig anfangen. Im Kontext der Stadtentwicklungspolitik werden wachsende Ausländeranteile entweder unter der Rubrik ‚soziale Probleme' verbucht oder – bestenfalls – als Farbtupfer im Großstadtgemälde gesehen, also entweder als Belastungsfaktor oder als folkloristische Zutat eingeschätzt." (Häußermann 1998, 146f.)

Es geht um mehr als um einen „Farbtupfer im Großstadtgemälde" und sicher auch um mehr als eine „folkloristische Zutat". Es könnte sich – möglicherweise jenseits der tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten und auch jenseits naher Zeithorizonte – der Anspruch ergeben, Migration nicht nur als elementares und essentielles Themenfeld der Stadtentwicklung zu begreifen, sondern daraus langfristig sogar eine Aufgabe an die Stadtentwicklungspolitik und die Stadtplanung abzuleiten:

> „So gilt es für unsere Epoche weiterhin eine stadtplanerische Konzeption zu entwickeln, die diesen positiven historischen Zusammenhang bewußt hält und zur Basis eines diskriminierungsfreien Miteinander in der Stadtplanung macht." (Schmals 2000, 11)

Fragen an aktuelle Stadtentwicklungskonzepte

Doch auch diesseits visionärer Ziele ergeben sich Fragen. Fragen, die sich zunächst einmal schlicht auf den Stand der Dinge richten, auf die Realität vorhandener Stadtentwicklungskonzepte. Bevor also eine Diskussion um Aufgaben und Anforderungen an Instrumente und Akteure geführt werden kann, muss danach gefragt werden – und hierbei handelt es sich um *die* Fragen dieser Arbeit – in welcher Breite, Tiefe, Differenzierung und Strukturierung die Stadtentwicklungspolitik die in Kapitel 1 dieser Arbeit benannten Themen der Migration im Rahmen programmatischer Stadtentwicklungskonzepte tatsächlich thematisiert. Also: *Inwiefern sind die migrationsbezogenen Themen Integration, Bevölkerungsentwicklung, Segregation, Wohnen, Wirtschaft und Arbeit sowie Kultur Gegenstand aktueller Stadtentwicklungskonzepte?*

Diese Frage lässt sich nun weiter differenzieren und operationalisieren:

Ein Migrationsbezug ergibt sich bereits dann, wenn die zur Verfügung stehenden Daten und Fakten dargestellt werden: Ausländer- und Migrantenanteile in den Bereichen räumliche Verteilung und Wohnorte, Wirtschaft, Arbeit und Einkommen, Kultur sowie Schule und Bildung. Auch die bisherige Bevölkerungsentwicklung sowie Prognosen und Szenarien zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung können als wesentliche Bestandteile eines Stadtentwicklungskonzepts aktuelle und zukünftige Handlungsfelder auch im Bereich migrationsbezogener Fragen aufzeigen. Stadtentwicklungskonzepte bieten hier – auf Grund ihrer (potenziellen) inhaltlichen Querschnittsorientierung – die Möglichkeit, Querbezüge und Korrelationen zu anderen Themenfeldern und zu anderen Bevölkerungsgruppen dar- und herzustellen. Im Zuge der Untersuchung stellt sich also die Frage: *Welche spezifisch migrationsbezogenen Daten werden separat bzw. in Verbindung mit anderen Daten dargestellt und analysiert?*

Programmatische Stadtentwicklungskonzepte bieten die Möglichkeit, alle stadtentwicklungsrelevanten Themen inhaltlich zu diskutieren und daraus Ziele und Maßnahmen auf allen räumlichen Ebenen abzuleiten. So können besondere Probleme und Chancen zu Fragen der Integration von Migranten, des Zuwanderungsbedarfs, zu Tendenzen der sozialen und räumlichen Segregation und Polarisierung sowie zu allen bereits dargestellten Themen mit Migrationsbezug erörtert werden. Dies kann eingebettet

in andere thematische Zusammenhänge geschehen, aber auch explizit als eigenständiger Aspekt. Die Frage an Stadtentwicklungskonzepte hierzu lautet: *Welche migrationsbezogenen Themen werden in welcher Form und wie intensiv zum Gegenstand gemacht?*

Oben wurde bereits festgestellt, dass neben dem inhaltlichen Resultat, dem Endprodukt „Stadtentwicklungskonzept" der Prozess der Erarbeitung mit all seinen verwaltungsinternen, politischen und öffentlichen Diskussionen, Abstimmungen und Meinungsbildungen von wesentlicher Bedeutung ist. Der Prozesscharakter, die grundsätzliche Offenheit und Flexibilität aktueller Stadtentwicklungskonzepte sowie die damit verbundenen Anforderungen an eine kommunikative und argumentative Ausrichtung machen es möglich, bereits die Phase der Konzept-Erarbeitung für eine Einbindung von Migrationsfragen zu nutzen. So können unter anderem Migrantenvertreter an der Erarbeitung von Fragestellungen, Zielen und konzeptionellen Vorschlägen beteiligt werden und Migrationsthemen können mit politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren diskutiert werden. Die Frage an aktuelle Stadtentwicklungskonzepte lautet also: *Inwiefern waren Migranten am Entstehungsprozess beteiligt und inwiefern war Migration ein ausdrückliches Thema im Erarbeitungsprozess?*

Zur Beantwortung dieser Fragen dienen die nun folgenden Kapitel dieser Arbeit. Es soll eine Annäherung in zwei Schritten erfolgen. Zunächst sollen aktuelle Stadtentwicklungskonzepte auf ihren „Migrationsgehalt" untersucht werden. Inwiefern finden sich migrationsbezogene Aussagen, Bezüge, Konzepte, Strategien, Maßnahmen in aktuellen deutschen Stadtentwicklungskonzepten wieder? Diese Frage steht im Mittelpunkt des folgenden Kapitels (2.3: Aktuelle Stadtentwicklungskonzepte).

Das daran anschließende Kapitel 3 fasst die Ergebnisse zusammen und bettet sie in eine Querschnittsauswertung ein. Also: Welche migrationsbezogenen Themenfelder haben welchen Stellenwert? Lassen sich inhaltliche Schwerpunkte oder „blinde Flecke" feststellen? Wie sind die Ergebnisse zu erklären und zu bewerten? In einem perspektivischen Ausblick soll darüber hinaus die Frage diskutiert werden, ob sich aus den Ergebnissen der Migrationsbestandsaufnahme Potenziale und Perspektiven für Stadtentwicklungskonzepte ableiten lassen und unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Einschränkungen das „Thema" Migration auch zu einer „Aufgabe" für (zukünftige) Stadtentwicklungskonzepte werden kann.

2.3 Aktuelle Stadtentwicklungskonzepte

Die grundsätzlichen Überlegungen zum Thema Migration und Stadtentwicklung sowie deren Konkretion in der Stadtentwicklungsplanung und -politik sollen nun an ausgewählten Stadtentwicklungskonzepten eingehender geprüft werden. Folgende Stadtentwicklungskonzepte wurden ausgewählt: die BerlinStudie aus dem Jahr 1999, das Bremer Stadtentwicklungskonzept von 1999 (StEK HB), das Dresdner Integrierte Stadtentwicklungskonzept von 2002 (INSEK DD), das Hamburger Stadtentwicklungskonzept von 1996 (StEK HH), das Münchner Stadtentwicklungskonzept „Perspektive München" von 1998 (Perspektive München) sowie das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept in der Entwurfsfassung von 2004 (StEK S).

Mit dieser Auswahl ist ein breites Spektrum unterschiedlicher Stadtentwicklungskonzepte abgebildet, so dass exemplarisch ihre verschiedenen Ausprägungen deutlich werden. Die BerlinStudie und das Hamburger Stadtentwicklungskonzept greifen hierbei

auf Erfahrungen und strategische Konzeptionen anderer Ende der 1990er Jahre in Europa erarbeiteten Stadtentwicklungskonzepte zurück (u. a. Strategieplan Wien und London Study, aber auch die in Rotterdam und Madrid erarbeiteten Stadtentwicklungskonzepte). Zudem sind sie in Deutschland die Vorreiter für diskursive Ansätze in der Erarbeitungsphase (Heinz 2000, 244). Das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept markiert in der Reihe den jüngsten Vertreter und damit die aktuellste Interpretation der Möglichkeiten und Ziele, die sich mit einem Stadtentwicklungskonzept verbinden lassen.

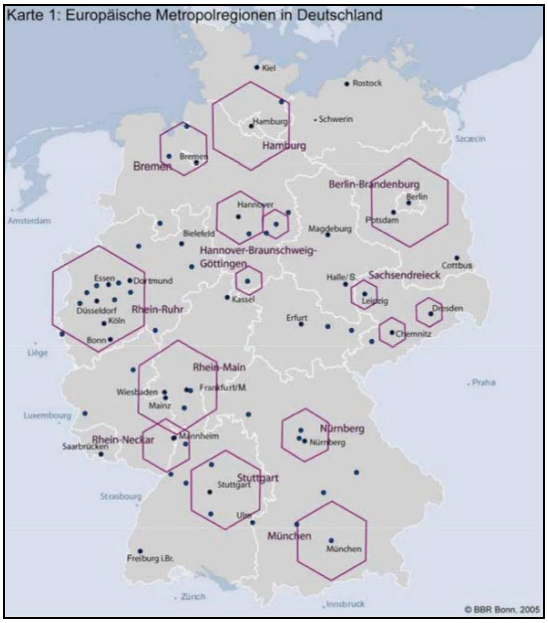


Abbildung 17: Europäische Metropolregionen in Deutschland (Adam 2006, 11)

Mit den ausgewählten Städten sind Beispiele aus Ost-, West-, Nord- und Süddeutschland vertreten. Alle Städte liegen in deutschen Metropolregionen (s. Abbildung 17). (Mäding 1997, 171; BMVBS 2005) Diese Regionen sind hinsichtlich ihrer sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung und als Bevölkerungsschwerpunkte von besonderer Relevanz für zahlreiche Fragen aktueller und zukünftig zu erwartender Phänomene der Stadtentwicklung.

Auch in Bezug auf den besonders zu untersuchenden Aspekt der „Migration" sind die ausgewählten Stadtentwicklungskonzepte von Belang: Die westdeutschen Großstädte Bremen, Hamburg, München und Stuttgart weisen relevante Migrantenanteile auf, gleiches gilt in Berlin vor allem für den Westteil der Stadt. Dresden als ostdeutsche Landeshauptstadt weist – wie die meisten ostdeutschen Städte – im krassen Gegensatz dazu einen geringen Migrantenanteil auf, hat sich aber mit den besonderen Rahmenbedingungen der ostdeutschen Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung auseinanderzusetzen. Außerdem steht Dresden exemplarisch für die ostdeutschen Städte, die ein integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) erarbeitet haben.

Übersicht der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte

Stadt, Bundesland	**Einwohnerzahl, Ausländeranteil**	**Bezeichnung des untersuchten Stadtentwicklungskonzepts**	**Erste Veröff.**	**Angegebene Geltungsdauer**
Berlin	3.396.990, 12,3 %	BerlinStudie	2000	bis 2010
Bremen	545.275, 12,6 %	Stadtentwicklungskonzept Bremen	1999	bis 2009
Dresden, Sachsen	483.632, 4,6 %	Integriertes Stadtentwicklungskonzept Dresden	2002	bis 2010
Hamburg	1.736.752, 14,9 %	Stadtentwicklungskonzept Hamburg	1996	bis 2006
München, Bayern	1.280.982, 23 %	Perspektive München (Zusammenfassung von 1998, Heft B8 „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München" von 1997, Bericht zur Stadtentwicklung von 2005)	1998	offen, regelmäßige Fortschreibung
Stuttgart, Baden-Württemberg	589.161, 24 %	Stadtentwicklungskonzept Stuttgart	2004	bis 2019

Alle Konzepte sind – nimmt man die den Stadtentwicklungskonzepten zu entnehmenden Angaben ernst – zum Zeitpunkt der Untersuchung noch gültig: Das Hamburger Stadtentwicklungskonzept mindestens bis 2006, alle anderen mindestens bis 2010. Zwar haben Berlin und Hamburg seit Erstellung der hier untersuchten Stadtentwicklungskonzepte weitere Strategien der Stadtentwicklung erarbeitet – in Hamburg ist dies die Stadtentwicklungsstrategie „Wachsende Stadt", in Berlin wird zur Zeit das „Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020" erarbeitet – doch handelt es sich im Fall Hamburgs um ein Konzept, das nicht ein umfassendes Themenspektrum und alle relevanten Fachressorts „integriert", sondern sich vor allem auf wirtschaftliche Belange konzentriert. Das integrierte Stadtentwicklungskonzept soll in nächster Zeit fortgeschrieben werden. Das Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020 ist zwar integriert und umfassend, aber noch nicht fertig gestellt: Der vorliegende Statusbericht (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2004) stellt nach eigener Aussage einen „Zwischenstand im Arbeitsprozess" (ebd., 9) dar.

2.3.1 Untersuchungsraster

„Migration" ist, wie schon mehrfach betont, ein zunehmend wichtiges Thema der Stadtentwicklung. Stadtentwicklungskonzepte können daher auf sehr vielfältige Weise mit sehr unterschiedlichen Schwerpunkten auf dieses Thema eingehen. In der folgenden Untersuchung soll es zunächst vor allem darum gehen, die jeweils vorgefundenen Migrationsbezüge herauszuarbeiten. Die Frage lautet also: *In welcher Weise spielt das Themenfeld der Migration in den untersuchten Stadtentwicklungskonzepten eine Rolle?*

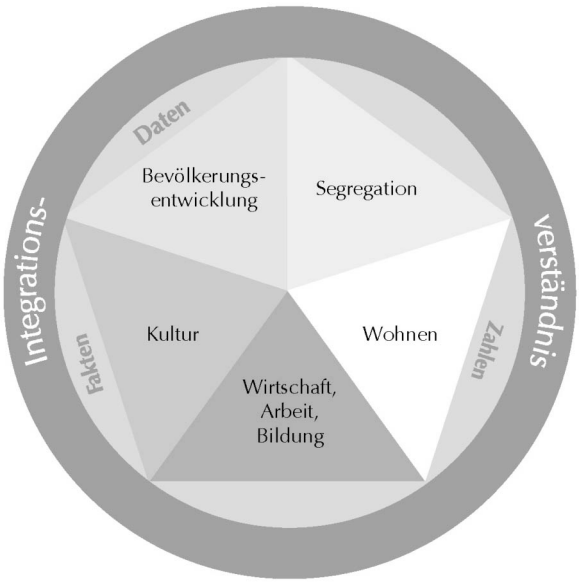


Abbildung 18: Schema der Fallstudienuntersuchung: Begriff, Verständnis, Inhalt, Dimension von Integration und Migration stellen einen Rahmenaspekt der Untersuchung dar; im Kern stehen die thematisch-inhaltlichen Aspekte; die in den Stadtentwicklungskonzepten dargestellten migrationsbezogenen Daten und Fakten ergänzen die Betrachtung. (eigene Darstellung)

Wie schon im ersten Kapitel dieser Arbeit, soll auch in der konkreten Anschauung das Themenfeld in einzelne Betrachtungsaspekte aufgeteilt werden. Die genannten Aspekte zeigen, dass das Thema „Migration" unterschiedliche Handlungsfelder durchdringt – Soziales, Wirtschaft, Bildung, Kultur, Stadtplanung –, eine starke politische Dimension hat und außerdem vielfältige groß-, klein- und teilräumliche Bezüge auf-

weist. Es zeigen sich wachsende Herausforderungen, aber auch große Potenziale. Migration ist ein kommunales Querschnittsthema, das nur schwer in isoliertem Ressort- und Zuständigkeitsdenken gestaltbar ist.

Die folgenden Stichpunkte geben das Spektrum der in einem Stadtentwicklungskonzept *möglichen* Migrationsbezüge wieder:

Begriff, Verständnis, Inhalt, Dimension von Integration und Migration
Unter Migration wird zumeist der längerfristige (auf Dauer gestellte) Wechsel des Lebensortes verstanden. Mittlerweile fällt der Blick jedoch immer mehr auch auf „Pendelmigranten", auf oszillierende und zirkuläre Formen grenzüberschreitender Arbeitsmigration. Soziale Netze sind nicht mehr zwingend am Wohnquartier orientiert, transnationale Identitäten entstehen, illegale Aufenthalts- und Arbeitsverhältnisse nehmen zu. Welche dieser Aspekte werden in den untersuchten Stadtentwicklungskonzepten thematisiert? Werden daraus Aufgaben für die Stadtpolitik und -planung abgeleitet?

Grundsätzlich stellt sich die Frage nach Begriff, Verständnis, Inhalt und Dimension von „Integration". Dieses Schlagwort – meist als wesentliches Ziel der Bemühungen formuliert – bestimmt den Blick auf Migranten und die Erwartungen städtischer Akteure an sie. Ebenso wirkt sich die Haltung zu der Frage, wer sich oder wen wohin integriert oder zu integrieren hat, auch auf das Handeln von Politikern und Planern aus. Ein schwer zu fassender Aspekt also, der aber Konsequenzen für viele Handlungs- und Betrachtungsebenen hat. Zudem stellt sich die Frage, wie die Notwendigkeit von Integration den verschiedenen Akteuren, allen voran der (einheimischen) Bevölkerung und der Stadtverwaltung, vermittelt werden kann. Wie gehen die Stadtentwicklungskonzepte auf Fragen der Integration ein? Formulieren sie Vorstellungen von Begriff und Ziel der „Integration"?

Bevölkerungsentwicklung, demografischer Wandel – Zuwanderungsbedarf, Zuwanderungsgestaltung
Die demografische Entwicklung mit einem wachsendem Anteil älterer Menschen und insgesamt rückläufigen Gesamtbevölkerungszahlen in Verbindung mit weiter wachsendem Migrantenanteil stellt vor allem die wachstumsorientierten Großstädte vor große soziale und wirtschaftliche Herausforderungen. Die Zuwanderung junger Menschen aus dem Ausland kann den Bevölkerungsrückgang und die Überalterung nicht verhindern, aber durchaus in einem gewissen Maß mildern. Daher sind die Städte mehr denn je darauf angewiesen, bei wachsenden Integrationsaufgaben für neue Zuwanderer aus dem Ausland attraktiv zu werden. Es stellt sich die Frage, ob die Städte die Herausforderung „Zuwanderung" für sich erkennen und ob und wie sie diese aktiv zu einem Thema der Stadtentwicklung machen. Wie gehen Städte im Rahmen ihrer Stadtentwicklungskonzepte mit der Tatsache wachsender Migrantenanteile um? Formulieren sie Überlegungen, wie sie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Potenziale der Migranten (besser) nutzen können?

Segregation
Soziale Distanzen und ethnische Identitäten äußern sich auch in räumlichen Distanzen. Ob die ethnische Segregation Ursache oder Folge eines Problems ist (oder beides), ob sie „gut" oder „schädlich" ist, ob sie zunimmt oder nicht, darüber sind die Meinungen geteilt. Wie stehen Städte zu (unerwünschter oder unfreiwilliger) Segregation? Erklären

sie die Bekämpfung der Segregation und formulieren sie passende Konzepte? Oder geht es ihnen vor allem darum, die Auswirkungen unvermeidlicher Segregation zu mildern?

Wohnen

Migranten wohnen trotz eines insgesamt immer mieterfreundlicheren Wohnungsmarktes immer noch beengter, teurer und schlichter als Einheimische; sie verfügen seltener über Wohneigentum und leben in unattraktiveren Wohnlagen und sind besonders auf wohnungsnahe Freiräume angewiesen. Die Ursachen hierfür liegen zum einen im niedrigeren Durchschnittseinkommen und überdurchschnittlichen Haushaltsgrößen; zum anderen aber tragen nach wie vor Diskriminierungen und Benachteiligungen zur ungünstigeren Wohnsituation bei. Gehen die Stadtentwicklungskonzepte auf die Wohnsituation von Migranten ein? Erörtern sie Möglichkeiten – angesichts des Abbaus kommunaler Wohnungsbestände und der immer geringer werdenden Finanzspielräume –, die Wohnsituation von Migranten zu verbessern? Formulieren sie Überlegungen zur Verbesserung der Freiraumversorgung?

Wirtschaft, Arbeit, Bildung

Die Arbeitsmigranten und ihre Nachkommen sind die „Verlierer" des Strukturwandels und daher in überdurchschnittlichem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen. Zugleich sind Migranten-Ökonomien wichtige lokale Wirtschaftsfaktoren. Thematisieren Stadtentwicklungskonzepte die Möglichkeiten, Migranten-Ökonomien und Unternehmergeist von Migranten zu stärken?

„Neue" hoch qualifizierte Arbeitsmigranten sind gefragt, um Städten im interkommunalen und globalen Wettbewerb einen Vorteil zu verschaffen. Diese Migranten unterscheiden sich nicht nur in der Bildung und Ausbildung von den Arbeitsmigranten der 1960er Jahre, sondern auch in Ansprüchen und Erwartungen. Gehen Stadtentwicklungskonzepte auf die Frage ein, wie Städte für diese Migranten attraktiv werden können?

Migranten verfügen über ein unterdurchschnittliches Bildungs- und Qualifikationsniveau und häufig über mangelhafte Deutschkenntnisse – dies sind nicht zuletzt die Folgen eines Bildungssystems, das sozial Benachteiligten besonders geringe Bildungschancen bietet. Gleichzeitig wächst der Anteil von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien. Welche Bedeutung messen Stadtentwicklungskonzepte der Bildungssituation von Migranten bei? Erörtern sie Möglichkeiten, die Bildungssituation von Migranten zu verbessern?

Kultur

In letzter Zeit sind kulturelle Differenzen wieder ein großes Thema in den Städten: Debatten um Moscheebauten und Muezzinruf, Kopftuchstreit und Angst vor islamistischem Terror erhöhen die empfundene Distanz zwischen Migranten und Einheimischen. Wie diskutieren Stadtentwicklungskonzepte ethnisch-religiöse Fragen der Stadtgesellschaft? Wird konkret auf das brisante und auch für die gesamte Stadtentwicklung bedeutsame Thema des Moscheebaus eingegangen?

Untersuchungsraster

Formale Angaben zur Stadt und zum Stadtentwicklungskonzept

- Bundesland
- Anzahl der Einwohner, Ausländeranteil
- Bezeichnung
- Träger
- Datum der Veröffentlichung, Angegebene Geltungsdauer

Allgemeine Angaben zum Stadtentwicklungskonzept

- Verfasser, Bearbeiter
- Struktur, Aufbau; Anzahl der Teile; Bezeichnungen
- Entstehung, Merkmale des Erarbeitungsprozesses
- Zur Rolle und Bedeutung des Stadtentwicklungskonzepts
- Implementierung/ Legitimation
- Allgemeine Ziele

Begriff, Verständnis, Inhalt, Dimension von Integration und Migration

- Gibt es eine ausdrückliche Diskussion des Integrationsbegriffes oder eine Abgrenzung des Integrationsbegriffes von anderen Gesellschafts- oder Eingliederungskonzepten?
- Wird eine Zielvorstellung gelingender Integration formuliert?
- Werden Bevölkerung und Stadtverwaltung in Bezug auf Integrationsbedarfe oder zu erbringende Integrationsleistungen angesprochen oder zum Gegenstand gemacht?

Stadtbezogene Migrationsaspekte

- *Bevölkerungsentwicklung, demografischer Wandel – Zuwanderungsbedarf, Zuwanderungsgestaltung*
  Wird die historische und zukünftige Bevölkerungsentwicklung dargestellt? Gibt es Prognosen oder Szenarien für die Bevölkerungsentwicklung und/oder die Entwicklung der Altersstruktur? Wird ein etwaiger Zuwanderungsbedarf thematisiert? Wird eine Notwendigkeit der Zuwanderungsgestaltung thematisiert?
- *Segregation*
  In welcher Weise wird auf sozial-räumliche Polarisierungstendenzen eingegangen? Wird ethnische Segregation thematisiert, problematisiert? Werden Konsequenzen und/ oder Ziele benannt?
- *Wohnen*
  Wird auf die (besondere) Wohnsituation von Migranten eingegangen? Welche Maßnahmen im Wohnbereich beziehen sich auf die besondere Situation von Migranten oder beziehen Migranten als Zielgruppe mit ein?
- *Wirtschaft, Arbeit, Bildung*
  Welche Bedeutung hat die Situation von Migranten auf dem Arbeitsmarkt? Wird für bestimmte Branchen oder Qualifikationen ein Bedarf benannt, der durch Zuwanderer gedeckt werden könnte oder sollte? Wird die Bildungs- und Ausbildungssituation von Migranten thematisiert? Wie werden die Rolle und das Potenzial ethnischer Ökonomien gesehen, gibt es Maßnahmen oder Konzepte für diesen Bereich?
- *Kultur*
  In welcher Weise werden kulturelle Unterschiede zur Sprache gebracht? Welchen Stellenwert nehmen hierbei religions- und glaubensbezogene Fragen ein? Wird auf Moscheebauten eingegangen?

Untersuchungsverständnis

Die ausgewählten Stadtentwicklungskonzepte werden entlang der beschriebenen Themenschwerpunkte anhand des vorgestellten Rasters untersucht (s. auch Abbildung 18, S. 93): Die Aussagen zu den Aspekten: Begriff, Verständnis, Inhalt und Dimension von Integration und Migration, Bevölkerungsentwicklung und demografischer Wandel, Segregation, Wohnen, Arbeit, Bildung und Kultur werden herausgearbeitet und analysiert. Auf diese Weise wird erkennbar, welche migrationsbezogenen Themenfelder in dem jeweiligen Stadtentwicklungskonzept in welchem Maße von Bedeutung sind, welche Schwerpunkte und Akzente das jeweilige Stadtentwicklungskonzept setzt und welche Aspekte nicht oder nur wenig thematisiert werden.

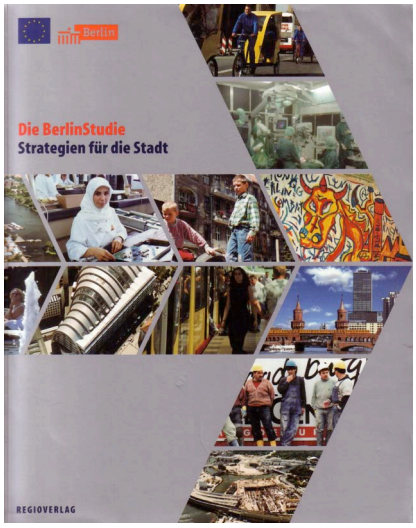
Gegenstand der Untersuchung sind die in Buch- oder Heftform vorliegenden offiziellen veröffentlichten Stadtentwicklungskonzepte. Als ausdrücklich der Öffentlichkeit so präsentierte Werke stellen sie zunächst einmal Endprodukte dar, die in ihren Aussagen, in den thematisierten und nicht thematisierten Inhalten, in ihrer Sprache und Darstellung ernst zu nehmen sind – auch wenn sie vielfach das Produkt ausführlicher, zum Teil öffentlich geführter, Abstimmungs- und Diskussionsprozesse sind; auch wenn die Prozesse der Auseinandersetzung mit den im jeweiligen Stadtentwicklungskonzept getroffenen Aussagen weiter gehen und das vorliegende Stadtentwicklungskonzept „nur" einen Meilenstein darstellt; und auch wenn die Prozesse, die in der jeweiligen Stadt im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptprozesses initiiert wurden oder schon vorher in Gang waren, nicht zwischen den Buchdeckeln des Druckerzeugnisses deutlich werden. Im Rahmen dieser Untersuchung wird also davon ausgegangen, dass all das, was die Stadtentwicklungskonzepte in Text und Grafik ausführen, von den Verfassern und Verantwortlichen so und nicht anders gemeint und daher als definierter Untersuchungsgegenstand geeignet ist.

Dennoch wurden zum Verständnis der jeweiligen kommunalen Hintergründe weitere Informationen zur jeweiligen Stadt eingeholt. Dabei handelte es sich um die relevanten aktuellen sozio-demografischen und wirtschaftlichen Daten sowie Dokumentationen rund um das jeweilige Stadtentwicklungskonzept: Vor- und Zwischenberichte, die im und zum Entstehungsprozess veröffentlicht worden sind, etwaige Fortschreibungen und Statusberichte sowie kommentierende und resümierende Berichte und Artikel.

Weiterhin wurden ergänzende Gespräche mit Akteuren der jeweiligen Stadtentwicklungsplanung und/oder mit Verfassern der vorliegenden Stadtentwicklungskonzepte geführt. Diese Gespräche dienten vor allem der inhaltlichen Prüfung und der Absicherung, die wesentlichen Aspekte richtig verstanden zu haben. Darüber hinaus sollten aber auch etwaige Unklarheiten und Interpretationsmöglichkeiten erörtert werden. Und schließlich ging es in den Gesprächen um die Bedeutung des Stadtentwicklungskonzepts für die örtliche Stadtentwicklungspolitik und -planung sowie für die wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure der Stadt.

2.3.2 Fallstudien

BerlinStudie



Angaben zur Stadt[9]

Bundesland
Berlin

Anzahl der Einwohner (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
3.382.169 (31. Dezember 2000) / 3.396.990 (30. November 2005)

Ausländeranteil (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
West: 17 % Ost: 6 % / Gesamt: 12,3 %

Formale Angaben zum Stadtentwicklungskonzept

Bezeichnung
BerlinStudie. Strategien für die Stadt

Träger
Auftraggeber: Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei

Datum der Veröffentlichung
2000

Angegebene Geltungsdauer
(mindestens) bis 2010

Verfasser, Bearbeiter – allgemeine Ziele – Entstehung, Merkmale des Erarbeitungsprozesses

Anfang 1998 hat der Senat von Berlin in Kooperation mit der Europäischen Kommission die Erarbeitung einer Studie veranlasst. Ziel war, für eine „Stadt im Umbruch" „Strategien für die Zukunft" zu formulieren. Die zu erarbeitenden Vorschläge sollten sich auf den Zeitraum bis mindestens 2010 beziehen. Der Auftrag ist einer Arbeitsgruppe erteilt worden, die sich unter dem Motto „Berlin – zivile Wege in das 21. Jahrhundert" für die BerlinStudie gebildet hat. Diese Arbeitsgruppe bestand aus einer 17-köpfigen Gruppe von Wissenschaftlern und Politikberatern unterschiedlicher Fachrichtungen.

Neben der Arbeitsgruppe wurden vier „internationale Experten für internationale Städtepolitik" eingebunden. Darüber hinaus gab es einen Beirat mit neun Vertretern aus Wissenschaft und Kultur sowie eine Steuerungsgruppe mit 13 Vertretern aus Politik und Wirtschaft. Alle Gremien und Gruppen waren mit bekannten und anerkannten Persönlichkeiten besetzt.

Die BerlinStudie richtet sich zum einen an die Berliner Politik, zum anderen aber auch an Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Medien sowie allgemein an die Bevölkerung Berlins. (S. 22[10]) Um diesen vielfältigen Adressaten gerecht zu werden, wurden in der Bearbeitungsphase vier öffentliche „Strategieworkshops" durchgeführt. Diese Strategieworkshops schlossen jede der vier Arbeitsphasen ab. Die Inhalte der Arbeitsphase orientierten sich an den Schwerpunktthemen „Situationsanalyse", „Handlungsfelder", „Maßnahmen" und „Strategiekonzept". Die Workshops sollten die Ergebnisse der Arbeitsphase evaluieren und in Berlin verbreiten.

[9] Die aktuellen statistischen Angaben zu den im Folgenden betrachteten Städten sind den jeweiligen Internet-Seiten der Städte entnommen. Die Daten für den Zeitpunkt der Erstellung gehen in der Regel aus den Angaben der Stadtentwicklungskonzepte selbst hervor.

[10] Alle Seitenangaben der Ausführungen zur BerlinStudie beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf eben diese.

Implementierung, Legitimation – Rolle und Bedeutung der Stadtentwicklungsplanung bzw. des Stadtentwicklungskonzepts

Nach eigener Aussage ist es „nicht Aufgabe der Studie, Entscheidungsprioritäten vorzugeben, sondern solche Konflikte zu benennen und ‚zivile Wege' zu ihrer Bewältigung durch die Berliner Akteure aufzuzeigen." (S. 23) Ziel war es also vor allem, ganz im Sinne einer Studie, wichtige Themen und Probleme zu identifizieren, zu analysieren und zu beschreiben sowie Empfehlungen für den Umgang damit zu geben.

Zwar hat der Berliner Senat die Studie 1998 – „auf Drängen der Europäischen Kommission" (Brake 2005) – in Auftrag gegeben und dann auch einen formellen Beschluss verabschiedet, „die BerlinStudie zur Kenntnis zu nehmen und ihre Empfehlungen auf Realisierung zu prüfen" (ebd.). Doch die Senatsarbeitsgruppe, die diejenigen Vorschläge der BerlinStudie identifizieren sollte, die mit Priorität umzusetzen sind, hat nach einem Jahr ihre Tätigkeit ergebnislos abgebrochen, so dass es nach wie vor keine offiziellen Beschlüsse gibt, die BerlinStudie bzw. einzelne in der Studie vorgeschlagene Maßnahmen umzusetzen. Dennoch äußern Vertreter aus Gesellschaft, Wirtschaft und Politik im Internetforum zur BerlinStudie (http://zukunftscafe.de/berlinstudie; Stand: 10.02.2007), die Studie habe bei weiteren Fachplanungen und Konzeptionen durchaus wesentliche Vorgaben und Anhaltspunkte gegeben. Andererseits monieren Kritiker, dass die BerlinStudie „inzwischen kaum noch diskutiert wird" (Altrock 2004, 231).

Struktur und Aufbau

Der komplexe Ansatz der BerlinStudie wird sehr schnell in ihrer formalen Struktur und ihrem thematischen Aufbau erkennbar. Sie gliedert sich in sechs Teile: Am Anfang stehen die Einleitung und grundsätzliche Erläuterungen zur Studie. Es folgen vier Kapitel zu je einem Handlungsfeld (Austauschbeziehungen, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit, Soziale Kohäsion, Metropolenraum im Gleichgewicht). Ein abschließendes Kapitel thematisiert die Einbettung der BerlinStudie in den europäischen Kontext.

Inhaltlicher Ausgangspunkt der BerlinStudie ist ein *mehrdimensionales Leitbild*. Auf diese Mehrdimensionalität legen die Autoren besonderen Wert, um so der Komplexität der Wirklichkeit gerecht zu werden. Dieses Leitbild besteht aus sechs sich inhaltlich ergänzenden *Leitbildelementen*. Drei dieser Leitbildelemente gehen in eine „allgemeine Richtung in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht" (S. 23). Zwei zielen auf die Ressourcen Berlins, „die für die Verwirklichung der allgemeinen Zielorientierung besondere Bedeutung haben" und eines beschreibt den „Weg der Nutzung von Potenzialen, der Entscheidungs- und Umsetzungsverfahren" (ebd.).

Wie die sechs Leitbildelemente umsetzbar gemacht werden können, beschreibt ein strategischer Ansatz, der *drei Strategie-Säulen* umfasst. (S. 28–30) Um diese Strategie-Säulen wiederum zu operationalisieren, werden, vor dem Hintergrund einer Analyse der Stärken und Potenziale, *vier Handlungsfelder* mit *13 Maßnahmenbereichen* bestimmt. Die Erläuterung der vier Handlungsfelder und den dazu gehörenden Maßnahmenbereichen stellt den Hauptteil der Studie dar. (s. Abbildung 19)

Abbildung 19: Strukturierung der BerlinStudie (BerlinStudie, 25)

Den Autoren ist es ein besonderes Anliegen, die beschriebenen Maßnahmenvorschläge als vernetzt begriffen zu sehen, also „über die bloße Addition einzelner Maßnahmen hinaus“ (S. 33) zu denken. Die Maßnahmenvorschläge „erhalten ihre spezifische Qualität aus der leitbildorientierten, strategiegeleiteten und umsetzungsrelevanten Strukturierung des Maßnahmenspektrums“ (ebd.). So können unterschiedliche Maßnahmenvorschläge durchaus inhaltliche Parallelen, ähnliche Ziele oder Themenfelder betreffen. Deshalb sollen „Aktionspläne“ die in den verschiedenen Handlungsfeldern vorgeschlagenen Maßnahmen nach inhaltlichen Kriterien bündeln und dann beispielsweise im Rahmen zu initiierender Workshopverfahren weiter ausformuliert werden.

Begriff, Verständnis, Inhalt, Dimension von Integration und Migration

Der Themenkomplex von Migration und Integration ist ein wichtiger Gegenstand der BerlinStudie. Im Mittelpunkt stehen hierbei die wirtschaftlichen und kulturellen Chancen, die sich aus einer gezielten und bedarfsgerechten Zuwanderung von gut ausgebildeten bzw. bildungswilligen und aufgeschlossenen Migrantinnen und Migranten ergeben.

Die BerlinStudie widmet dem Thema Integration ganz gezielt Aufmerksamkeit im Maßnahmenbereich „Einwanderungsstadt“ (Kapitel 2.4), wo ein eigener Abschnitt mit dem Titel „Integration“ (2.4.3.2) die grundlegende Position der Stadt zum Thema darlegt. Programmatisch heißt es: „Die aktive Berliner Integrationspolitik ist auszubauen.“ (S. 70) Die Integration der bereits in Berlin lebenden Migranten sei neben der „Integration der neu hinzukommenden Zuwanderer“ (ebd.) ein wesentlicher Maßnahmenbereich. Ein Ziel müsse es sein, „Zuwanderung zum Gewinn für die Stadt“ (ebd.) zu machen. Allerdings stünden den Integrationsbemühungen deutliche Barrieren und Hindernisse im Wege; vor allem in Form von schwachem Wirtschaftswachstum und hoher Arbeitslosigkeit, die generell den Spielraum auf allen Handlungsebenen einschränkten. Für manche Zuwanderer kämen migrationsspezifische Hindernisse wie „Illegalität“ bzw. „irreguläre[r] Aufenthalt[]“ hinzu, also Zustände, die das Unsichtbar-Bleiben in der Gesellschaft

voraussetzen. Weiterhin wird ein Problem in der mangelhaften finanziellen Förderung von Integrationsmaßnahmen gesehen, wodurch „die soziale Kohäsion […] mancherorts gefährdet“ (ebd.) würde.

Es werden aber nicht nur Schwierigkeiten der Integrationsförderung benannt, sondern auch positive Aspekte betont. So sei Berlin „faktische und erprobte Einwanderungsstadt“ (S. 70), was die Anzahl und die Vielfalt der in der Stadt lebenden Migrantinnen und Migranten zeige. Eine große Zahl kultureller und wirtschaftlicher Kontakte sowie ein steigender Anteil binationaler Ehen seien ein deutliches Zeichen für die Normalität des Zusammenlebens von Migranten und Einheimischen. Um diese Qualitäten nicht zu gefährden und die hier steckenden Potenziale zu nutzen, müsse von einer „verstärkten ‚Law-and-order-Politik‘“ (ebd.) abgesehen werden. Ebenso solle die Integration der Migranten durch eine verstärkte Einbürgerung unterstützt werden.

Neben diesen Ausführungen im Maßnahmenbereich „Einwanderungsstadt“, die ausdrücklich auf die „Integration“ von Migrantinnen und Migranten gerichtet sind, lassen sich im Handlungsfeld „Soziale Kohäsion“ (Abschnitt 4: S. 115–141) (s. Abbildung 20) Aspekte finden, die durchaus auch mit dem Begriff der gesellschaftlichen Integration zu umschreiben sind. Wie die Integration bezieht sich auch die „Kohäsion“ auf das Zusammenleben und Interagieren der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen.

Im Mittelpunkt stehen hier zunächst die „Kohäsionsrisiken“ (S. 115). Als ein Indikator für eine gefährdete gesellschaftliche Kohäsion werden „Anzeichen für einen Rückzug in ideologisch homogene und geschlossene Milieus und Gemeinschaften, beispielsweise in Form von Reethnisierung oder Herausbildung gegeneinander abgeschotteter Jugendszenen“ (ebd.) genannt. Die Autoren betonen, dass systematische und geordnet voranschreitende Kohäsionsverluste in Berlin nicht feststellbar seien, aber eine Häufung individueller Kohäsionsrisiken zu kritischen Entwicklungen auf allgemeiner Ebene führen könnten. Besonders problematisch seien „Kohäsionsrisiken bei Gruppen, die sich durch soziale Lage, Lebensalter oder Lebenslage bestimmen lassen, konzentrieren und kumulieren. Dies kann insbesondere bei jungen Menschen und Immigranten der Fall sein, die für die Entwicklung Berlins eminent wichtig sind.“ (ebd.) In besonderem Maße von Kohäsionsrisiken betroffen sei „das Verhältnis zwischen ethnischen bzw. kulturellen Gruppen“ (S. 116).

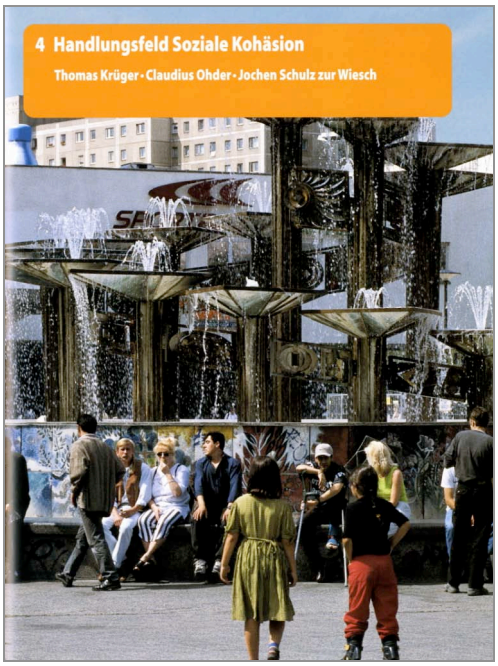


Abbildung 20: Das Handlungsfeld Soziale Kohäsion umfasst auch Fragen der Integration von Migrantinnen und Migranten (BerlinStudie, 113).

Die Autoren stellen fest, dass aus den für die Stadtentwicklung notwendigen Modernisierungsprozessen Kohäsionsrisiken erwachsen, die die weitere Modernisierung schwächen können. Die Herstellung von Kohäsion ist angesichts einer dynamisch sich entwickelnden Modernisierung ein Prozess, der fortwährend gestaltet werden muss. Auf Basis allgemein gültiger und anerkannter Werte muss ein zivilgesellschaftliches Handeln praktiziert werden, das von den Bewohnern der Stadt mit getragen und gestaltet wird und das alle Lebensbereiche umfasst. Vor diesem Hintergrund benennt die BerlinStudie konkrete Handlungsziele. Ein Ziel im Handlungsfeld „Soziale Kohäsion“ ist – neben anderen (zum Beispiel Pluralität,

Partizipation, Konsens über Werte und Normen, soziale Sicherheit und Zuversicht) – „Akzeptanz und Toleranz: Stärkung der Bereitschaft, ‚Fremde' aufzunehmen." (S. 116)

Aus den genannten Zielen lassen sich – getreu dem Konzept der BerlinStudie – strategische Zugänge benennen, die sich keinem speziellen Politikfeld zuordnen lassen, sondern Maximen für das politische Handeln der Stadt bezüglich der sozialen Kohäsion generell darstellen:

„- Stärkung des Zusammenhalts der Bewohner der Stadt,
- Bindung der Bewohner an ihre Stadt,
- Entwicklung und Gestaltung von Pluralität, ohne soziale Exklusion und Desintegration." (S. 116)

Diese strategischen Zugänge sind allgemein und unverbindlich gehalten, so dass sie zum einen kaum grundsätzlich anzweifelbar sind und zum anderen eine Vielzahl von ableitbaren Handlungsmöglichkeiten und Operationalisierungsschritten ermöglichen. Den Autoren ist diese Tatsache bewusst. Daher vertiefen sie exemplarisch drei Vorschläge „mit herausragender strategischer Bedeutung" (S. 116), die sich allesamt nicht explizit auf Migrantinnen und Migranten beziehen, sie aber durchaus mit einschließen: „Soziale Aktivierung, Perspektiven für die Jugend, Sichere Stadt." (S. 116) Im Maßnahmenbereich „Soziale Aktivierung" (S. 117–122) zeichnen die Autoren der BerlinStudie ein differenziertes Bild von den komplexen Strukturen der Stadtgesellschaft und den politischen und planerischen Handlungsmöglichkeiten. Das Thema Migration bzw. die Gruppe der Migranten wird zwar nur im Einzelfall explizit benannt, doch die geschilderten Themen und Fragen legen nahe, dass Migranten nicht bewusst übergangen werden, sondern wichtige und selbstverständliche Bestandteile der Stadtgesellschaft darstellen.

Die bis hier referierten Vorschläge und Ansätze der BerlinStudie zu Fragen der Integration machen deutlich, dass es um komplexe Problemlagen und um entsprechend weit reichende Maßnahmen und Konzepte geht. In der BerlinStudie werden dementsprechend auch weitreichendere Rahmenbedingungen benannt, diskutiert und in Frage gestellt, zum Beispiel die Gesetzgebung auf Bundesebene (s. u.: Bevölkerungsentwicklung, demografischer Wandel – Zuwanderungsbedarf, Zuwanderungsgestaltung (S. 103 dieser Arbeit)). Es zeigt sich aber, dass – trotz der scheinbaren Konkretheit der Maßnahmen – die notwendigen Umsetzungsschritte (zum Beispiel Schulreform oder neue Kooperationsstrukturen sowohl in der Verwaltung als auch in der Stadtgesellschaft) nur im Rahmen einer generell darauf ausgerichteten Stadtpolitik denkbar sind und selbst bei einem bisher nicht da gewesenen politischen Einmut Jahre für ihre Umsetzung benötigten.

Im Maßnahmenbereich „Die Schule als Nachbarschaftszentrum" (S. 121f.) wird den Schulen eine über ihre Kernfunktion hinaus reichende Aufgabe zugewiesen; sie sollen als selbstorganisierte Nachbarschaftszentren zur sozialen Stabilisierung und gesellschaftlichen Integration beitragen. Entsprechend werden auch Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe einbezogen. Hier sind es vor allem „junge ausländische Jugendliche" (S. 121), die zu integrieren seien. „[B]estehende Hindernisse [müssten] abgebaut und die Integrationsfähigkeit von Migrantenfamilien gefördert werden." Hohe Ausländeranteile in manchen Schulen der westlichen Innenstadt führten zu „unerwünschte[n] Wanderungsbewegungen deutscher Familien" und hätten „die ethnische Segregation verstärkt" (ebd.). Daher seien stadtweit differenzierte „Integrationsschlüssel" nötig, um eine „überbezirkliche Steuerung" (ebd.) zu ermöglichen. Diese könnten, unterstützt durch „eine

breite Lehrerfortbildung", „der Überforderung von Klassenverbänden vorbeugen und die Integrationspotenziale besser nutzen" (ebd.). Die Integrationsschlüssel sollten aber nicht „quasi egalisierend" angewendet werden, sondern „gravierende Konzentrationen in bestimmten Quartieren entzerren und breiter verteilen helfen" (ebd.) und so gestaltet werden, dass eine Überforderung anderer Schulen und Nachbarschaften „mit einem besonders geringen Anteil ausländischer Kinder und Jugendlicher" (ebd.) vermieden wird. Außerdem müsse die Sprachkompetenz – unausgesprochen gemeint sind Kenntnisse der deutschen Sprache – von Zuwanderern bereits durch frühzeitige Sprachförderung, am besten zusammen mit den Müttern, verbessert werden. So könnten die Schulen „von einem Teil ihrer ‚Nachqualifizierung' in der Eingangsstufe" (S. 122) entlastet werden.

Die Autoren veranschlagen zur Umsetzung dieser Maßnahmen geringe Kosten in einem mittelfristigen Zeitrahmen und sehen thematische Schnittstellen zur Einwanderungsstadt. Allerdings bleibt offen, wie genau der erwähnte Integrationsschlüssel gestaltet werden soll. Grenzwerte von maximalen Migranten- oder minimalen Einheimischen-Anteilen pro Schulklasse oder Jahrgang in einer Schule, die hier konsequenterweise hätten benannt werden müssen, werden nicht festgelegt. Das hätte diese Forderung – beispielsweise in Erinnerung an die 1975 verhängte Zuzugssperre für Ausländer in bestimmte Berliner Stadtbezirke – auch schnell sehr heikel und angreifbar gemacht. Andererseits bleibt es auf diese Weise bei allgemeinen und weit interpretierbaren Aussagen: Was sind „gravierende Konzentrationen"? Ist es wirklich realistisch (wenn auch sicher wünschenswert), dass Quartiere und Nachbarschaften mit besonders geringen Migrantenanteilen der Aufforderung nachkommen, „ihren Beitrag zu Integration [zu] leisten"? (S. 121) Tatsächlich sehen auch die Autoren hier die Gefahr einer Überforderung. Aussagen zur Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an Planungsprozessen werden unter dem Abschnitt Wohnen (s. u.) im Rahmen der Aktivierung von Bewohnerinnen und Bewohnern bestimmter Nachbarschaften näher betrachtet.

Erheblich problematischer ist der Umstand, dass unerwähnt bleibt, welche Parallelfolgen der so genannte Integrationsschlüssel haben kann. Eine reine Abpufferung hoher Migrantenanteile in den Schulen wird, wenn sie denn gelingt, in vielen Fällen auch einen Wohnortwechsel der betroffenen Familien notwendig machen. Damit wäre dann – quasi durch die Hintertür, aber dennoch sehr deutlich – eine Maßnahme zum Abbau der residentiellen Segregation formuliert. Die Segregation und die Ausbildung eigener kultureller Milieus wiederum wird im Handlungsfeld „Austauschbeziehungen" als durchaus sinnvoll beurteilt (s. u.: Seite 107: Segregation). Hier scheint es eine mangelnde Abstimmung oder Differenzierung der Ziele der beiden Handlungsfelder zu geben – was sicherlich nicht zuletzt an den unterschiedlichen Autorenschaften (Zuständigkeiten der jeweiligen Arbeitsgruppen) der Texte liegt.

Stadtbezogene Migrationsaspekte

Bevölkerungsentwicklung, demografischer Wandel – Zuwanderungsbedarf, Zuwanderungsgestaltung

Die Autoren der BerlinStudie begreifen die Entwicklung der Bevölkerungszahlen als einen wesentlichen Faktor der weiteren Stadtentwicklung und stellen sich in diesem Kontext ausdrücklich der Frage der Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten als bedeutender zukünftiger Gestaltungsaufgabe. Dies wird bereits im ersten Abschnitt der

BerlinStudie deutlich: Es werden 12 „Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ (S. 19–21) benannt. Zwei davon beziehen sich direkt auf die Bevölkerungsentwicklung und die daraus erwachsenden Aufgaben. Die vierte Herausforderung: „Junge Menschen“ (S. 19) beschreibt die steigende Notwendigkeit, die Attraktivität der Stadt für diese Gruppe zu erhöhen, damit sich Berlin wirtschaftlich gegenüber den anderen großen Städten behaupten kann. Angesichts der „absehbaren Überalterung“ müsse Berlin „künftig verstärkt um (ausgebildete und ausbildbare) junge Menschen konkurrieren“ (ebd.). Angesichts der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung formuliert die BerlinStudie programmatisch den Bedarf an jungen Zuwanderern; wobei allerdings die Herkunft der umworbenen jungen Menschen – ob aus dem Ausland oder aus dem Inland kommend – nicht thematisiert wird.

In der sechsten Herausforderung „Einwanderung“ (S. 20) wird die Notwendigkeit der Zuwanderung aus dem Ausland dagegen konkret benannt: Berlin erkennt für sich wie für die großen Städte in Deutschland insgesamt einen Bedarf nach Zuwanderung aus anderen Ländern – „sowohl im Interesse ihrer Wirtschaft als auch mit Blick auf die demografische Entwicklung“ (S. 20). Die sich aus diesem Bedarf ergebenden Fragen richten sich unter anderem auf die Größe des Einwanderungsbedarfs und auf die Möglichkeiten, Einwanderung zu gestalten und zu steuern. Auch die Integration von Zuwanderern und der Abbau von Fremdenfeindlichkeit wird in diesem Zusammenhang als Herausforderung benannt.

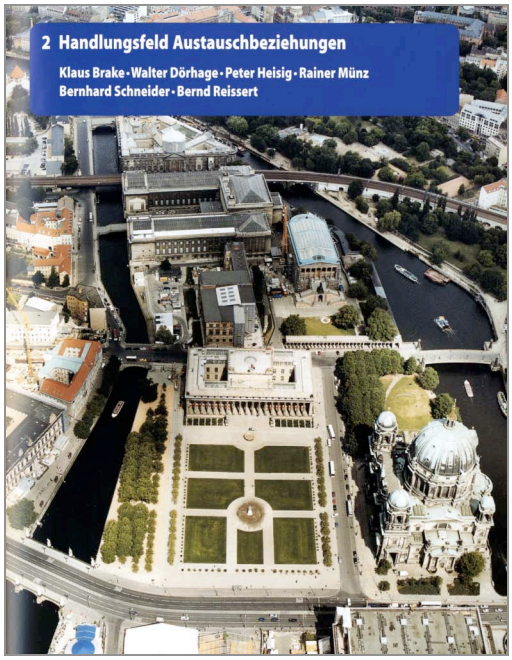


Abbildung 21: Handlungsfeld Austauschbeziehungen – ein Querschnittsthema für alle Handlungsfelder der BerlinStudie (BerlinStudie, 37)

Die 12 vorangestellten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts werden in den weiteren Abschnitten der BerlinStudie wieder aufgegriffen. So geht das Kapitel 2 im Rahmen des Handlungsfeldes „Austauschbeziehungen“ (S. 39–72) auf den „[i]nterne[n] und externe[n] Austausch von Menschen, Gütern und Informationen“ (S. 39) ein. Die Autoren stellen fest: „Je mehr Menschen aus aller Welt Berlin zu ihrem Standort machen und von hier aus agieren, umso stabiler, flexibler und wirkungsvoller entwickeln sich die Austauschbeziehungen der Stadt.“ (S. 39) Letztlich ist das Handlungsfeld „Austauschbeziehungen“ nach Auffassung der Verfasser ein „Querschnittsthema für alle Handlungsfelder“ (S. 41). Um einen nachhaltigen und fruchtbaren Austausch zu sichern und zu fördern, solle die „Anwerbung junger Menschen aus dem In- und Ausland beider Hemisphären“ (ebd.) voran getrieben werden. Berlin müsse – und dies sei als strategisches Ziel zu verstehen – ein Ort erster Wahl für „die Berufsausbildung, zum Studium, für Berufsanfänger oder Wissenschaftler, Forscher, Künstler oder andere Kulturberufe“ (ebd.) werden. Alle Akteure der Stadt, staatliche und nichtstaatliche, müssten alles daran setzen, dieses Ziel gemeinsam zu erreichen.

Die Austauschbeziehungen im Allgemeinen und die Anziehungskraft für attraktive Zuwanderer im Speziellen werden als ein vitaler und existenzieller Bereich der zukünftigen Stadtentwicklung hervorgehoben. Die Zuwanderung von für die Stadt wertvollen Migrantinnen und Migranten stellt ein wesentliches Element einer zukunftsorientierten

Stadtentwicklungsstrategie dar. Die Autoren bringen ihre Haltung folgendermaßen auf den Punkt:

> „Im wohlverstandenen Interesse der Stadt und in der Kontinuität ihrer Geschichte sollte der Zuzug qualifizierter Ausländer, auch außerhalb der EU, vor allem als Akquisition wertvollen Humankapitals verstanden werden, das sich auf Dauer verzinsen wird." (S. 41)

An dieser Formulierung und insbesondere an der Verwendung des Wortes „Humankapital" (übrigens das umstrittene „Unwort" des Jahres 2004[11]) zeigt sich zweierlei:

Zum einen wird deutlich, dass die Autoren der BerlinStudie Zuwanderung nicht länger als ausschließlich problematisch und für die Stadtentwicklung als Belastung betrachtet wissen wollen. Berlin ist – und das gilt gleichermaßen für alle deutschen Großstädte – darauf angewiesen, dass Zuwanderer in die Stadt kommen, um dort zu leben und zu arbeiten. Eine positive wirtschaftliche und demografische Entwicklung kann es ohne Zuwanderung nicht geben. Hier setzt die BerlinStudie ein deutliches Signal und bricht ganz offensiv und bewusst mit der bis heute dominierenden problem-zentrierten Sicht auf Zuwanderung. Migranten werden nicht als Belastungsfaktoren gesehen, sondern (wie qualifizierte einheimische Arbeitnehmer auch) zu einer wirtschaftlich geschätzten Ressource.

Zum anderen aber birgt diese Sicht eine problematische Haltung: Die Bezeichnung „Humankapital" zeigt zwar eine – im wahrsten Sinne des Wortes – Wert-Schätzung. Jedoch besteht die Gefahr, dass Zuwanderer vor allem auf ihre wirtschaftliche Bedeutung reduziert werden. Diese Sicht herrschte schon einmal vor: Als in den 1960er Jahren die so genannten Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter angeworben wurden; der vermeintliche „Gastgeber" – die Bundesrepublik Deutschland – musste bald auch die gesellschaftliche Rolle dieser Menschen ernst nehmen; „Integration" wurde zum gesellschaftspolitischen Thema. Migrantinnen und Migranten sind immer und in erster Linie – egal, wie wirtschaftlich „wertvoll" oder auch nicht sie sein mögen – Menschen, die eine gesellschaftliche Rolle spielen. Die BerlinStudie legt nun einen vor allem ökonomischen, vielleicht noch kulturellen Wertmaßstab an, nach dem attraktive bzw. „gute" von weniger attraktiven bzw. „schlechten" Migranten unterschieden werden. Sie schließt sich damit den traditionellen Einwanderungsländern wie den USA, Kanada oder Australien an, die schon lange so verfahren. Attraktiv sind die Zuwanderer, die sich schnell und gut auf dem Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft integrieren lassen, für die es eine Nachfrage gibt und deren Humankapital Zinsen erwirtschaftet.

Wenn in Berlin also vor allem die „Klasse" und nicht die „Masse" erwünscht ist, stellt sich die Frage, mit welchen Strategien, Konzepten und Maßnahmen die BerlinStudie genau diese Menschen in die Stadt locken will, was also Berlin für die begehrten Zuwanderer besonders attraktiv machen soll. Immerhin obliegt die Zuwanderungspolitik dem Bund und nicht den Ländern oder Kommunen. Berlin wird also keine selektive Zuwanderungspolitik betreiben können. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob es die Entwicklung der Berliner Bevölkerungszahlen zulässt, ausschließlich auf die qualifizierten Zuwanderer zu setzen – oder ob nicht parallel zu dieser Qualitätsstrategie auch eine

[11] Zur Unwort-Wahl 2004 verfasste der Dichter Robert Gernhardt (1937–2006) dieses Gedicht – es bringt die Haltung der Kritiker an dem Begriff des „Humankapitals" auf den Punkt:
„Ich stehe vor der Qual der Wahl / Was meint das Wort Humankapital? / Ist es banal, phänomenal, / global, fatal, irrational, / ist's liberal, ist's epochal...? / Ich sag ganz unsentimental / Wer's nutzt, dem ist der Mensch egal / Er sieht ihn nur als Material / Pfeift ganz brutal auf die Moral / und macht den Sprachskandal total." (Gernhardt 2005)

Quantitätsstrategie entwickelt werden muss. Überlegungen hierzu finden sich im weiteren Verlauf des Kapitels „Austauschbeziehungen“, im „Maßnahmenbereich Einwanderungsstadt“ (2.4) (S. 66–72). Dieses Kapitel geht zunächst auf die Bevölkerungsentwicklung Berlins ein. Es wird festgestellt, dass die Einwohnerzahlen Berlins seit 1995 wieder rückläufig sind. Nach dem Boom in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung „erwarteten viele ein beträchtliches Wachstum der Bevölkerung. Einwohnerzahlen von vier bis fünf Millionen innerhalb der Stadtgrenze und zwei Millionen im unmittelbaren Umland wurden prognostiziert“ (S. 68). Doch diese Hoffnung erfüllte sich nicht, da die Hauptstadt Berlin im polyzentrischen Deutschland nicht die Sogkraft entwickelte wie dies beispielsweise die Hauptstädte Frankreichs oder Englands tun. (ebd.)

Ursachen für die negative Berliner Bevölkerungsentwicklung werden einerseits im anhaltenden Geburtendefizit gesehen – welches allerdings (noch) durch überdurchschnittliche Geburtenzahlen bei den „Ausländer[n] aus dem östlichen Mittelmeerraum“ (S. 66) abgemildert wird. Andererseits trägt die Abwanderung vor allem der deutschen Bevölkerung ins Umland zum Bevölkerungsrückgang bei. Zwar wies allein die ausländische Bevölkerung zwischen 1995 und 1999 einen deutlich positiven Wanderungssaldo auf – es wanderten also mehr Ausländer nach Berlin ein als die Stadt verließen. Doch es schwächte sich diese Tendenz gegen Ende der 1990er Jahre ab, weil viele Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehrten. Die Zuwanderung von Ausländern konnte die Abwanderungen der Deutschen aber nicht ausgleichen, so dass insgesamt ein Wanderungsverlust in Berlin festzustellen war; dieser betrug 1997 27.000 und 1998 immerhin noch 21.000 Personen. Bei einer anhaltenden Tendenz befürchten die Autoren bis 2015 einen Verlust von 200.000 bis 250.000 Personen.

Abbildung 22: Illustration der BerlinStudie zum „Maßnahmenbereich Einwanderungsstadt“ (BerlinStudie, 71)

Aus diesen Tendenzen leiten die Autoren ein vitales Interesse Berlins an einer aktiven Zuwanderungspolitik ab: „Die Förderung der Zuwanderung zählt zu den wesentlichen Zukunftsaufgaben Berlins und anderer europäischer Großstädte.“ (S. 69) Damit wird der Tenor des einleitenden Abschnitts der „Austauschbeziehungen“ wieder aufgegriffen. Die Autoren konstatieren, dass „Einwanderungspolitik […] in erster Linie den Interessen des Aufnahmelandes und seiner Einwohner gerecht werden“ (ebd.) soll. Einerseits sei es notwendig, den Zuwanderern eine verlässliche Perspektive zu bieten, wer unter welchen Umständen nach Berlin kommen bzw. in der Stadt bleiben dürfe. Andererseits müsse auch die Akzeptanz innerhalb der Gesellschaft hergestellt werden, da sich keine noch so praktikable Einwanderungspolitik „gegen die Mehrheit der Wahlberechtigten durchsetzen“ (ebd.) lasse. Voraussetzung aller Anwerbebemühungen sei daher auch eine Bestandsaufnahme des Arbeitsmarktes, um festzustellen, in welchen Segmenten trotz hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit ein Mangel an Fachkräften oder andere Beeinträchtigungen herrschten. In diesem Zusammenhang kritisieren die Verfasser, dass Zuwanderung in der bisherigen Debatte vor allem als Belastung und

nicht als Chance gesehen wurde. Unbeachtet bleibe, dass es einen „Wettbewerb um kluge, aktive und produktive Menschen gibt, denen Berlin die Übersiedlung ‚schmackhaft' machen könnte" (S. 70).

Daher fordern die Autoren: „Berlin sollte selbst Einfluss darauf nehmen können, wer vorzugsweise zuwandern darf. Die Präferenz könnte dann wenigstens zum Teil bei Personen mit erwünschter Qualifikation, mit Investitionsbereitschaft oder unternehmerischen Ambitionen liegen; jüngere Erwachsene könnten Vorrang haben vor Älteren." (S. 71)

Diese Forderung scheitert aber – und das sehen die Autoren der BerlinStudie sehr deutlich – an den mangelnden Rechten eines Bundeslandes, eine eigene Einwanderungspolitik zu gestalten. Da Berlin als Bundesland keine eigene aktive, die Außenmigration betreffende Einwanderungspolitik betreiben könne, müsse die Stadt über eine Bundesratsinitiative versuchen, die eigenen Interessen hinsichtlich einer neuen Einwanderungspolitik wahrzunehmen. (S. 71) Die Autoren wiederholen ihre Forderung in einem anderen Zusammenhang noch einmal pointiert: Im Handlungsfeld 3: „Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit" (S. 73–111) wird im Maßnahmenbereich 3.4 „Zukunft bezahlter Arbeit" die Notwendigkeit formuliert, den Ost-West-Austausch auszubauen und auswanderungswillige „dynamische, aufstiegsorientierte Menschen" (S. 101) aus Mittelost- und Osteuropa anzuwerben. Um diese und andere attraktive Zuwanderer nach Deutschland und vor allem nach Berlin zu holen, „wird empfohlen, dass der Bundestag ein an demografischen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen orientiertes Einwanderungsgesetz beschließt, um die Zuwanderung steuern zu können und von den Krisen der im Umbruch begriffenen, politisch und ökonomisch instabilen Länder Mittelost- und Osteuropas unabhängig zu werden. Auf der Bundesebene sollte der Zuzug aus Mittelost- und Osteuropa in jährlich neu festgelegten Quoten geregelt werden" (ebd.).

Die Forderungen der BerlinStudie nach einer aktiven Berliner Zuwanderungspolitik, und einer bedarfsgerechten Regelung der Außenmigration sind also von grundsätzlichen bundespolitischen Weichenstellungen abhängig. Größere Gestaltungsmöglichkeiten sehen die Verfasser dagegen bei der Binnenmigration. Hier geht es um Maßnahmen, „durch die Berlin für innerhalb der EU bzw. in Deutschland lebende In- und Ausländer noch attraktiver werden kann" (S. 71). Berlin praktiziere bereits eine sehr offensive Anwendung des Länderrechts bzw. der Ausführungsbestimmungen des Bundesrechts und vergebe großzügig Aufenthaltstitel und erleichtere die Einbürgerung. Die Autoren schlagen weiterhin vor, Integrations- und Sprachkurse anzubieten, die den Teilnehmerinnen und Teilnehmern nach erfolgreicher Absolvierung einen gesicherten Aufenthaltsstatus ermöglichen. Das neue Zuwanderungsgesetz des Bundes sieht – fünf Jahre nach Fertigstellung der BerlinStudie – genau dies vor (s. Kap. 1.2 dieser Arbeit: Ausführungen zum seit 2005 geltenden Zuwanderungsgesetz).

Segregation

Die ethnische Segregation kommt in der BerlinStudie nur an wenigen Stellen ausdrücklich zur Sprache. Wie bereits oben zum Thema Schulreform und stadtweit differenzierte Integrationsschlüssel in Berlin dargestellt, würden sich aber einige der vorgeschlagenen Maßnahmen bei konsequenter Anwendung deutlich auf die ethnische Segregation auswirken – im geschilderten Beispiel der Schulreform wird eine kritische Sicht auf die ethnische Segregation und ihre Folgen deutlich. Die Autoren beschreiben die Gefahren von verstärkter „ethnische[r] Segregation" (S. 121), „soziale[r] Exklusion" (ebd.) sowie

von „Reethnisierung und Ghettobildung“ (S. 119) und möchten „gravierende Konzentrationen in bestimmten Quartieren entzerren und breiter verteilen helfen“ (S. 121). Damit greifen die Autoren die wesentlichen Schlagworte der Fachdiskussion auf und machen das Ziel einer De-Segregation von Migranten plausibel. Dies ist eine deutliche Haltung, die als Ziel einer langfristigen Stadtentwicklungspolitik geeignet wäre – wenn auch schwer umsetzbar. Allerdings widerspricht sie dem sonstigen Tenor der BerlinStudie, die in anderen – von anderen Autoren verfassten – Textteilen dem Thema Migration und Integration große Aufmerksamkeit schenkt und sich differenzierter zum Thema äußert.

Dies zeigt sich bereits im zweiten Abschnitt der BerlinStudie, an grundlegender Stelle, im Kapitel 2.4.3.2 „Integration“ (S. 70), wo eine gegenteilige Grundhaltung erkennbar wird. Aus Gründen der erleichterten gesellschaftlichen Integration und mit dem Ziel einer gestärkten Identifikation mit der eigenen Lebenssituation unterstützen die Autoren die Bildung eigener „kulturelle[r] Milieus innerhalb der Stadt“ (ebd.). Nach dem Vorbild anderen europäischer Städte – angeführt werden Amsterdam und Stockholm – müssten dementsprechend die kulturellen Aktivitäten einzelner, zum Teil geschlossen auftretender Gruppen gefördert und rechtlich abgesichert werden. Mit dieser Aussage wird zwar nicht explizit eine Segregation der Migrantinnen und Migranten befürwortet, doch realistisch betrachtet ist die Bildung kultureller Milieus nur dann möglich, wenn die Angehörigen dieser Milieus auch beieinander leben. Diesen Aspekt führen die Verfasser des Kapitels zwar nicht weiter aus, allerdings können und sollen die dahinter stehenden Aussagen nicht ignoriert werden.

Das Ziel der Durchmischung und De-Segregation ist nur schwer zu erreichen und darüber hinaus nicht „*state of the art*“. Daher wäre es durchaus verständlich und nachvollziehbar, wenn die Stadt Berlin einen Kompromiss anstrebte, indem sie offiziell die Strategie der De-Segregation verfolgt, aber dennoch die Bildung kultureller Milieus zulässt, da sie sie ohnehin de facto kaum unterbinden kann. Diese Ambivalenz wird jedoch nicht offen gelegt, weswegen es auch diesbezüglich keine Diskussion über tolerierbare und nicht mehr tolerierbare Kumulationen von so bezeichneten „kulturellen Milieus“ gibt. Die genau betrachtet diffuse und widersprüchliche Behandlung des Themas entbindet die Autoren von der Anstrengung, sich zu dem zweifelsohne konfliktbeladenen Thema Segregation eindeutig zu verhalten. Zudem liegt der Verdacht nahe, dass es sich hier nicht um eine bewusste sachliche Differenz, sondern schlicht um zwei verschiedene Haltungen zwei verschiedener Fachgruppen zum Thema Segregation handelt. Aber gerade diese unterschiedlichen Sichtweisen sollten ja in einem Stadtentwicklungskonzept zugunsten einer von allen Verfassern tragbaren Haltung zusammengeführt werden.

Beide Aussagen zur ethnischen Segregation – die explizite Befürwortung der Durchmischung wie die implizite Befürwortung der Segregation in Form tolerierter „kultureller Milieus“ – sind in der Gesamtschau auf die BerlinStudie nicht von zentraler Bedeutung, zeigen aber, dass je nach inhaltlichem Kontext Segregation sowohl als Vor- als auch als Nachteil beurteilt wird. Angesichts der Tatsache, dass Integration, soziale Kohäsion, Austauschbeziehungen und Zuwanderungsbedarf in der BerlinStudie eine durchaus große Bedeutung haben, ist es verwunderlich, dass ausgerechnet die hier deutlich gegebene Gelegenheit, das Thema der Segregation explizit und differenziert anzugehen, nicht genutzt wird. Dennoch bleibt festzustellen, dass sich die BerlinStudie dem Thema Migration aufmerksam und ausführlich widmet und dessen Wichtigkeit erfasst hat.

Wohnen

Zunächst betonen die Autoren im Maßnahmenbereich „Soziale Aktivierung“ die angesichts der „‚harten' wirtschafts-, wohnungs- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen“ oftmals unterschätzte „Organisationsfähigkeit und Partizipationsbereitschaft der Bewohner“. Viele hilfsbedürftige Bevölkerungsgruppen würden nicht als „handlungsfähige Subjekte“ wahrgenommen. (S. 117) Weiterhin wird die „‚Raumblindheit' herkömmlicher Interventions- und Steuerungsmodelle“ (ebd.) kritisiert. Wenn nur bestimmte Zielgruppen oder Einzelfälle im Fokus der Betrachtung seien, könne die Ballung bestimmter Probleme und Problemgruppen an bestimmten Orten nicht hinreichend wahrgenommen werden. Entsprechend schwierig sei es, „komplexe, sozialräumlich orientierte Strategien“ (ebd.) zu entwickeln. Im Folgenden werden daher Ziele und Strategien zur sozialen Aktivierung von Bewohnerinnen und Bewohnern vorgeschlagen, die prinzipiell einem integrierten Ansatz folgen. Neben einer „Empowerment“-Strategie, die auf die Nutzung der Potenziale der Bewohnerschaft zielt, wird eine „Lebensraum-orientierte Stadtentwicklung“ beschrieben. Diese stellt „Maßnahmen mit Bezug zum unmittelbaren Lebensumfeld“ in den Mittelpunkt. Es wird allerdings differenzierend eingeschränkt, dass Nachbarschaft „im Zeitalter von Globalisierung, Pluralisierung und Individualisierung […] auch eine Integration in kulturelle Milieus und Lebensstile [umfasst], die nicht an bestimmte Räume gebunden sind, sondern überlokal kommunizieren“ (S. 118). Dessen ungeachtet ersetze „diese Art einer ‚enträumlichten' Integration nicht den Bedarf an sozialen Kontakten im Quartier“ (ebd.).

Da die akute Behandlung von Problemen in „soziale[n] Brennpunkte[n]“ kaum mehr als eine Notfallmaßnahme sein könne, müsse der Fokus auf die dauerhafte Stärkung der sozialen Netzwerke gelegt werden. Nachbarschaften müssten in der Bildung eigener Organisationsstrukturen unterstützt, die Bewohner in ihrer sozialen Kompetenz und Verantwortung gestärkt werden. Ziel müsse es sein, die Bewohner „Verantwortung für das Gemeinwesen […] übernehmen“ und an „der Gestaltung ihres lokalen Lebensraumes“ mitwirken zu lassen (S. 118).

Eine weitere Strategie zur Aktivierung von Anwohnerinnen und Anwohnern besteht in der Nutzung und Gestaltung der Nachbarschaften als Basis sozialer Netze, durch die gezielte Schaffung von Institutionen und Orten, aber auch durch die Nutzung vorhandener Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wie beispielsweise Schulen. Damit diese ihr Potenzial als eigenständige Nachbarschaftszentren und als sozialer Lernraum wirklich ausgestalten können, bedürfe es einer „ernstgemeinten Schulreform“ (S. 119). Weiterhin müsse der Realität hoher Anteile ausländischer Schüler Rechnung getragen werden, indem zum einen eine „stärkere Steuerung“ und zum anderen eine „konsequente Sprachförderung für Migranten“ initiiert werde, „damit Pluralität und Vielfalt nicht in Reethnisierung und Ghettobildung umschlagen“ (ebd.). Die beschriebenen breit angelegten und weit in die gesellschaftlichen Strukturen reichenden Ziele und Strategien zur Förderung des nachbarschaftlichen Miteinanders, die zum Teil explizit die Migranten betreffen, münden in korrespondierende Maßnahmenvorschläge, wobei die bereits gesammelten Erfahrungen mit Ansätzen einer sozial orientierten Stadtentwicklung (unter anderem Quartiersentwicklung) als sinnvolle Maßnahmen-Bausteine aufgegriffen werden.

Die Maßnahme „Nachbarschaften stärken“ wird durch entsprechend differenzierte Bausteine den komplexen Problemlagen einzelner Stadtteile gerecht. Vorhandene Maß-

nahmen und Konzepte sollen weiter genutzt werden. Aber auch eine Kooperation von Bürgerämtern und Stadtteilzentren wird für sinnvoll gehalten. Hierbei sollen die lokalen Akteure je nach Problemlage vor Ort entscheiden, welche Maßnahmen sinnvoll sind. Exemplarisch schlagen die Autoren sieben Maßnahmen vor – das Spektrum reicht von Nachbarschaftsagenturen für Nachbarschaftsdienste als lokale Dienstleistungen über die Übertragung von Teilen der Hausbewirtschaftung an Teile der Bewohnerschaft, weiter über lokale Kooperationsrunden der Wirtschaft bis hin zur Einbeziehung örtlicher Migrantenprojekte „in alle Aktivitäten […], um die soziale Exklusion und eine Reethnisierung der jungen Ausländergeneration abzubauen“ (S. 120). Hier zeigt sich, dass Integrationsmaßnahmen in der BerlinStudie querschnittsorientiert gestaltet werden, sie also letztlich in allen Einzelmaßnahmen berücksichtigt werden müssen und auch berücksichtigt werden.

Wirtschaft, Arbeit, Bildung

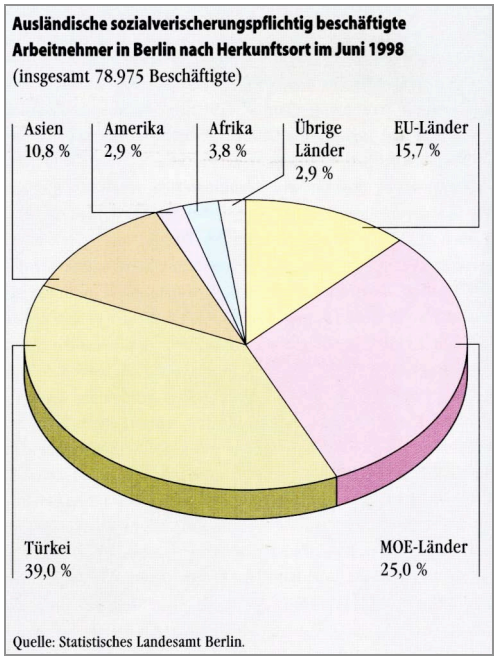


Abbildung 23: Darstellung der Herkunftsorte sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ausländer im „Maßnahmenbereich Einwanderungsstadt“ der BerlinStudie (BerlinStudie, 70)

Arbeit und Bildung speziell von Migrantinnen und Migranten werden in der BerlinStudie in verschiedenen Zusammenhängen thematisiert. Es wurde bereits die Maßnahme „Berlin – attraktiv für Binnenmigranten“ (S. 71f.) aus dem Maßnahmenbereich „Einwanderungsstadt“ zitiert. In dieser Maßnahme beschreiben die Autoren die Erwerbstätigkeit als „essentiell für die Integration und zugleich ökonomisch von zentralem Interesse für das Zielland“. Insbesondere die starke Neigung von Ausländern, sich beruflich selbstständig zu machen, wird positiv hervorgehoben. „Ausländer sind offenbar besonders erfolgreich, Erwerbstätigkeit zu generieren.“ (ebd.) So habe die Zahl der selbstständigen erwerbstätigen Ausländer in Berlin zwischen 1990 und 1997 um 130 Prozent zugenommen – der entsprechende Wert lag bei den Deutschen nur bei 30 Prozent. Weitere Zahlen zur selbstständigen Erwerbstätigkeit von Migranten werden an dieser Stelle nicht genannt. An anderer Stelle allerdings, im Handlungsfeld „Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit“, wird festgestellt, dass Unternehmen, die von Ausländern betrieben werden, schon jetzt erheblich zum Wohlstand Berlins beitragen. Zum Beispiel gebe es nach einer Untersuchung des WZB in Berlin ca. 5.500 türkische Unternehmen mit 20.000 Beschäftigten. Für die Zukunft sei eine Verdoppelung oder Verdreifachung der Zahl ausländischer Betriebe zu erwarten.

Diese positiv zu bewertende Neigung müsse unterstützt und gefördert werden, denn nach wie vor sei die Zahl der ausländischen Betriebe trotz einer großen Gründungsbereitschaft ausländischer Jugendlicher zu gering. Hierzu schlagen die Autoren eine Reihe von Maßnahmen vor, die es Ausländern unter bestimmten Bedingungen ermöglichen sollen, trotz fehlender Aufenthaltsrechte selbstständig erwerbstätig zu werden oder trotz unzureichender formaler Qualifikationen (Meisterbrief) auch Lehrlinge auszubilden. Hierzu müsse unter anderem auch Bundesrecht geändert werden, weshalb das Land Berlin eine entsprechende Bundesratsinitiative starten müsse. (S. 72 und 104)

Die Autoren schlagen im Maßnahmenbereich 2.4.3.4 weiterhin vor, nicht nur die berufliche Aus- und Weiterbildung sowohl der Aus- als auch der Inländer zu verbessern, sondern bereits bei den notwendigen Basisqualifikationen anzusetzen: Zur Verbesserung der deutschen „Kultur- und Sprachkenntnisse" sei vor allem in den Stadtbezirken mit hohen Ausländeranteilen ein Ausbau der Ganztagsschulen erforderlich. Darüber hinaus müssten auch besonders qualifizierte und begabte Zuwanderer und Bildungsmigranten gezielt gefördert und unterstützt werden. Hierzu solle das Land Berlin seine hochschulrechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen und sich bemühen, ausländischen Hochschulabsolventen eine berufliche Perspektive zu bieten. Weiterhin müsse auch hier eine entsprechende Bundesratsinitiative gestartet werden, um das Bundesrecht an die Erfordernisse anzupassen.

Die im Kapitel „Einwanderungsstadt" beschriebenen Maßnahmen zu Arbeit und Bildung zeigen einerseits den ganzheitlichen Blick der Verfasser: Auch arbeits- und bildungspolitische Motive und Maßnahmen sind Bestandteil einer aktiven Einwanderungspolitik und damit ein Element der Berliner Stadtentwicklungspolitik. Andererseits wird wiederum betont, dass die Handlungsmöglichkeiten des Landes Berlin eingeschränkt sind und dass bundespolitische Weichenstellungen erforderlich sind, um den stadtentwicklungsbezogenen Bedürfnissen und Erfordernissen Berlins gerecht zu werden.

Abbildung 24: Illustration in der BerlinStudie zur „Zukunft bezahlter Arbeit" (BerlinStudie, 96)

Auch im Handlungsfeld „Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit" wird die Rolle von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt thematisiert. Vor allem im Maßnahmenbereich 3.4 „Zukunft bezahlter Arbeit" werden Migrationsbelange angesprochen. Zunächst wird der Zuwanderungsbedarf betont, der sich aus wirtschaftlicher Sicht vor allem auf die explizite Anwerbung ausländischer Fachkräfte konzentriert: „Berlin sollte seine restriktive Haltung gegenüber Zuwanderern ändern, vorrangig um Hochqualifizierte – Ingenieure, EDV-Fachleute und sonstige Experten, Wissenschaftler, Künstler und potenzielle Gewerbetreibende – werben und sie in der Stadt willkommen heißen." (S. 101) Da die Bedeutung des Außenhandels mit Osteuropa stetig wachse, müssten insbesondere hoch qualifizierte Zuwanderer aus Osteuropa angeworben werden.

Kultur

Zuwanderer werden nicht nur aus den genannten sozialen und wirtschaftlichen Gründen als wertvoll für die Stadtentwicklung angesehen, sondern auch und gerade aus kulturellen Gründen. Hierbei sind zum einen die bereits in der Stadt lebenden Migrantinnen und Migranten gemeint, die „in der Kultur Berlins tätig sind" (S. 55). Zum anderen sind auch die (anzuwerbenden) noch in die Stadt kommenden Zuwanderer gemeint. Im Hinblick auf die als Bereicherung der Mehrheitsgesellschaft gewerteten „fremden" Kulturen der jeweiligen Migranten sprechen die Autoren die „Empfehlung einer aktiven, selektiven Einwanderungspolitik, die sich durch die BerlinStudie zieht" aus (ebd.). Der kulturelle Austausch, beispielhaft illustriert an der Film-Produktion türkischer Einwande-

rer der zweiten Generation, zeigt, dass sich unterschiedliche Kulturen bereichern können und dass eine forcierte Assimilation kein anzustrebendes Ziel der Stadtentwicklung sein kann. Im Gegenteil: „Die Bewahrung unterschiedlicher Herkunftskulturen sollte in Senats- und Bezirksverwaltungen politisches Ziel sein. Der mit zu ausgeprägter Assimilation der Zuwanderer einhergehende Kulturverlust sollte nicht mit sozialpolitischen oder wohnungspolitischen Mitteln gefördert werden." (ebd.)

Eine „aktive und selektive Einwanderungspolitik" wird hier mit dem Wunsch nach kultureller Vielfalt und Pluralität verbunden. Hier stellt sich die Frage, wie die Selektion konkret aussehen soll: Wer bestimmt, welche Einwanderer „kulturell wertvoll" sind und welche kulturellen Einflüsse als desintegrierend anzusehen sind? Gemeint sind wohl – dies zeigt das Beispiel der türkischen Filmemacher – diejenigen Migrantinnen und Migranten, deren Kultur und Kultur-Schaffen Intellektuelle und Bildungsbürger zu goutieren bereit und in der Lage sind, also wahrscheinlich eine Mischung aus Avantgarde und Folklore, die gewisse Fremdheitserfahrungen bietet ohne über ein routiniertes Maß hinaus zu verstören.

Die Aussagen der BerlinStudie sind also auch in diesem Punkt eher vage und kaum zu operationalisieren. Sie erfüllen allerdings den Zweck, zu einer offenen und toleranten Grundhaltung aufzufordern bzw. diese zum Ausdruck zu bringen. Fraglich bleibt aber, wie die Stadt mit den sichtbaren Zeichen der „fremden" Kulturen im Stadtbild umzugehen gedenkt. Das potenziell konfliktträchtige Thema des Moscheebaus zum Beispiel bleibt in der Studie unerwähnt.

Fazit

Die BerlinStudie ist ein hervorragendes Beispiel für ein Stadtentwicklungskonzept neuen Typs, das sich eher als Stadtentwicklungs*strategie* versteht: Ausgangspunkt ist ein mehrdimensionales Leitbild, das die vielfältigen Herausforderungen der Stadtentwicklung thematisiert. Im Sinne einer Strategie kommt der Umsetzungsorientierung eine große Bedeutung zu: Die jeweiligen Strategien werden in entsprechende Handlungsfelder mit jeweiligen Maßnahmenbereichen abgeleitet. Zudem wird deutlich gemacht, dass die einzelnen Strategien und Bausteine nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern vielfältige Querbezüge aufweisen. Der Ansatz der BerlinStudie wird der Komplexität der Migrationsthematik gerecht. Allerdings ist es auch gerade die generelle Komplexität, Ausdifferenzierung und Vielschichtigkeit der Studie, die es den politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren der Stadt sehr schwer macht, Wege zur Umsetzung zu finden.

Auffällig ist, dass das Themenfeld der Migration und Zuwanderung in der BerlinStudie – trotz mancher kritisch zu beurteilenden Aussagen und einiger Unklarheiten – im Vergleich zu anderen Stadtentwicklungskonzepten doch recht konkret und weit reichend behandelt wird. Es wird deutlich, dass Integration und Zuwanderung als kommunale Querschnittsthemen angesehen werden und für die Stadtentwicklung von zentraler Bedeutung sind. Explizit und als eigener Schwerpunkt wird das Thema Migration und Integration im ersten Handlungsfeld „Austauschbeziehungen" berücksichtigt. Die Tatsache, dass die Austauschbeziehungen das erste der vier Handlungsfelder darstellen, belegt den Stellenwert, den die Autoren diesem Thema beimessen. Aber auch in den drei anderen Handlungsfeldern „Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit", „Soziale Kohäsion" und „Metropolenraum im Gleichgewicht" spielen migrationsbezogene Themen eine Rolle. Hier zeigt sich der vernetzte Charakter der BerlinStudie: Erst in der Zusammen-

schau aller Teile kann – im Sinne eines zu gestaltenden Aktionsplanes – das Themenfeld Migration und Integration vollständig betrachtet werden.

Auf Grund der Tatsache, dass alle Themen auch in Bezug auf den Migrationsaspekt zusammenhängen, kommt es immer wieder zu Überschneidungen und Wiederholungen einzelner Aspekte. So wird beispielsweise der Zuwanderungsbedarf an mehreren Stellen unterstrichen. Demografische, wirtschaftliche und kulturelle Gründe sind hier ausschlaggebend. Auch die Notwendigkeit verstärkter beruflicher Selbstständigkeit von Migrantinnen und Migranten wird in fast identischem Wortlaut an zwei Stellen der BerlinStudie hervorgehoben.

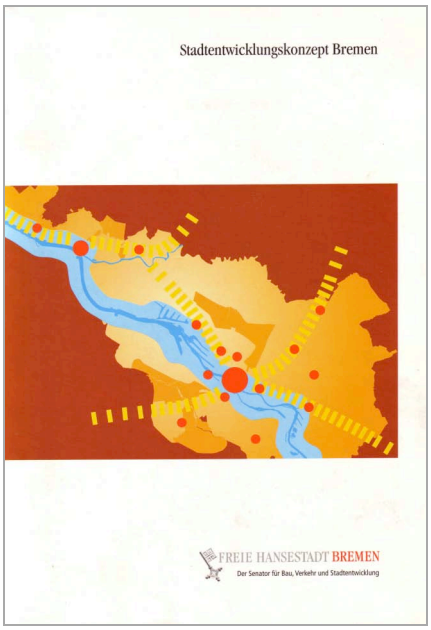
In Bezug auf die vorgeschlagenen Maßnahmen und Strategien vollziehen die Autoren einen Spagat. Einerseits machen sie immer wieder deutlich, dass wirkliche Veränderungen nur dann möglich sind, wenn auf Bundesebene Gesetze und Verordnungen geändert werden. Dies gilt beispielsweise für das Zuwanderungsrecht und die (fehlende) Kompetenz einer gezielten Zuwanderungssteuerung auf Landesebene sowie für arbeitsrechtliche und bildungspolitische Rahmenvorgaben. Hier sind dem Land Berlin die Hände gebunden, und es muss bei Appellen und Wunschkonzepten bleiben. So besteht die Gefahr, dass die Stadtentwicklungsstrategie zu einer Stadtentwicklungsutopie wird. Andererseits aber werden zum Teil sehr konkrete Maßnahmenvorschläge formuliert. Diese klingen dann vor allem in den Kapiteln, die nicht explizit migrationsbezogene Schwerpunkte haben, in ihren die Migration betreffenden Problembeschreibungen und Maßnahmenvorschlägen zum Teil recht banal und naiv. Doch bei aller bis an die Banalität grenzender Konkretisierung bleiben weite Teile der BerlinStudie bemerkenswert schwer zu fassen, da der Raumbezug fehlt. Die Problembeschreibungen, Strategien und Maßnahmen werden zwar immer wieder auch auf Stadtviertel und räumliche Teilbereiche Berlins bezogen, doch ein räumlich-planerischer Blick bildet sich nicht ab.

Die Wiederholungen und Überschneidungen einzelner Aspekte zeigen nicht nur, wie die jeweiligen Themen der Berliner Stadtentwicklung miteinander vernetzt sind. Es wird auch klar, dass die Handlungsfelder von unterschiedlichen Autoren erarbeitet worden sind. Jedes Bearbeiter-Team sucht sich auf der Basis eines allgemeinen Konsenses über die groben Richtungen und Ziele einen eigenen Weg und eine dem Themenfeld angepasste Strategie. So wird im Kapitel „Austauschbeziehungen“ eine sehr kluge und differenzierte Sicht auf Migration und Integration deutlich – hier waren offenkundig Migrations-Spezialisten am Werk. Die anderen Kapitel zeigen dagegen in Bezug auf Migrationsaspekte eine weniger sensible Haltung. So ist möglicherweise auch die widersprüchliche Beurteilung der Segregations-Frage zu erklären: Im Kapitel „Austauschbeziehungen“ ist eine positive Sicht auf Segregation erkennbar, die Verfasser propagieren sogar die Ausbildung „eigener kultureller Milieus“. Dies entspricht im Großen und Ganzen dem aktuellen Stand der progressiven Seite der Migrations-Debatte. Die Autoren des Handlungsfeldes „Soziale Kohäsion“ betonen dagegen die problematischen Seiten von Segregation. Sie fordern sogar „stadtweit differenzierte […] Integrationsschlüssel“ (S. 121) in den Schulen; diese Forderung betrifft de facto auch die residentielle Segregation. An dieser Stelle widerspricht die BerlinStudie ihrem ansonsten ausdrücklich migrationsfreundlichen Duktus und macht sich eine eher grundsätzlich zuwanderungsskeptische Haltung zu Eigen.

Damit verdeutlicht die BerlinStudie sehr eindrücklich die Schwierigkeiten einer konstruktiven und angemessen vernetzten Behandlung des Migrations-Themas. Um der

Komplexität und der Vielfalt der thematischen Abhängigkeiten auch nur annähernd gerecht zu werden, kann es – die BerlinStudie zeigt es – nicht bei einfachen Rezepten und isolierten Maßnahmen bleiben. Gleichzeitig ist ein Mindestmaß an Verständlichkeit und Plakativität und auch ein nachvollziehbarer Raumbezug zwingend erforderlich, um eine Chance auf Beachtung in den politischen und gesellschaftlichen Gremien und bei den Organen der Stadt zu haben. Einige Jahre nach Fertigstellung hat es den Anschein, als sei der Ansatz der BerlinStudie tatsächlich zu komplex und zu abstrakt, um als „Blaupause“ (Brake 2005) für die Stadtentwicklungspolitik zu dienen. Als komplexe und fundierte Sammlung konstruktiver strategischer Ansätze für eine (auch) migrationsorientierte Stadtentwicklungspolitik setzt die BerlinStudie allerdings Maßstäbe.

Stadtentwicklungskonzept Bremen



Angaben zur Stadt

Bundesland
Bremen

Anzahl der Einwohner (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
„knapp 550.000“ (StEK HB, 19) / 547.275 (1. November 2005)

Ausländeranteil (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
12,4 % / 12,6 %

Formale Angaben zum Stadtentwicklungskonzept

Bezeichnung
Stadtentwicklungskonzept Bremen

Träger
Der Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung

Datum der Veröffentlichung
1999

Angegebene Geltungsdauer
10 Jahre, also bis ca. 2009

Verfasser, Bearbeiter – Entstehung, Merkmale des Erarbeitungsprozesses

Das Bremer Stadtentwicklungskonzept wurde von den Bremer Senatsressorts gemeinsam erarbeitet. Darüber hinaus wurden die Ortsämter und Beiräte sowie benachbarte Gebietskörperschaften, gesellschaftliche Gruppen, Politik und Öffentlichkeit in den Erarbeitungsprozess eingebunden. Im Rahmen von sechs „Bremer Stadtentwicklungsgesprächen“ wurden Inhalte und Ziele mit der interessierten Öffentlichkeit und der bremischen Verwaltung diskutiert. Auch Fachbeiträge überregionaler Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis flossen in den Dialogprozess ein. Grundlage für die Bremer Stadtentwicklungsgespräche bildete ein erster Entwurf des Stadtentwicklungskonzepts vom März 1998 (Der Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung 1998). Die Anregungen und Diskussionsergebnisse wurden dokumentiert (Der Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung 1999b und 1999c) und in das endgültige Stadtentwicklungskonzept von 1999 eingearbeitet. (S. 9[12])

Rolle und Bedeutung der Stadtentwicklungsplanung bzw. des Stadtentwicklungskonzepts

Nach über 20 Jahren sollte Bremen laut Vereinbarung der Koalitionsregierung von 1995 wieder ein übergreifendes Entwicklungskonzept erhalten. Es sollte „die künftige erkennbare Entwicklung Bremens insbesondere in ihren raumstrukturellen Auswirkungen […] beschreiben“ (S. 8). Grundlage für das Bremer Stadtentwicklungskonzept ist eine Vielzahl von konzeptionellen Vorüberlegungen, Plänen und Programmen. Hier sind zunächst das Programm „Stadt am Fluß“ von 1994 und die „Bremer Stadtentwicklungsperspektiven“ von 1995 zu nennen. Eine weitere inhaltliche Grundlage stellt der laufend aktualisierte Flächennutzungsplan von 1983 dar, der allerdings in Strukturfragen und

[12] Alle Seitenangaben der Ausführungen zum Bremer Stadtentwicklungskonzept beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf eben dieses: StEK HB.

hinsichtlich der Perspektiven der Stadterweiterung deutlich hinter dem Stadtentwicklungskonzept zurück bleibt. Auch das Landschaftsprogramm von 1991, das Regionale Entwicklungskonzept für den Raum Bremen, Bremerhaven, Oldenburg und Wilhelmshaven von 1996 sowie einzelne Fachplanungen fließen in das Stadtentwicklungskonzept ein. (S. 9)

Das Bremer Stadtentwicklungskonzept soll einen „Orientierungsrahmen für die Bremer Stadtentwicklung der nächsten 10 Jahre“ (S. 10) bilden und sukzessive in die laufenden Planungsprozesse einfließen.

Implementierung, Legitimation

Das Bremer Stadtentwicklungskonzept wurde von den zuständigen Senatsressorts gemeinschaftlich ausgearbeitet und – wie beschrieben – auf breiter Basis kommuniziert und abgestimmt. Doch handelt es sich ganz ausdrücklich um „kein rechtsverbindliches Regelwerk“, alle Teile sind „gestaltbar und veränderbar“ (S. 9). Welche Bestandteile und Aussagen des Bremer Stadtentwicklungskonzeptes auch immer umgesetzt werden, alle daraus erwachsenden Pläne müssen den üblichen Weg durch die Instanzen von Politik und Verwaltung gehen.

Struktur und Aufbau

Das Bremer Stadtentwicklungskonzept ist 170 Seiten stark; zahlreiche Karten verdeutlichen die stadt-räumlichen Hintergründe und Dimensionen der getroffenen Aussagen. Das Konzept gliedert sich in drei Teile: Kapitel I (S. 8–22) erläutert den entwicklungspolitischen Rahmen, also die „Rahmenbedingung“ (S. 10) der Stadtentwicklung, die „Leitziele“ (S. 16) sowie „das Räumliche Leitbild“ (S. 18). Hier werden verschiedene fachliche und sektorale Perspektiven miteinander verknüpft und in übergeordneten Leitzielen zu einem räumlichen Leitbild weiter entwickelt.

Den Hauptteil des Stadtentwicklungskonzepts stellt das Kapitel II mit den „Bausteinen der Stadtentwicklung“ (S. 23–156) dar. Es gliedert sich in 10 sektorale Teilkonzepte: Gewerbestandortkonzept, Bürostandortkonzept, Entwicklungskonzept Hafenreviere, Wohnungsbaukonzept, Zentrenkonzept mit Schwerpunkt Einzelhandel, Innenstadtkonzept, Grün- und Freiraumkonzept, Verkehrskonzept, Konzept für Kultur, Freizeit und Tourismus sowie Sozialräumliches Konzept. Zu jedem Konzept wird zunächst die „Ausgangslage“ dargestellt, an diese schließen sich die daraus abgeleiteten „Entwicklungsperspektiven“ an, auf die dann die „Handlungsfelder“ folgen. Abschließend werden – außer im Bürostandortkonzept und im Verkehrskonzept – „Strategien der Umsetzung“ formuliert.

In Kapitel III „Resümee“ (S. 157–170) werden die in Kapitel II formulierten Bausteine miteinander abgeglichen. Einzelne Schwerpunktthemen werden mit jeweiligen Bündeln von Leitprojekten mit „besonderem Handlungsbedarf“ (S. 159) zusammengeführt.

Somit bilden Kapitel I und III die querschnittsbezogene Klammer, die die auf Einzelthemen konzentrierten Bausteine des Kapitel II in einen Zusammenhang bringt und ihnen einen strategischen Rahmen gibt.

Allgemeine Ziele

Die im Stadtentwicklungskonzept zusammengefassten Leitlinien bilden Rahmen und Basis für die in Kapitel II formulierten „Bausteine der Stadtentwicklung“ und verdeutli-

chen zudem die Akzente, auf die im Bremer Stadtentwicklungskonzept besonders Wert gelegt wird.

Kapitel I des Bremer Stadtentwicklungskonzepts fasst die Rahmenbedingungen der Bremer Stadtentwicklung zusammen und leitet daraus die wichtigsten Entwicklungsziele ab. Fünf zentrale Themen werden zur Analyse der Rahmenbedingungen entwickelt:

1. „Einwohner und Beschäftigte“ (S. 10): Erklärtes Ziel ist es, die Einwohnerzahl von 550.000 zu halten (Ziel I) und nach Möglichkeit sogar um 44.000 zu erhöhen (Ziel II). Ebenso soll die Beschäftigtenzahl mindestens um 6.000 (Ziel I), besser noch um 32.000 (Ziel II) Personen erhöht werden.

2. „Wirtschafts- und finanzpolitische Ausgangsbedingungen“ (S. 11f.): Zur Beschleunigung des Strukturwandels „hin zu modernen Dienstleistungen und technologie- und innovationsorientierter Industrie“ (S. 11) wurde das Bremer Investitionssonderprogramm (ISP) aufgelegt. Im Mittelpunkt dieses Programms stehen Investitionen in die Infrastruktur und die Standortverbesserung. Einzelne Maßnahmen des ISP werden im Kapitel II des Stadtentwicklungskonzepts (Bausteine) aufgegriffen. Ziel ist es, durch eine wirtschaftliche Stärkung auch wieder mehr Handlungsspielraum in der Sozial-, Bildungs-, Umwelt- und Kulturpolitik zu erlangen.

3. „Soziale Lage“ (S. 12f.): Es wird festgestellt, dass Bremen, wie zahlreiche Städte Westeuropas, einen ökonomischen und sozialen Wandel durchläuft, der „weitreichende Folgen für das soziale Gefüge“ (S. 12) haben wird. Steigende Arbeitslosigkeit und die „räumliche Konzentration alter und neuer benachteiligender Lebenslagen“ (ebd.) werden die Stadtentwicklung maßgeblich kennzeichnen. Ziel ist daher eine sozial orientierte Stadtentwicklung, um die soziale Ausgewogenheit und die Wohn- und Lebensqualität in den Stadtvierteln zu erhalten und zu entwickeln. Insbesondere die wachsenden sozialen und ökonomischen Unterschiede in der Stadtbevölkerung, die Überalterung sowie die „Individualisierung der Lebensstile und Wertvorstellungen“ (ebd.) werden als wesentliche Einflussfaktoren der Stadtentwicklung angeführt.

4. „Lokale Agenda 21“ (S. 13): Bremen hat beschlossen, eine lokale Agenda 21 zu erarbeiten und in einem engen Dialog alle gesellschaftlichen Gruppen an der Erstellung dieses städtischen Nachhaltigkeitskonzepts zu beteiligen. „Jeder ‚Baustein’ des Bremer Stadtentwicklungskonzeptes bezieht diese Kriterien [der Nachhaltigkeit] mit ein.“ (ebd.)

5. „Bremen in der Region“ (S. 14): Der Stadtstaat Bremen ist auf eine enge Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden und -kreisen sowie mit dem Land Niedersachsen angewiesen. Ziel ist es, durch Kooperationen mit den benachbarten Gebietskörperschaften die Gesamtregion zu stärken und insgesamt für Zuwanderer attraktiv zu machen. Handlungsmaximen dieser Kooperation wurden in dem 1996 verabschiedeten Regionalen Entwicklungskonzept der Gemeinsamen Landesplanung zusammengetragen, werden jedoch nicht inhaltlich in das Stadtentwicklungskonzept eingebunden.

Aus den jeweiligen Rahmenbedingungen zu verschiedenen Themen werden „Leitziele“ (S. 16f.) entwickelt, die die „qualitativen Grundlagen der Stadtentwicklung“ (S. 16) zusammenfassen. Die Leitziele teilen sich auf in vier Zielbereiche, denen jeweils eine Reihe von konkreteren Unterzielen zugeordnet werden.

Der Zielbereich „Bremer Potentiale stärken“ thematisiert die besonderen Eigenheiten Bremens, die es zu nutzen und auszubauen gilt: die Flusslage, die besonderen historischen, kulturellen und architektonischen Qualitäten, die „gut gegliederten, überschauba-

ren Wohnquartiere“, die kompakte Siedlungsstruktur sowie die „Charakteristika einer traditionellen Hafenstadt“ (ebd.).

Der Zielbereich „Wirtschaftskraft dauerhaft stärken, Arbeitsplätze stabilisieren und neu schaffen“ (S. 16) stellt die zentralen wirtschaftlichen Herausforderungen und Potenziale Bremens in den Mittelpunkt: Infrastrukturmaßnahmen, verbesserte Gewerbe- und Dienstleistungsflächen-Angebote, Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, wirtschaftliche Modernisierungsmaßnahmen, Stärkung des Mittelstandes, des Dienstleistungssektors und der Außenwirtschaft, Stärkung der Attraktivität der Häfen sowie eine breite Förderung von arbeitsmarktlichen Qualifizierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen. Die Vielzahl der Maßnahmen zeigt die große Bedeutung, die im Bremer Stadtentwicklungskonzept den Wirtschaftsfragen beigemessen wird.

Von ähnlich hoher Bedeutung ist, gemessen an Zahl und Umfang der Unterziele, der Zielbereich „Lebensqualität sichern“ (S. 17). Hier geht es um ein weites Spektrum an Themen: Private Eigeninitiative fördern, ungleiche soziale Entwicklungen vermeiden, ausgleichende Infrastruktur-Versorgung schaffen, ein breit gefächertes Angebot von Wohnungen erhalten und weiteren Bevölkerungszuzug fördern – diese Unterziele stellen vor allem sozialen Frieden und Gerechtigkeit in den Mittelpunkt.

Der vierte und letzte Zielbereich betrifft die „nachhaltige Stadtentwicklung“ (S. 17). Hier werden noch einmal wesentliche ökologische, soziale und wirtschaftliche Ziele benannt, die in den anderen Zielbereichen noch nicht zur Sprache kamen: Ausbau regenerativer Energien, Natur- und Umweltschutz, Innenentwicklung und Funktionsmischung, hochwertiger innerstädtischer Wohnungsbau, nachhaltige Bodenwirtschaft, umweltverträglicher Verkehr und Stadtsanierung.

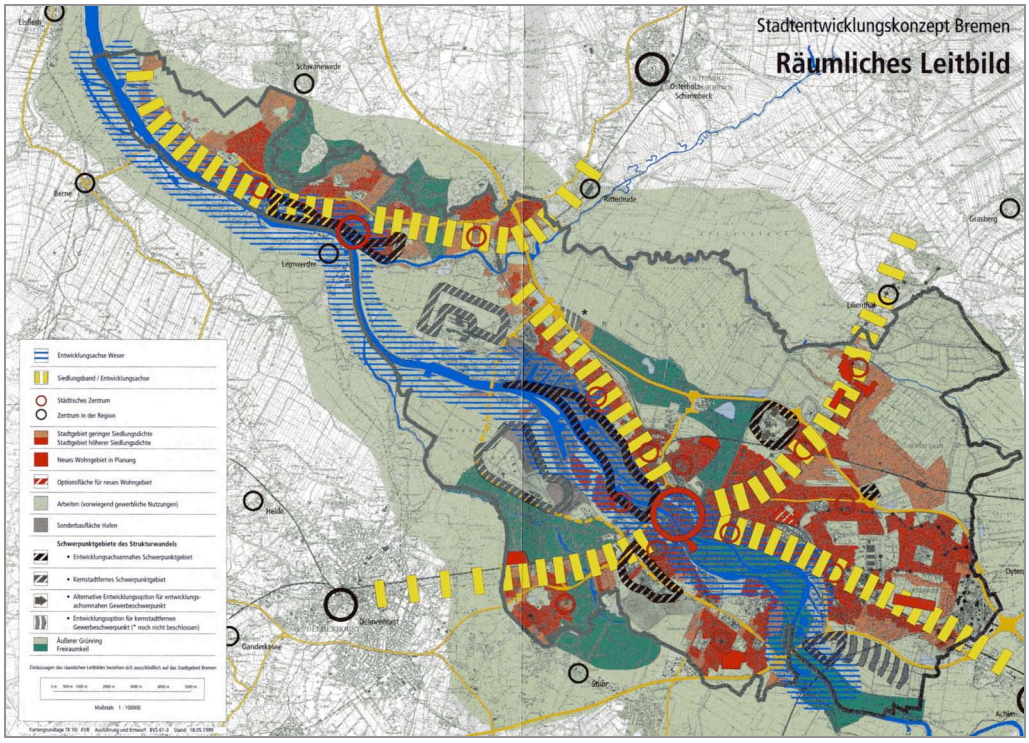


Abbildung 25: Das räumliche Leitbild fasst die raumbezogenen Ziele der Bremer Stadtentwicklung zusammen (StEK HB, 22/23).

Abgesehen vom Zielbereich „Bremer Potentiale stärken“ und dem „räumlichen Leitbild“ (S. 18–22), das den Leitzielen folgt, bleiben die aufgeführten Ziele zum Großteil auf einer allgemeingültigen und unspezifischen Ebene. Erst mit den im Hauptkapitel des Bremer Stadtentwicklungskonzepts formulierten „Bausteinen der Stadtentwicklung“ werden diese allgemeinen Ziele der Stadtentwicklung in konkrete auf die Bremer Spezifika ausgerichteten Handlungskonzepte umgesetzt.

Das „räumliche Leitbild“ fasst – der Begriff macht es bereits deutlich – die raumbezogenen Ziele der zukünftigen Bremer Stadtentwicklung zusammen (s. Abbildung 25). Nach einer 40-jährigen Zeit der Flächenausdehnung bei annähernd gleich bleibenden Einwohner- und Erwerbstätigenzahlen und Prozessen der Nutzungsentmischung soll nun wieder eine verstärkte „Binnenentwicklung“ (S. 18f.) betrieben werden. „Das Bremer Stadtentwicklungskonzept bekennt sich […] zum historischen Erbe der europäischen Stadt, deren Entwicklung immer in Zusammenhang mit einem impulsgebenden Zentrum zu sehen ist.“ (S. 18) Zusammen mit den Leitzielen bilden die im räumlichen Leitbild aufgeführten Themen die Basis für die Bausteine der Stadtentwicklung. Redaktionell wird dies durch die gelegentlichen Querverweise von Unterpunkten des Räumlichen Leitbilds zu einzelnen Bausteinen untermauert.

Begriff, Verständnis, Inhalt, Dimension von Integration und Migration

Das Thema der Migration und der damit zusammenhängenden Aspekte ist kein zentraler Gegenstand des Bremer Stadtentwicklungskonzepts. Daher finden sich kaum Hinweise zur Frage nach der Integration von Migranten. Einzig im Entwicklungspolitischen Rahmen, im Punkt „Lokale Agenda 21“ der Rahmenbedingungen (S. 13) wird „soziale Integration“ neben der Stadtreparatur, dem nachhaltigen Wirtschaften und anderen Aspekten als wichtige Leitlinie der Stadtentwicklung benannt. „Soziale Integration“ ist ein sehr allgemeiner Begriff, und als solcher passt er auch in die Aufzählung. Der Integrationsbegriff stellt allerdings in der eingeübten Regel eine zumindest assoziative Verbindung zur Gruppe der Migranten her, so dass hier davon ausgegangen werden muss, dass das Ziel auch die soziale Integration von Migranten beinhaltet.

Was unter „sozialer Integration“ jedoch konkret zu verstehen ist, wird weder an dieser noch an anderer Stelle geklärt. Somit ist hier eher von einem wenig differenzierten und an einem diffusen Allgemeinverständnis orientierten Integrationsbegriff auszugehen. Wer in welcher Weise aktiv werden muss zur Herstellung von „Integration“, welche Aufgabe den gesellschaftlichen Gruppen und den öffentlichen Akteuren zukommt, bleibt unklar und ist in dieser Form kein relevanter Gegenstand des Bremer Stadtentwicklungskonzepts. Vermutlich sind diese gesellschaftspolitischen Fragen ganz bewusst nicht Thema des Stadtentwicklungskonzeptes, doch finden sich keinerlei Hinweise, wo stadtentwicklungspolitisch relevante Aspekte von Migration und Integration besser aufgehoben sind und wo sie bereits erörtert werden. Ein Verweis auf Konzepte und Strategien beispielsweise der Sozialbehörden fehlt.

Im Detail wird dann aber doch etwas deutlicher, in welche Richtung integrativ wirkende Maßnahmen gehen könnten, wenn auch in diesem Kontext der Begriff der Integration nicht fällt: In den Bausteinen der Stadtentwicklung (Kapitel II) wird in den Handlungsfeldern des „sozialräumlichen Konzepts“ (S. 152f.) beispielsweise die „Bündelung der Angebote und Maßnahmen sozialer Infrastruktur“ (S. 152) vorgeschlagen. Unter anderem konstatieren die Verfasser, dass die Angebote nach Lebenslage und Lebensphase zu differenzieren seien und das Ziel haben sollten, „z. B. das Zusammenleben von

Einheimischen und Fremden positiv [zu] beeinflussen“ (ebd.). Wenige Absätze später wird die Notwendigkeit formuliert, „soziale Orte“ auch und gerade in Quartieren mit hohen Ausländer- und Aussiedleranteilen zu schaffen (S. 153), sowie die Berufsausbildung gerade für „junge[] Menschen aus Migranten- und Flüchtlingsfamilien“ (ebd.) zu verbessern. Demnach identifizieren die Autoren des Stadtentwicklungskonzeptes Bremen durchaus Handlungsfelder, in denen es um die soziale Integration von Migrantinnen und Migranten geht. Sie sind eingebettet in weitere soziale und wirtschaftliche Maßnahmen, die zwar nicht explizit Migranten, wohl aber die Lebenslagen betreffen, in denen sich auch in Bremen überdurchschnittlich viele Migranten befinden. In den „Strategien der Umsetzung“ (S. 154f.) des sozialräumlichen Konzepts werden eine Reihe an Maßnahmen und zu initiierenden Strategien formuliert, die sich auf bereits erfolgreiche Handlungsstrategien wie das Nachbesserungsprojekt Osterholz-Tenever (1989–96) und das damit verbundene EU-Pilotprojekt „Regionale Entwicklungsagentur Tenever (REAG, 1992–96)“ stützen können (S. 154). Vor allem die breiten Mitwirkungsrechte der Bewohnerinnen und Bewohner und die Strategien der lokalen Beschäftigungsförderung werden betont. Die bis dahin gesammelten Erfahrungen führten unter anderem zur Formulierung des Programms „Wohnen in Nachbarschaften – Stadtteile für die Zukunft entwickeln (WiN)“ (ebd.), das im Bremer Stadtentwicklungskonzept in Baustein 4 „Wohnungsbaukonzept“ ausführlicher beschrieben wird. Die Umsetzung des WiN-Programms erfolgt über sechs Handlungsschwerpunkte: „Wohnungsbestand“, „Städtebau“, „Wirtschaftliche Effekte und regionale Ökonomie“, „Bildung, Qualifizierung und Beschäftigung“, „Gemeinwesenbezogene Prävention und Integration“ sowie „Soziale und kulturelle Netzwerke / Förderung von Eigeninitiative und Selbstorganisation“ (ebd.). Hier taucht der Begriff der „Integration“ auf, zudem ist von „sozialen und kulturellen Netzwerken“ die Rede – ob hier aber tatsächlich auch Migranten gemeint sind, kann nur vermutet werden. Sie werden in diesem Zusammenhang zumindest nicht ausdrücklich erwähnt, obwohl sie sicher einen erheblichen Anteil der Menschen ausmachen, auf die sich die Maßnahmen und Konzepte beziehen. Kurze Erwähnung finden Migranten jedoch in der Aufzählung weiterer Maßnahmen, „die auch unabhängig von WiN verfolgt bzw. verstärkt werden sollen“ (ebd.).

Neben der kinderfreundlichen Stadtentwicklung, notwendigen Tagesbetreuungsangeboten für Kinder, räumlich wirksamen Maßnahmen zur Angstvermeidung, Öffnung der Außenanlagen von Schulen, Kindergärten etc. und vielen weiteren Maßnahmen wird die Einrichtung von Bürgerzentren vorgeschlagen. Dafür sollen unterschiedliche Dienstleistungsbereiche zusammengefasst werden, um für „Zielgruppen mit besonderen Bedarfen wie z. B. Mitbürger ausländischer Herkunft, behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen“ (S. 155) (Beratungs-)Angebote zu schaffen. Die etwas umständliche, um politische Korrektheit bemühte Bezeichnung „Mitbürger ausländischer Herkunft“ (wobei bei genauer Betrachtung das gern verwendete „Mitbürger“ diejenigen ausschließt, die nicht deutsche Staatsangehörige sind), sowie die Aufzählungen in Kombination mit weiteren Zielgruppen zeigt, dass die Integration von Migranten im Bremer Stadtentwicklungskonzept auf keinen Fall als Problemthema dargestellt werden soll. Im Gegenteil: Die oftmals verstohlene, versteckte und verklausulierte Thematisierung (bzw. Nicht-Thematisierung) von Migranten erweckt den Eindruck, dass hier niemand auch nur im entferntesten Sinne den Eindruck erwecken möchte, Migranten als gesellschaftliche „Problemgruppen“ zu diffamieren. Als Folge dieser Nicht-Thematisierung entsteht der Eindruck, als habe Bremen – im Unterschied zu anderen westdeut-

der Eindruck, als habe Bremen – im Unterschied zu anderen westdeutschen Großstädten – keinen Anlass, über die besondere Lebenssituation und etwaigen Integrationsbedarf von Migranten nachzudenken. Doch dieser Eindruck widerspricht schlicht den Fakten: Bremen weist ähnlich hohe Ausländer- und Zuwandereranteile auf wie andere westdeutsche Großstädte; die Wirtschaftsentwicklung mit steigender Arbeitslosigkeit und der Strukturwandel macht auch in Bremen Migranten zu einer besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppe. Das Stadtentwicklungskonzept klammert dies jedoch weit gehend aus. Das bedeutet nicht, dass es in Bremen keine Konzepte zur Integration von Migranten gibt – im Gegenteil: Bremen hat weit reichende Integrationsstrategien erarbeitet. Doch offenkundig herrscht die Auffassung vor, dass dieses Thema trotz seiner stadtentwicklungspolitischen Bedeutung kein Gegenstand des Stadtentwicklungskonzeptes zu sein hat.

In den stark dialogorientierten Erarbeitungsprozess wurden vor allem Experten eingebunden, aber auch interessierte Bremer Bürgerinnen und Bürger hatten Gelegenheit, ihre Sichtweisen und Anliegen zur Sprache zu bringen. Die Bereitschaft der zuständigen Bremer Senatsressorts, auch kritische Anmerkungen zu diskutieren, war eine wesentliche Eigenschaft des Erarbeitungsprozesses. Als Ergebnis des Dialogs mit Fachleuten und der Öffentlichkeit wurde der erste Entwurf des Stadtentwicklungskonzepts noch einmal überarbeitet. Allerdings wurde kein ausdrücklicher Wert darauf gelegt, Migranten als in öffentlichen Diskussionsprozessen eher zurückhaltende Bevölkerungsgruppe in besonderer Weise zur Mitarbeit aufzufordern.

Stadtbezogene Migrationsaspekte

Bevölkerungsentwicklung, demografischer Wandel – Zuwanderungsbedarf, Zuwanderungsgestaltung

Das Bremer Stadtentwicklungskonzept thematisiert insbesondere im Kapitel I „Entwicklungspolitischer Rahmen“ grundsätzliche Aspekte der Bremer Einwohnerentwicklung. So wird festgestellt, dass sich ab 1987 insbesondere als Folge der Zuwanderung durch die Ostöffnung ein hoher Zuwanderungsüberschuss ergeben hat. In der Folge erhöhte sich die Einwohnerzahl Bremens bis 1993 auf einen Stand, der zuletzt Anfang der 1980er Jahre erreicht wurde. Zum Ende der 1990er Jahre ist die Fernzuwanderung jedoch zurück gegangen, so dass „Bremen in den letzten zwei Jahren trotz nachlassender Umlandabwanderung wieder geringfügig sinkende Einwohnerzahlen“ (S. 10) zu verzeichnen hat.

Angesichts der Tatsache, dass Bremen aus wirtschaftlichen Gründen auf eine stabile Bevölkerungszahl angewiesen ist, wird das Ziel formuliert, den Bevölkerungsrückgang zu stoppen, also die aktuelle Einwohnerzahl zu halten (Ziel I). Gleichzeitig bereitet sich die Stadt auf ein „potentielles, darüber hinaus gehendes Wachstum“ vor („Ziel II, derzeitige Setzung + 44.000 Einwohner“ (S. 10)). Um dieses Ziel zu erreichen, setzt Bremen auf „Einwohnerzugänge aus der weiteren Bundesrepublik und dem Ausland“. Dies sei vor allem „Aufgabe einer offensiven Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik“. Zugleich soll dem „Abwanderungstrend in das Umland entgegengewirkt“ werden. Letzteres wird vor allem als „eine Aufgabe des Städtebaus und der Kommunal- und Wohnungsbaupolitik“ (ebd.) gesehen. Weitere Konkretisierungen, wie die jeweils benannten Aufgaben zu bewältigen sind, werden an dieser Stelle nicht formuliert. Es gibt weder eine ausdrückliche Zuwanderungsstrategie noch ein Konzept, das eigens das Ziel einer stabilen Bevöl-

kerungsentwicklung stützen würde. Das Bremer Stadtentwicklungskonzept setzt ganz auf die positiven Signale einer prosperierenden Wirtschaft und konzentriert sich daher auf eine „offensive Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik".

Wie solch eine Politik ausgestaltet werden könnte, wird in den „Bausteinen der Stadtentwicklung" (Kapitel II) erkennbar. Fünf der zehn Bausteine thematisieren ausdrücklich Wirtschaftsthemen:

- Das „*Gewerbestandortkonzept*" (S. 25–40) sieht die Ausweisung und Qualifizierung von Gewerbeflächen vor allem für die bislang in Bremen unterdurchschnittlich vertretenen wachstumsträchtigen Wirtschaftsbereiche wie unternehmensorientierte Dienstleistungen und verarbeitendes Gewerbe vor (S. 25).
- Das „*Bürostandortkonzept*" (S. 40–48) basiert auf der Einschätzung, dass in Zukunft vor allem spezifische Bürotätigkeiten wie „Forschung und Entwicklung, Organisation und Management, Beratung, Betreuung und Lehre" an Bedeutung gewinnen werden.
- Das „*Entwicklungskonzept Hafenreviere*" (S. 49–55) zielt darauf ab, die „Hafenentwicklung als Bestandteil der Stadtentwicklung" (S. 49) offensiv voranzutreiben. Vor allem der Überseehafen soll in den nächsten Jahren grundlegend umstrukturiert werden.
- Im „*Zentrenkonzept mit Schwerpunkt Einzelhandel*" (S. 69–84) geht es vor allem um die Vitalisierung und Modernisierung der vorhanden Stadt- und Stadtteilzentren. Das Zentrenkonzept verfolgt das Ziel, den Einzelhandel in den Zentren zu entwickeln und die Verflechtungen mit den öffentlichen und privaten Dienstleistungen zu nutzen und auszubauen.
- Vom Zentrenkonzept abgekoppelt ist das „*Innenstadtkonzept*" (S. 85–96). Um die Attraktivität und den urbanen Charakter der Innenstadt zu stärken, soll die Nutzungsvielfalt weiter entwickelt und der Einzelhandel gestärkt werden. Weiterhin soll die Innenstadt als Arbeitsort, aber auch als „Ort für Freizeit, Kultur und Tourismus" (S. 89) sowie als Wohnort aufgewertet und ausgebaut werden.

Segregation

Am Aspekt der (ethnischen) Segregation wird besonders deutlich, wie vorsichtig und zurückhaltend alle mit dem Thema der Migration zusammenhängenden Fragen im Bremer Stadtentwicklungskonzept behandelt werden. Nur äußerst selten werden potenziell problematische oder heikle Gruppen konkret benannt. Das gilt nicht nur für Migranten, sondern für alle marginalisierten oder benachteiligten Gruppen, was gelegentlich zu etwas diffusen Aussagen führt. Dennoch ist eine Grundhaltung sehr deutlich zu erkennen: Ziel der Stadtentwicklung ist eine De-Segregation benachteiligter und problembelasteter Bevölkerungsteile. Dieses Ziel wird im Räumlichen Leitbild sowie auf identische Weise noch einmal zu Beginn des sozialräumlichen Konzepts (S. 147–156) ausdrücklich formuliert:

> „Aus Sicht der Stadtentwicklung und der Sozialpolitik muß der räumlichen Konzentration alter und neuer benachteiligter und benachteiligender Lebenslagen – ein Kernproblem für die weitere Entwicklung der Stadt und ihrer Qualitäten – entgegengewirkt werden. Das Ziel, soziale Ausgewogenheit zu erhalten, die Wohn- und Lebensqualität Bremens über die Quartiere weiter zu entwickeln und damit auch einen Beitrag zur Attraktivität des Standortes zu leisten, bestimmt den Rahmen der Leitlinien einer sozial orientierten Stadtentwicklung." (S. 21 und 147)

Wenn hier auch Migranten nicht explizit zur Sprache kommen, so dürfen die Verfasser doch davon ausgehen, dass die Leser auch diese Gruppe vor Augen haben, wenn von „der räumlichen Konzentration alter und neuer benachteiligter und benachteiligender Lebenslagen" die Rede ist. Allerdings ist regelrecht auffällig, dass in der an das Zitat (sowohl im räumlichen Leitbild auf S. 21 als auch im sozialräumlichen Konzept auf S. 147) anschließenden Aufzählung der Faktoren, die die Lebenslage nachhaltig beeinflussen, ethnische oder Migrationshintergründe keinerlei Erwähnung finden. Sehr wohl aber kommen Aspekte wie Arbeitslosigkeit, Einkommen, veränderte Familien- und Altersstrukturen und sich wandelnde Lebensstile und Wertvorstellungen zur Sprache. Migranten gehen in diesen Punkten auf, weil sie, wie bereits dargestellt, unter anderem in besonders hohem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind – jedoch bleiben hier spezifische und sich bei Migranten kumulierende Problemlagen ausgeblendet.

Ein bisschen deutlicher wird das Bremer Stadtentwicklungskonzept zu Beginn des ersten Kapitels, wenn es in den Rahmenbedingungen um die „Einwohner und Beschäftigten" geht (S. 10). Im Zusammenhang mit dem Ziel, die aktuelle Bevölkerungszahl zu halten oder sogar leicht zu erhöhen, wird angedeutet, dass hierzu Zuwanderung erforderlich sein wird, und dass die Zuwanderer wahrscheinlich verschiedenen sozialen und ethnischen Gruppen angehören werden. Dies sei für „die künftige Wohnungsbaupolitik von großer Bedeutung" (ebd.). Inwiefern „von großer Bedeutung" und mit welchen Konsequenzen verbunden, wird an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt. Hier wäre ein Hinweis auf eine notwendige oder sinnvolle Zuwanderungs- und Integrationsstrategie möglich, ja sogar erforderlich gewesen, ohne dass die Ebene der Rahmenbedingungen hätte verlassen werden müssen.

Ein paar Seiten weiter, in den Leitzielen, genauer im Zielbereich „Lebensqualität sichern" (S. 17), finden sich noch ein paar vage Hinweise. So lautet ein Ziel: „Vermeiden ungleicher sozialer Entwicklungen in städtischen Teilräumen, Stärkung der Solidargemeinschaft." Doch was mit „ungleichen sozialen Entwicklungen" gemeint ist, wird nicht konkretisiert – es bleibt beispielsweise unklar, ob nicht auch die Herausbildung von monostrukturierten Einfamilienhausgebieten oder Villenvierteln als problematisch angesehen wird. Wahrscheinlicher ist, dass hier Quartiere gemeint sind, die von der Kumulation sozialer Problemlagen geprägt sind – zumal in der oben wiedergegeben Passage aus dem räumlichen Leitbild die Konzentration benachteiligter und benachteiligender Lebenslagen problematisiert wird.

Im entwicklungspolitischen Rahmen (Kapitel I) wird, bei insgesamt geringer Bedeutung dieses Aspekts, das Leitbild der sozialen Mischung und Ausgewogenheit betont. Während hier nur Andeutungen hinsichtlich einer zu vermeidenden Segregation von Migranten zu finden sind, werden die Aussagen im Kapitel II schon etwas deutlicher: Der letzte in Kapitel II erläuterte Baustein stellt das „sozialräumliche Konzept" (S. 147–156) vor. In diesem Abschnitt geht es um die sozialpolitischen Herausforderungen, die sich für Bremen am Ende der 1990er Jahre stellen, sowie die Wege und Strategien, mit diesen Herausforderungen umzugehen.

Im sozialräumlichen Konzept finden sich noch einmal exakt dieselben Text-Passagen zu den Zielen einer sozial orientierten Stadtentwicklung, die bereits im Zusammenhang mit dem räumlichen Leitbild zitiert wurden. Damit wird erneut das Ziel unterstrichen, sozialräumliche Polarisierungen zu verhindern und abzubauen. Zudem wird noch einmal die Einschätzung untermauert, dass die Arbeitslosigkeit und das damit einher

gehende Risiko des sozialen Abstiegs und der gesellschaftlichen Ausgrenzung das gravierendste soziale Problem darstellt. Aus Sicht der Stadtentwicklung und der Sozialpolitik sind ebenfalls „die sich verändernden Haushalts- und Familienstrukturen“ (S. 148) von Bedeutung, wobei vor allem die stark ansteigende Zahl der Einpersonen-Haushalte (42,7 Prozent der Haushalte) als problematisch beschrieben wird. Der hohe Anteil selbstgenutzten Wohneigentums (35,5 Prozent, im Vergleich dazu Hamburg: 19 Prozent (S. 56)) wird positiv bewertet (S. 148). Als schwierige Entwicklungen benennt das Stadtentwicklungskonzept darüber hinaus den Rückgang der Kinderzahlen und den Anstieg der über Sechzigjährigen – wobei in diesem Zusammenhang die „steigende[] Zahl behinderter und kranker Menschen“ als „sozialräumlich bedeutsam“ (S. 149) angesehen wird. Die Verfasser halten fest: „In besonderer Weise konzentrieren sich die problematischen Wirkungen derartiger sozialer Veränderungen auch regional nach wie vor auf Personengruppen, die sich bereits in benachteiligten bzw. benachteiligenden Lebenslagen befinden, wie z. B. Leistungsgeminderte, Personen mit geringem Einkommen und ausländische Mitbürger.“ (ebd.) In diesem Zusammenhang kommen also auch „ausländische Mitbürger“ zur Sprache – wobei zu bemerken ist, dass ausgerechnet die zuletzt benannten Problemlagen – geringe Kinderzahlen und Überalterung – üblicherweise nicht mit Migranten in Verbindung zu bringen sind. Auch in Bremen ist es so, dass Migranten einen geringeren Altersdurchschnitt und höhere durchschnittliche Kinderzahlen aufweisen als Einheimische.

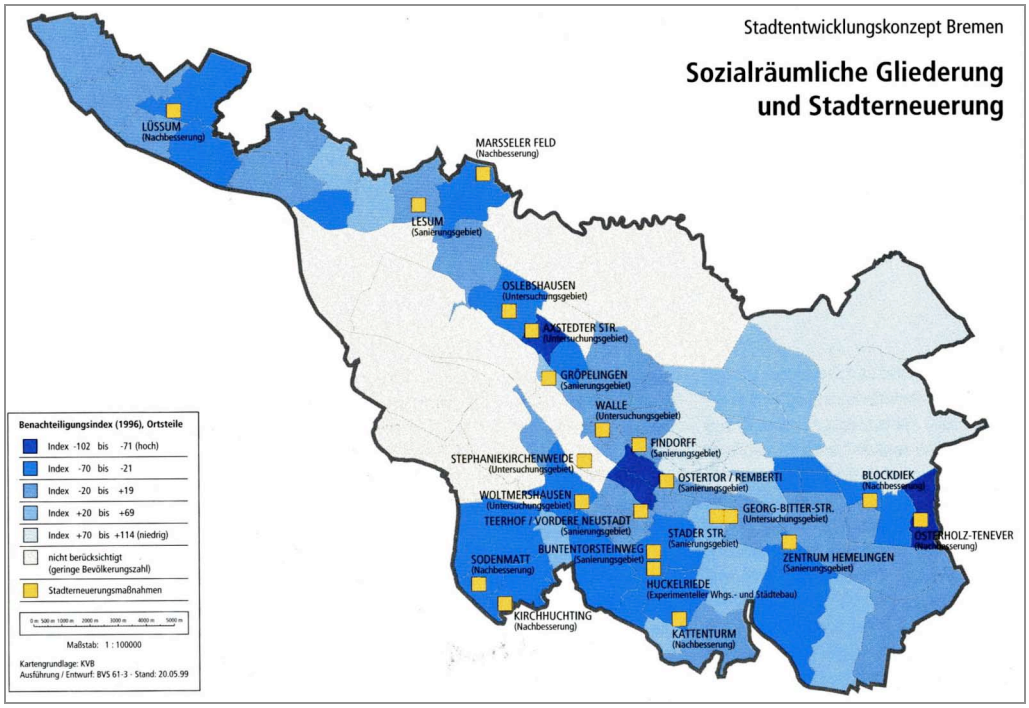


Abbildung 26: Darstellung der sozialräumlichen Gliederung und der Stadterneuerungsschwerpunkte (StEK HB, 149)

Die weiteren Ausführungen im Baustein „sozialräumliches Konzept“ fallen genauer aus: Unter der Überschrift „[s]ozialräumliche und funktionale Gliederung“ wird zunächst die Bedeutung des Quartiers als „die wichtigste räumliche Ebene der sozialen Stadtentwicklung“ (S. 149) hervorgehoben. Als Bezugspunkte zur Beschreibung der sozial-räumlichen Situation in den Quartieren werden „bauliche und sozio-demographische Eigenheiten sowie […] jeweils spezifische Milieus und Identitäten“ (ebd.)

angeführt. Zur Entwicklung von Handlungsschwerpunkten auf dieser Ebene wird die kleinräumige Analyse der gegebenen Strukturen auf eine räumliche differenzierte Weise als Voraussetzung erachtet. Für diese Analyse steht in Bremen der so genannte „Benachteiligungsindex“ mit dem „System der Sozialindikatoren“ (S. 150) zur Verfügung. Dieser Index dient seit 1982 zur Beschreibung und Bewertung der Quartiere in Bremen unter dem Gesichtspunkt der sozialen Benachteiligung. Für jeden Ortsteil werden in gleich gewichteter Form Daten zur sozialen und zur wirtschaftlichen Lage verarbeitet. So wird erkennbar, wo sich bestimmte Eigenschaften bündeln und wo soziale Benachteiligungen wahrscheinlicher sind. Problematisch bei der kleinräumigeren Erhebung ist allerdings, dass so wichtige Daten wie die Arbeitslosenquote lange Zeit nur in großräumigeren Auflösungen erhoben wurden (ebd.) und damit die Datendecke an manchen Stellen recht dünn ist.

Der Benachteiligungsindex berechnet sich aus insgesamt 17 „quantitativ-statistisch“ zu ermittelnden Indikatoren, die gegebenenfalls durch „kleinräumige qualitative Analysen ergänzt und korrigiert werden“ (S. 150). Die 17 Indikatoren lassen sich den Gruppen „Bildungsbeteiligung, Erwerbs- und Einkommensverhältnisse, Entmischung und Konfliktpotential“ (ebd.) zuordnen. Der im Hinblick auf die Segregation besonders interessierende Faktor der „Entmischung“ wird, wie alle anderen der genannten Faktoren, allerdings nicht weiter beschrieben. So kann nur spekuliert werden, dass es sich um „Entmischungs“-Größen wie Ausländeranteil und Anteil der Empfänger von staatlichen Transferleistungen handelt. In der Zusammenfassung des „sozialräumlichen Konzeptes“ wird betont, dass es sich um „bewusst vorsichtige Aussagen“ (ebd.) handelt. So wird festgestellt, dass eine hohe „Sozialhilfe-Dichte, eine geringe Bildungsbeteiligung und ein hoher Ausländeranteil“ kumulieren und in „Wohngebieten in Stadtrandrandlage anzutreffen“ sind. Hier handelt es sich zumeist um „Großwohnanlagen der sechziger und siebziger Jahre“, aber auch um „einzelne[] Quartiere[] in traditionellen Arbeiterwohngebieten“ (ebd.). In diesen Lagen seien verstärkt „[a]rmutsbedingte Erscheinungen und Folgenprobleme (wie zum Beispiel Nachbarschaftskonflikte, Vandalismus und Kriminalität) sowie infrastrukturelle Defizite, ökologische und ökonomische Benachteiligungen und die Abwanderung ‚statutshöherer’ Bewohner“ (ebd.) zu verzeichnen. In der Folge könne es „hier zu einer Überlagerung und Verfestigung von Problemen und damit zu ‚überforderten’ Quartieren und Nachbarschaften“ (ebd.) kommen.

All die hier geschilderten, „bewußt vorsichtig“ formulierten Probleme und Zusammenhänge sind, dies wurde im ersten Kapitel dieser Arbeit eingehend dargestellt, keine Bremer Besonderheit, sondern typische Entwicklungen in westdeutschen Großstädten. Der Wunsch der Verfasser des hier wiedergegebenen Kapitels des Bremer Stadtentwicklungskonzepts, die vorzufindenden Entwicklungen möglichst differenziert und nicht diffamierend darzustellen, wird sehr deutlich. Diese Haltung führt jedoch dazu, dass an anderen Stellen des Stadtentwicklungskonzepts eigentlich notwendige deutliche Benennungen von Bevölkerungsgruppen (wie zum Beispiel Migranten) unterlassen werden. Doch gerade angesichts der schwierigen Situation, in der sich bestimmte Gruppen in Bremen (und nicht nur in Bremen) befinden, gehört es zur vollständigen Analyse der Lage dazu, auch heikle Aspekte nicht zu vermeiden. So gesehen, wurde es an dieser Stelle des Bremer Stadtentwicklungskonzeptes höchste Zeit, die Probleme und die von Problemen betroffenen Bevölkerungsgruppen tatsächlich einmal beim Namen zu nennen. Auf den Punkt gebracht heißt das: Die Segregation von Migranten, Sozialhilfeemp-

fängern und anderen benachteiligten Bevölkerungsgruppen geht einher mit der Kumulation und Verfestigung von sozialen und ökonomischen Problemlagen. Ziel muss es sein, diesen Entwicklungen entgegen zu wirken.

Hierfür werden im Folgenden auch „Entwicklungsperspektiven“ (S. 151) formuliert. Es wird festgestellt, dass sozialräumliche und bauliche Defizite korrelieren. Daher müsse „vermieden werden, daß positive Entwicklungen im soziostrukturellen Bereich durch bauliche Probleme im Wohnumfeld […] konterkariert werden.“ (ebd.) Ziel ist, die soziale Ausgewogenheit zu erhalten und die weitere Konzentration alter und neuer benachteiligter und benachteiligender Lebenslagen zu verhindern. (vgl. Abbildung 27)

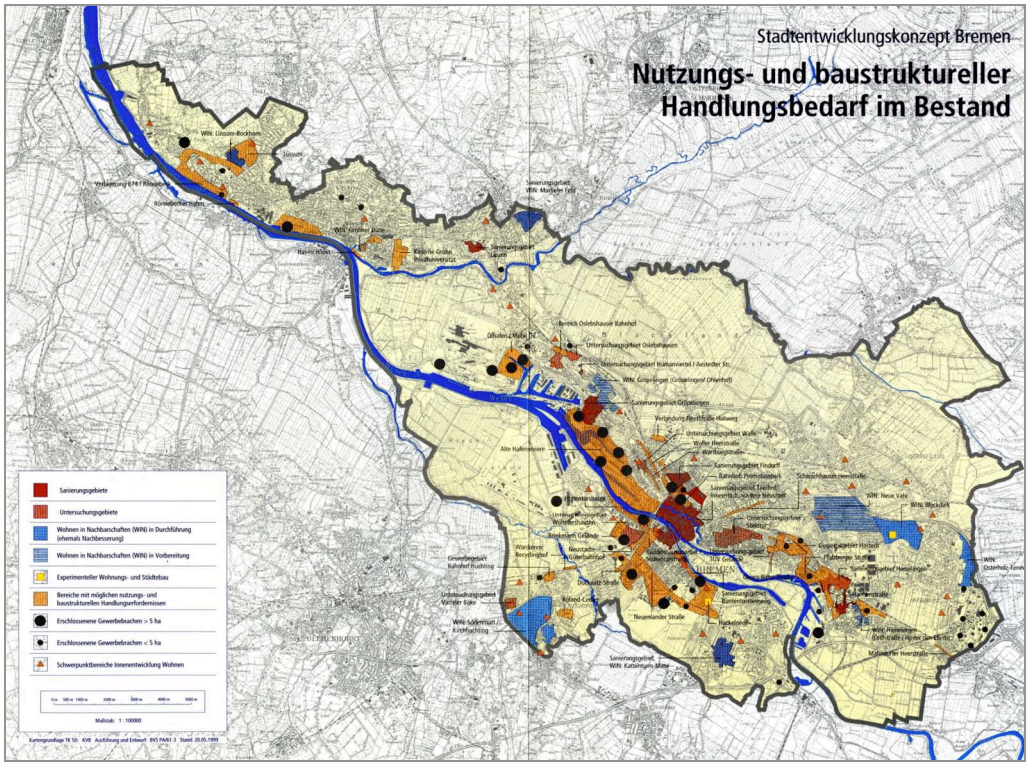


Abbildung 27: Darstellung des nutzungs- und baustrukturellen Handlungsbedarfs im Bestand (StEK HB, 156/157)

Die daraus entwickelten Handlungsfelder (S. 152f.) verbindet das Ziel, vorhandene Förderprogramme aller Fachbereiche – Soziales, Wohnungsbau, Bildung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Gesundheitspolitik – zu bündeln und auf die Räume zu konzentrieren, die von sozio-ökonomischen Problemlagen besonders betroffen sind. Während also zum einen das Ziel formuliert wird, Segregation abzubauen, wird zum anderen jedoch auch anerkannt, dass es Segregation gibt und dass man sich den daraus erwachsenden Aufgaben stellen muss. Die im Weiteren genannten Handlungsfelder und „Strategien der Umsetzung“ (S. 154f.) bringen nur wenige weitere Erkenntnisse zum Umgang mit ethnischer Segregation, machen jedoch klar, dass die Bremer Stadtentwicklungspolitik nicht alles daran setzt, in erster Linie De-Segregation voranzutreiben, sondern sich vor allem darum bemüht, mit den festzustellenden Problemlagen umzugehen und die Lebenssituation in den (segregierten) Quartieren zu verbessern.

Wohnen

Unter dem Schlagwort „Standortqualität statt Flächenquantität“ wird die Bedeutung hochwertiger Wohn- und Gewerbestandorte betont. Das Stadtentwicklungskonzept

formuliert eine „Angebotsplanung“, um die zahlreichen Bremer Potenziale für ein „differenziertes modernes Ansiedlungsmanagement zu öffnen“ (S. 20).

Unterhalb dieser räumlichen Ebene stehen die „städtischen Quartiere“, deren Bedeutung für die „urbane Qualität einer Stadt“ (S. 21) betont wird. Die Entwicklungstrends der Quartiere lassen sich in drei Kategorien einordnen: „Sozialdemografische Situation“ mit dem Ziel des sozial gemischten Quartiers; „Versorgungssituation“ mit dem Ziel „ausreichende[r] Infrastrukturdichte und gute[r] Erreichbarkeit“; sowie „Baustruktur“ mit dem Ziel eines „qualitätvolle[n] unverwechselbare[n] Stadtbild[s]“ (S. 21). Der Handlungsbedarf wird in der Stärkung der vorhandenen Potenziale und der Beseitigung von Defiziten bei Beteiligung und Aktivierung der Bevölkerung gesehen.

Den „Frei- und Landschaftsräume[n]“ (S. 22) kommt im Bremer Stadtentwicklungskonzept eine große Bedeutung für das Stadtklima, als Lebensräume sowie als Verbindung von innerer Stadt und Landschaft zu. Vor allem den Landschaftsräumen in direkter Nähe zur Stadt wird ein besonderer Stellenwert für die „naturbezogene Erholung“ zugeschrieben. Ein explizit auf die Bremer Besonderheiten zielendes Anliegen ist in diesem Zusammenhang die „Entwicklungsachse Weser“ (S. 21f.), das darauf zielt, die zahlreichen Flächenqualitäten und -potenziale – insbesondere in den Häfen – auszubauen, um die identitätsstiftende Wirkung des Flusses zu nutzen.

Schon in Bezug auf die Themen Integration und Segregation wurde eine eher vorsichtige Haltung des Bremer Stadtentwicklungskonzepts gegenüber der expliziten Erwähnung von Migranten deutlich. Daher kann es wohl nicht verwundern, dass auch im Bereich Wohnen, Wohnumfeld und Infrastruktur Migranten nur sehr selten erkennbar oder ausdrücklich zur Sprache kommen.

Die bereits zitierte einleitende Passage des Bremer Stadtentwicklungskonzepts, in der die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung beschrieben werden, geht auch auf die Bedeutung von potentiellen Zuwanderern auf die Wohnungsbaupolitik ein: „So ist es für die künftige Wohnungsbaupolitik von großer Bedeutung, welcher sozialen oder ethnischen Gruppe die potentiellen Zuwanderer angehören“ (S. 10). Diese Aussage wurde schon auf ihre mögliche Substanz in Bezug auf die Segregationsthematik geprüft – und auch im Zusammenhang mit dem Wohnen wird der Gehalt dieser Aussage nicht größer: Es ist und bleibt eine Sache der Spekulation, welche mögliche Bedeutung die soziale und ethnische Gruppenzugehörigkeit der potenziellen Zuwanderer auf die Wohnungsbaupolitik haben könnte.

Ebenfalls nur vage Annäherungen finden sich im vierten Baustein der Stadtentwicklung, im „Wohnungsbaukonzept“ (S. 56–68) (s. Abbildung 28). Hier wird zunächst – nach dem in allen Bausteinen zur Anwendung kommenden Muster – die Ausgangslage des Bremer Wohnungsbaus dargestellt. Es werden der insgesamt gute Ruf des Bremer Wohnungsbaus und die ständigen Bemühungen um eine Verbesserung der Wohnsituation betont. Ebenso verweisen die Autoren auf hohe Freiflächenanteile sowie die große Zahl der Ein- und Zweifamilienhäuser (36 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes) verbunden mit einer hohen Eigentümerquote (35,5 Prozent). Allerdings realisierte die Stadt, entsprechend der hohen Nachfrage, 73 Prozent der neu gebauten Wohnungen im Geschosswohnungsbau. (S. 56)

Die weiteren Ausführungen zur Umlandwanderung und zur Wohnungsnachfrage beziehen sich nicht auf Migranten. Diese Gruppe spielt erst wieder bei der gewünschten quantitativen Bevölkerungsentwicklung eine Rolle: Das Ziel der Bevölkerungsstabilisie-

rung (Ziel I) oder sogar des Bevölkerungszuwachses (Ziel II) wurde bereits beschrieben und kommt im „Wohnungsbaukonzept“ wieder zur Sprache (S. 59) (s. Abbildung 28): Flächenpotenziale sollen gesichert und erschlossen werden, um auf die wachsende Wohnflächennachfrage auch bei stagnierenden Bevölkerungszahlen reagieren zu können. Daneben wird die Bedeutung des Wohnungsbestandes hervorgehoben. In diesem Zusammenhang geht es vor allem darum, die Instandhaltung und Modernisierung voranzutreiben. Insbesondere im sozialen Wohnungsbau wird ein Handlungsbedarf erkannt, der durch das bereits seit 1984 bestehende Programm „Nachbesserung von Großsiedlungen des Sozialen Wohnungsbaus“ (S. 61) gedeckt wird. Dieses Programm sieht neben baulichen Maßnahmen auch die gezielte Beteiligung der Bewohner an den Planungs- und Entscheidungsprozessen vor. Ein neues Schwerpunktprogramm, das bereits erwähnte Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ (WiN), soll in fünf Gebieten initiiert werden, die sich noch im Nachbesserungsprogramm befinden.

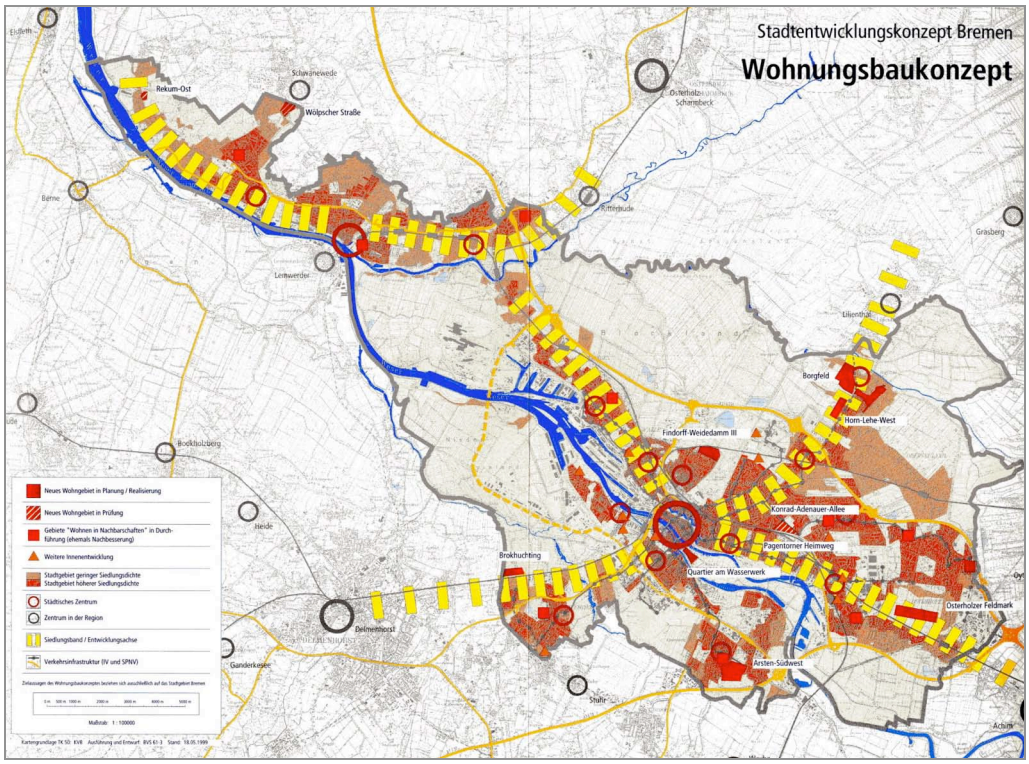


Abbildung 28: Überblick über die Schwerpunkte des Wohnungsbaukonzepts im Bremer Stadtentwicklungskonzept (StEK HB, 68/69)

Bereits im WiN-Vorgängerprogramm erfolgreich erprobt wurde das „besondere Verfahren des Stadtteil- oder Quartiersmanagement“ (S. 64). Dieses sieht „[n]eue Formen der Bürgerbeteiligung, der Projektentwicklung, des Aufbaus von lokalen Partnerschaften, der Einbeziehung der Bewohner in die Planung und Umsetzung“ vor, um so „die gewünschten Verbesserungen der Wohn- und Lebenssituation in diesen Nachbarschaften“ zu erzielen.

Ziel des WiN-Programms ist, in den wesentlichen Handlungsfeldern der Quartiersentwicklung „noch gezielter und mit größeren Synergieeffekten Verbesserungen [zu] bewirken“ (S. 64). Es geht hierbei um die an diversen Stellen des Bremer Stadtentwicklungskonzepts (S. 64f., 68 und 154) benannten Handlungsfelder „Wohnungsbestand und Neubau; Städtebau; Wirtschaftliche Effekte und regionale Ökonomie; Bildung, Qualifi-

zierung und Beschäftigung; Gemeinwesenbezogene Prävention und Integration; Soziale und kulturelle Netzwerke / Förderung von Eigeninitiative und Selbstorganisation". Die Gebiete, in denen WiN zum Einsatz kommen soll, sind dadurch gekennzeichnet, dass „Nachbarschaften in der einen oder anderen Form belastet sind und sich damit sogenannte ‚überforderte Nachbarschaften' bilden" (S. 65). Die im WiN-Programm im Vordergrund stehenden Maßnahmen zielen auf die Verbesserung der Sozialstruktur in den Großsiedlungen beispielsweise durch „Vereinbarung von Sozialfenstern und Maßnahmen zur Instandsetzung und Modernisierung von Wohnanlagen" (S. 68). Das WiN-Programm entspricht im Wesentlichen den Zielsetzungen des Bundesprogramms „Soziale Stadt" und soll mit ihm verbunden werden.

Bei allen Ausführungen im Baustein „Wohnungsbaukonzept" finden sich jedoch keine Hinweise zur spezifischen Wohnsituation oder Wohnbedürfnissen von Migranten. Auch besondere kulturelle Angebote oder der etwaige Bedarf nach besonderen Infrastruktureinrichtungen finden keine Erwähnung. Das Wohnen von Migranten als einer besonderen Bevölkerungsgruppe ist definitiv kein Thema des Bremer Stadtentwicklungskonzepts – obwohl gerade das WiN-Programm insbesondere in den Stadtquartieren greift, die überdurchschnittlich hohe Migrantenzahlen aufweisen.

Wirtschaft, Arbeit, Bildung – Kultur

Das Thema Arbeit kommt im Bremer Stadtentwicklungskonzept vor allem im Hinblick auf die umfassende Behandlung wirtschaftlicher Aspekte zur Sprache. Hier geht es in erster Linie um die sich abzeichnenden Trends der Wirtschaftsentwicklung und die Frage, mit welchen Strategien der Flächenplanung, der Standortsicherung und -entwicklung Bremen darauf reagieren kann. Migranten kommen nur am Rande und dann im sozialräumlichen Konzept als „Problemgruppe" zur Sprache. Es wird festgestellt: „Aktuell (Januar 1999) gibt es in Bremen rund 53.600 Sozialhilfeempfänger, d. h. rund 10 % der Wohnbevölkerung. Im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung (12,4 %) nehmen Ausländer mit einem in den letzten Jahren deutlich ansteigenden und jetzt mehr als 22 % betragenden Anteil überdurchschnittlich oft Sozialhilfe in Anspruch. Diese Entwicklung ist u. a. auch darauf zurückzuführen, daß ausländische Mitbürger überdurchschnittlich und nach wie vor mit steigender Tendenz von Arbeitslosigkeit betroffen sind (Januar 1999: 18,2 %)." (S. 148) Damit ist zwar geklärt, wie die hohe Zahl der Sozialhilfeempfänger unter den Migranten zu erklären ist – aber die Gründe für die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit werden nicht dargelegt. Der Hinweis auf die Arbeitslosigkeit von Migranten wäre – trotz der ungeklärten Fragen – wichtig und relevant für die Ausrichtung von Programmen und Maßnahmen, wird jedoch nicht weiter aufgegriffen. Dabei gäbe es einige Fragen, die nach der Feststellung eines besonderen Problems hätten formuliert werden können – zum Beispiel: Wie können Migranten „in Arbeit" gebracht werden? Welche Konzepte der Qualifizierung, der Aus- und Weiterbildung werden benötigt? Wie kann die überdurchschnittliche Neigung von Migranten zur beruflichen Selbstständigkeit genutzt werden? Diese Fragen werden im Bremer Stadtentwicklungskonzept nicht gestellt und damit auch nicht beantwortet – weder im sozialräumlichen Konzept noch in den anderen Bausteinen der Stadtentwicklung, in denen es um Wirtschaft und Arbeit geht.

In diesem Zusammenhang fällt auf, dass das Thema Bildung und Qualifizierung generell so gut wie keine Rolle im Bremer Stadtentwicklungskonzept spielt. Eines der Leitziele im Zielbereich „Lebensqualität sichern" (S. 17) lautet zwar „Vernetzung und

Qualifizierung zentraler und dezentraler Kultur-, Bildungs- und Freizeitangebote“, doch hieraus leitet sich kein bildungsbezogener Baustein der Stadtentwicklung ab.

Allerdings wird in der Einleitung zu den Bausteinen der Stadtentwicklung (S. 24) ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich während der Arbeit am Stadtentwicklungskonzept das Thema „wissenschaftliche Infrastruktur“ als zukünftig immer bedeutsamer herausgestellt hat. Die „Relevanz leistungsfähiger wissenschaftlicher Einrichtungen“ (S. 24) für die Stadtentwicklung wird betont. Die Verfasser verweisen auf das Kapitel III des Stadtentwicklungskonzepts (Resümee), in dem der Wissenschafts-Aspekt noch einmal zur Sprache gebracht wird: Als ein künftiger Schwerpunkt der Stadtentwicklung wird die „Stärkung der wissenschaftlichen Infrastruktur“ benannt. In diesem Schwerpunkt geht es um die Weiterentwicklung und Vernetzung der fünf Bremer Hochschulen und der 15 Bremer Forschungseinrichtungen. Die Entwicklungen sollten dabei auf drei Hauptstandorte konzentriert werden. Leider wird an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt, ob und inwiefern diese Entwicklungen den Wissens-Standort Bremen auch für hoch qualifizierte oder besonders talentierte Zuwanderer attraktiv machen könnten.

Darüber hinaus wird deutlich, dass das Thema Bildung aus Sicht des Stadtentwicklungskonzepts vor allem im Bereich der Wissenschaft und der dazu gehörigen Einrichtungen als bedeutsam angesehen wird. Bildung in den grundständigeren Bereichen wie beispielsweise Schul- und Berufsausbildung, Weiterbildung oder Erwerb der deutschen Sprache scheint als Thema der Stadtentwicklung als nicht von Belang angesehen zu werden.

Fazit

Das Bremer Stadtentwicklungskonzept ist integriert und interdisziplinär angelegt und wurde in einem breit angelegten Kommunikationsprozess erarbeitet. Namhafte Fachleute aus Wissenschaft und Praxis wurden im Rahmen von sechs Stadtentwicklungsgesprächen zu Rate gezogen. Im Resultat setzt das Bremer Stadtentwicklungskonzept jedoch einen deutlichen Akzent auf Strategien und Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung. Das hat zur Konsequenz, dass Themen wie Bildung und Kultur, aber auch Fragen der demografischen Entwicklung, der Migration und Integration von Migranten eine untergeordnete Rolle spielen. Dies ist – wenn das Ziel der Wirtschaftsentwicklung als zentral erachtet wird – konsequent und nachvollziehbar: Das Bremer Stadtentwicklungskonzept entwirft eine differenzierte wachstumsorientierte Entwicklungsstrategie für die relevanten Wirtschaftssektoren und Standorte.

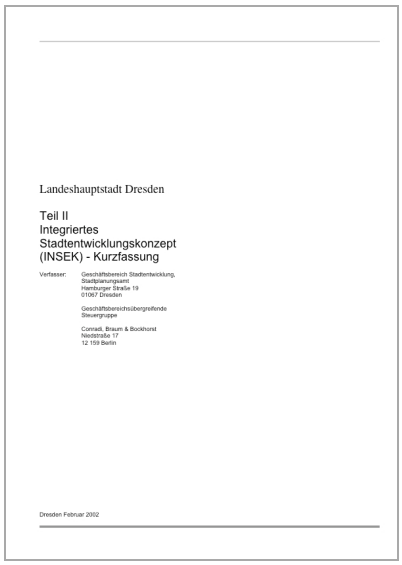
Nicht konsequent ist es dann aber, dass die im Stadtentwicklungskonzept selber angerissene Frage der Bevölkerungsentwicklung nicht weiter behandelt wird und dass es auch keine Hinweise auf noch zu erarbeitende notwendige Strategien gibt. Wenn das Stadtentwicklungskonzept als Möglichkeit zur Thematisierung beispielsweise einer Zuwanderungsstrategie von der Verfassern als nicht geeignet erachtet wurde, so wäre dennoch ein Hinweis über die Notwendigkeit und über die fachliche Zuständigkeit erforderlich gewesen. So bleibt der Eindruck, dass die Ziele der Bevölkerungsentwicklung – Stabilität (Ziel I) oder sogar Wachstum (Ziel II) – wenig substanzielle Aussagen sind, die vor allem aus politischem Kalkül und zur Vermeidung der Frage, wie mit Bevölkerungsrückgang umzugehen wäre, in das Stadtentwicklungskonzept aufgenommen wurden.

Ähnlich kritisch zu sehen ist der übervorsichtige Umgang mit den in Bremen lebenden Migranten. In zahlreichen Zusammenhängen ist das Auslassen und die Nicht-

Erwähnung dieser Bevölkerungsgruppe so auffällig, dass der Eindruck entsteht, da wolle man ein heikles Thema bewusst umgehen. Das Ziel eines möglichst politisch korrekten Umgangs mit Themen der Migration und Integration und das Streben nach einer diffamierungsfreien Sprache ist grundsätzlich ein guter Ansatz – zumal Ende der 1990er Jahre die Erinnerung an Brandanschläge und fremdenfeindliche Ausschreitungen noch frisch und die Popularität rechtsextremer Gruppen relativ groß war. Die im Stadtentwicklungskonzept verwendeten Formulierungen sind daher auch über jeden Verdacht der Diskriminierung erhaben. Dennoch wird eine weit gehende Vermeidung dieses sensiblen Themas der Realität nicht gerecht. In westdeutschen Städten – auch in Bremen – leben nun einmal zahlreiche Migranten. Viele dieser Menschen sind, ob man es will oder nicht, aus verschiedensten Gründen der „Mehrheits-Bevölkerung" gegenüber benachteiligt. Es geht nicht darum, künstlich Differenz zu erzeugen oder Gräben zu vertiefen, aber es muss darum gehen, Differenz anzuerkennen und Benachteiligungen ernst zu nehmen und auf konstruktive Weise damit umzugehen. Dies geschieht im Bremer Stadtentwicklungskonzept nicht. Somit wird auch die Chance verpasst, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Potenziale und Chancen, die mit Migranten in der Stadt verbunden sind, im stadtentwicklungs-strategischen Sinne zu nutzen.

Eine weitere Auffälligkeit zeigt sich auf einer eher redaktionellen Ebene des Bremer Stadtentwicklungskonzepts: Ganze Textpassagen tauchen in identischer oder minimal abgewandelter Form an unterschiedlichen Stellen auf. Dies ist bis zu einem gewissen Punkt auch nachvollziehbar, weil die inhaltlichen Überschneidungen verschiedener Abschnitte des entwicklungspolitischen Rahmens mit Bausteinen der Stadtentwicklung und auch innerhalb der Bausteine der Stadtentwicklung gewollt sind. Sie zeigen, dass sich die verschiedenen Themen des Stadtentwicklungskonzepts nicht isoliert voneinander betrachten lassen, sondern miteinander verwoben sind. Die Verwendung identischer Textpassagen in verschiedenen Zusammenhängen erweckt jedoch den Eindruck der Austauschbarkeit. So steht das geschriebene Endprodukt in Widerspruch zum engagierten Entstehungsprozess, in den viele verschiedene Gruppen und Experten eingebunden waren. Dadurch bleibt das Bremer Stadtentwicklungskonzept in den dargestellten Punkten – so stellt es sich aufmerksamen Leserinnen und Lesern dar – hinter den eigenen Ambitionen zurück.

Integriertes Stadtentwicklungskonzept Dresden


Landeshauptstadt Dresden

Teil II
Integriertes
Stadtentwicklungskonzept
(INSEK) - Kurzfassung

Verfasser: Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Stadtplanungsamt
Hamburger Straße 19
01067 Dresden

Geschäftsbereichsübergreifende Steuergruppe

Conradi, Braum & Bockhorst
Niedstraße 17
12 159 Berlin

Dresden Februar 2002

Angaben zur Stadt

Bundesland
Sachsen

Anzahl der Einwohner (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
472.350 / 483.632

Ausländeranteil (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
3,4 % / 4,6 %

Formale Angaben zum Stadtentwicklungskonzept

Bezeichnung
Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) Dresden

Träger
Landeshauptstadt Dresden

Datum der Veröffentlichung
Februar 2002

Angegebene Geltungsdauer
Bis 2010

Verfasser, Bearbeiter

Das Dresdner Integrierte Stadtentwicklungskonzept (INSEK DD) wurde vom Geschäftsbereich Stadtentwicklung des Stadtplanungsamts, einer geschäftsübergreifenden Steuerungsgruppe sowie vom Berliner Planungsbüro Conradi, Braum & Bockhorst erarbeitet.

Entstehung, Merkmale des Erarbeitungsprozesses

Das Dresdner Stadtentwicklungskonzept baut auf dem „Rahmenkonzept Stadtentwicklung“ von 1993 auf. Dieses erste gesamtstädtische Entwicklungskonzept formulierte einen gesamtstädtischen Entwicklungsrahmen für die Ziele und Richtungen der weiteren Stadtentwicklung. Knapp zehn Jahre später soll das Integrierte Stadtentwicklungskonzept zum einen die bisherigen Entwicklungsschritte bilanzieren und planerisch fortschreiben, zum anderen „auch einen Ausblick auf erneut gewandelte Ziele geben“ (S. 3[13]). Grundlage des Konzeptes ist der seit 1992 fortgeschriebene Stadtentwicklungsbericht. In Symposien und Workshops zum Thema „Dresden – Europäische Stadt“ (S. 4) wurden Leitvorstellungen formuliert, die in das Integrierte Stadtentwicklungskonzept eingeflossen sind. Anlass für die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts waren zum einen Stadtentwicklungen, die dringend eine konstruktive Auseinadersetzung erforderten, „um keine unumstößlichen Fehlentwicklungen und strukturelle Divergenzen in Dresden zuzulassen“ (S. 5). Zum anderen sollten die „Fördermittelwirksamkeit“ überprüft sowie die „städtische[] Fördermittelpolitik an die neueren, komplexeren Ansätze insbesondere der europäischen Förderprogramme“ (ebd.) angepasst werden.

In einem kontinuierlichen, unter anderem von der ämterübergreifenden Steuerungsgruppe gestalteten, Abstimmungsprozess wurden die auf gesamtstädtischer Ebene wirksamen sektoralen Konzepte untereinander sowie mit den teilräumlichen Konzepten „abgeglichen und in Übereinstimmung gebracht“ (S. 6). Hierbei lag der Fokus insbesondere darauf, räumliche Entwicklungsschwerpunkte zu identifizieren und zu gewichten.

[13] Alle Seitenangaben der Ausführungen zum Dresdner Stadtentwicklungskonzept beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf eben dieses: INSEK DD.

Darüber hinaus wurden Schwerpunktaufgaben der Stadterneuerung herausgearbeitet und auf Fördermöglichkeiten geprüft.

Struktur und Aufbau

Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Landeshauptstadt Dresden liegt in einer so bezeichneten „Kurzfassung" vor, die einen Umfang von 160 Seiten hat. Dies ist die Fassung, die veröffentlicht und allgemein zugänglich ist. Der Text wird durch zahlreiche Karten und Pläne ergänzt. Die räumliche Dimension der Stadtentwicklung erhält damit einen hohen Stellenwert.

Das Dresdner INSEK gliedert sich in sieben Teile:

- Der nur wenige Seiten umfassende Teil A beschreibt die „Rahmenbedingungen" (S. 5–12) der Dresdner Stadtentwicklung. Zunächst werden Anlass und Methodik des INSEK dargestellt, im Anschluss „gesamtstädtische Ziele der Stadtentwicklung" sowie die „Bevölkerungsentwicklung und -prognose" zusammengefasst.
- Teil B wirft einen kurzen Blick zurück und beschreibt die „[b]isherige[n] räumliche[n] Schwerpunkte der Stadtentwicklung" (S. 13–20): die Innenstadt, die Stadterneuerungsgebiete sowie „[w]eitere Neuordnungsschwerpunkte".
- Den inhaltlichen Schwerpunkt und damit auch den umfänglichsten Teil des Dresdner Stadtentwicklungskonzepts bildet Teil C: „Gesamtstädtische Konzepte" (S. 21–87). Dieser Teil ist sektoral aufgebaut und gliedert sich in acht thematische Kapitel: „Wohnen" (S. 21–34), „Arbeiten – Gewerbe und Wissenschaft" (S. 35–45), „Verkehr" (S. 46–54), „Stadt und Landschaft" (S. 55–66), „Zentren" (S. 67–72, „Stadttechnik" (S. 73–80) sowie „Kultur-, Bildungs-, Sport-, Freizeit- und Sozialeinrichtungen" (S. 81–87). Zu allen Themen werden die Grundlagen und Fakten dargestellt, um daraus die Ziele, Planungen und räumlichen Entwicklungsschwerpunkte abzuleiten.
- Einen perspektivischen Ausblick beschreibt Teil D: „Zukünftige Schwerpunkte der Stadtentwicklung" (S. 89–100). Hier werden zunächst „[r]äumliche und funktionale Schwerpunkte der Stadtentwicklung" (S. 89–93) (s. Abbildung 29) erläutert. Anschließend werden im Kapitel „Stadterneuerungsgebiete – Schlussfolgerungen und Zielstellungen" (S. 94–100) der Stand der Dinge und die weiteren erforderlichen Schritte der Stadtsanierung geschildert sowie weitere in Vorbereitung befindliche Fördergebiete vorgestellt.
- Teil E: „Teilraumkonzepte – vertiefende Untersuchungen" (S. 101–138) greift einzelne der zuvor benannten Vorranggebiete der Stadtentwicklung auf und konkretisiert Entwicklungsschwerpunkte in Teilraumkonzepten bis zur Maßnahmenebene. Es geht hierbei um die Teilräume Innenstadt, Löbtau/Rosenstraße, Friedrichsstadt/Ostragehege, Leipziger Vorstadt/Pieschen, Äußere Neustadt/Hechtviertel, City Süd/Strehlener Straße, Altstadt II/Zwickauer Straße.
- Das Dresdner Integrierte Stadtentwicklungskonzept schildert nicht nur den Handlungsbedarf und die notwendigen Planungen und Maßnahmen, sondern macht in Teil F (S. 139–156) auch konkrete Vorschläge zur Umsetzung. Hier werden zunächst tabellarisch die grundsätzlichen „Komponenten der Umsetzung" (S. 139–141) dargestellt: Es geht um die möglichen Methoden (zum Beispiel Planungsrecht, Instrumente der Stadtverwaltung oder Partnerschaften), die jeweils Beteiligten (zum Beispiel Stadtverwaltung, Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen) und denkbare

Finanzierungswege (zum Beispiel Fördermittel, Stiftungen oder Eigenanteile der Akteure). Daran anschließend werden zunächst allgemein, dann themenbezogen „die Anforderungen formuliert, die die Grundlage bilden[,] um Maßnahmen und Projekte aus dem Handlungskonzept effektiv umzusetzen“ (S. 141). Darauf folgend werden die allgemeinen Umsetzungsmöglichkeiten und die konkreten im Stadtentwicklungskonzept benannten Maßnahmenkomplexe kombiniert, thematisch gegliedert und teilräumliche Bezüge, Methoden, Beteiligte und die Finanzierung zusammengeführt. Abschließend prüfen die Autoren die möglichen Fördergegenstände auf denkbare Förderverfahren und -quoten.

- Teil G: „Zusammenfassung und weiterführende Aufgaben“ (S. 157–160) zieht ein Fazit und gibt einen Ausblick auf die weiteren Arbeitsschritte der Stadtentwicklungsplanung.

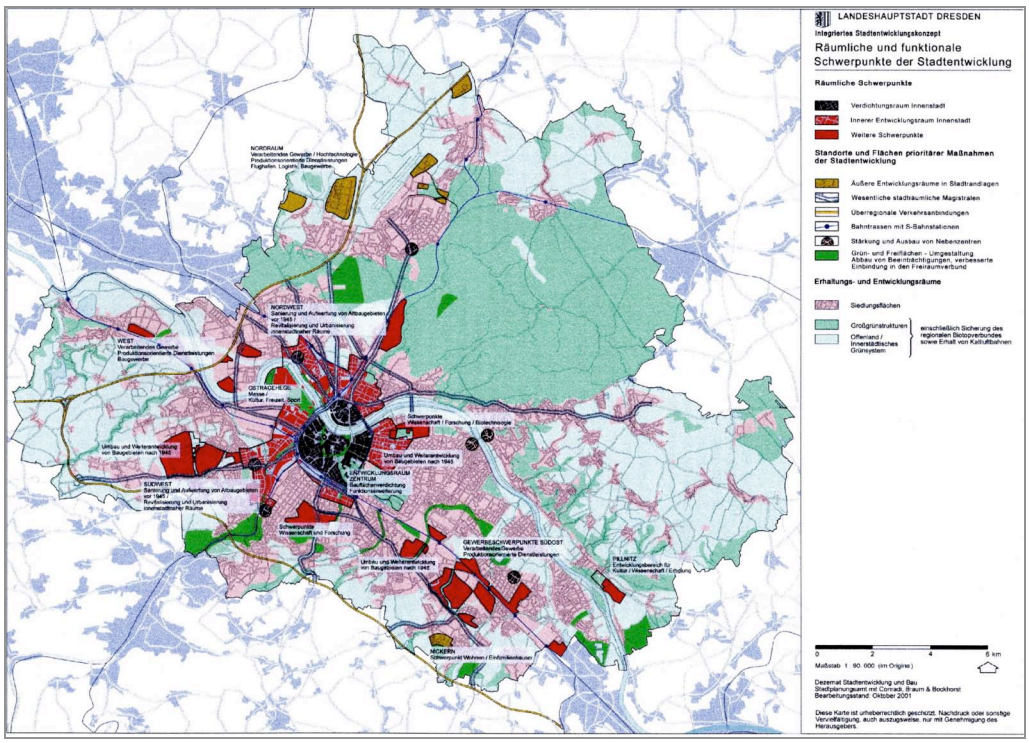


Abbildung 29: Darstellung der räumlichen und funktionalen Schwerpunkte der Stadtentwicklung im Dresdner Stadtentwicklungskonzept (INSEK DD, 93)

Allgemeine Ziele

„Ziel des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes ist es, konsequente Prioritätensetzungen hinsichtlich der entwicklungsrelevanten Stadtgebiete und thematischen Aufgaben zu benennen.“ (S. 6) Hierzu formuliert das Stadtentwicklungskonzept drei Ebenen der Betrachtung:

Auf der Ebene der gesamtstädtischen sektoralen Planung werden die übergeordneten Zielsetzungen formuliert und teilräumliche Schwerpunktbereiche in den gesamtstädtischen Zusammenhang eingeordnet. Als zweite Ebene konkretisiert die teilräumliche Planung die Aussagen der gesamtstädtischen Planung bis auf die Ebene von Schlüsselprojekten. Die dritte Ebene schließlich stellen die Maßnahmen zur Realisierung von Schwerpunktaufgaben und Schlüsselprojekten dar.

Implementierung, Legitimation – Rolle und Bedeutung der Stadtentwicklungsplanung bzw. des Stadtentwicklungskonzepts

Wesentliche Aufgabe der Stadtentwicklungsplanung und des Stadtentwicklungskonzepts ist es, den sich stetig ändernden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen zu begegnen und eigene Entwicklungsprioritäten und Handlungsansätze zu identifizieren. Es geht um die laufende Anpassung der Stadtentwicklungsziele und der Handlungsansätze an die sich stellenden Aufgaben. Neben dieser inhaltlichen Aufgabe soll das Stadtentwicklungskonzept – angesichts sehr begrenzter Finanzmittel – zur gezielten Fördermittelakquise und -koordinierung genutzt werden. Um eine „räumliche und aufgabenbezogene Prioritätensetzung" (S. 6) vornehmen zu können, werden die Möglichkeiten der Städtebau- und Wohnungsbauförderung analysiert. Gegebenenfalls werden Vorschläge zur Änderung von Fördergebietsgrenzen oder zur Anpassung von Schwerpunktaufgaben und Förderrahmen vorgenommen. In weiteren Fortschreibungen soll das Stadtentwicklungskonzept dazu genutzt werden, die Mittelverteilungen anderer Fachförderungen zu koordinieren. Das Stadtentwicklungskonzept dient also auch dazu, Leitlinien und Schwerpunkte der Stadtentwicklung an die Fördermöglichkeiten und an die Vorgaben der Fördergeber anzupassen. Diese ausdrückliche Fokussierung auf die Möglichkeit der Fördermittelakquise unterscheidet das Dresdner Stadtentwicklungskonzept von den anderen hier betrachteten Konzepten.

Im Integrierten Stadtentwicklungskonzept Dresden geht es „um Instrumente, Finanzierungsquellen und Verantwortlichkeiten, es geht um Konzepte in kleineren räumlichen Einheiten und es geht um Konkretes" (S. 4). Dies alles muss mit der Öffentlichkeit, mit Experten, mit gesellschaftlichen Akteuren, mit Politik und Verbänden diskutiert, dann angepasst und auf Machbarkeit geprüft werden – um dann „Pläne auch in die Umsetzung und Rechtsverbindlichkeit [zu] verabschieden: Der notwendige Schritt von der Stadtentwicklungsplanung zur Stadtentwicklung" (ebd.). Die Aufgabe des Stadtentwicklungskonzepts ist es damit, die Schnittstelle zwischen allgemeinen Rahmenbedingungen und Zielen der Stadtentwicklung sowie umsetzbaren Plänen und Maßnahmen herzustellen.

Neben dem diskursiven Charakter des Stadtentwicklungskonzepts wird auch die Prozesshaftigkeit der Stadtentwicklungsplanung betont. Ausdrücklich wird auf die Feststellung Wert gelegt, dass Stadtentwicklungsplanung nicht einmal beschlossen und dann linear abgearbeitet wird, sondern sich ständig ändern und anpassen muss. Deshalb sei die Stadtentwicklungsplanung „als Prozess zu verstehen und als Lenkungsinstrument anzuwenden. Sie muss offen sein und Revidierbarkeiten in einem gesetzten Rahmen möglich werden lassen. Dabei müssen Freiräume für neue Entwicklungen und Planungsideen vorgesehen werden" (S. 7).

Begriff, Verständnis, Inhalt, Dimension von Integration und Migration

In der DDR waren Fragen der Zuwanderung durch Arbeitsmigranten und Flüchtlinge aus dem Ausland kein Thema, das besonders relevant für die Stadtentwicklung gewesen wäre (s. Kap. 1.3.1, S. 24 dieser Arbeit). Daher kann Dresden als ostdeutsche Stadt auch auf keine jahrzehntelange Vergangenheit als Ort der Zuwanderung aus anderen Ländern und Kulturen blicken. Fragen der dauerhaften Integration von Migranten und der sozialräumlichen Segregation stellten sich in der DDR nicht. Der Zusammenhalt mit so genannten „Bruderstaaten" generierte sich aus der Staatsform des Kommunismus und wurde dementsprechend offiziell zelebriert. Detaillierte Fragen des tatsächlichen Zu-

sammenlebens waren in diesem Zusammenhang eher kontraproduktiv und zudem auch aufgrund der geringen Zahl der ins Land kommenden Ausländer nicht nahe liegend. Nach der deutsch-deutschen Vereinigung machten sich zwar auch in ostdeutschen Städten sehr bald Prozesse der sozialräumlichen Entmischung bemerkbar (s. Herlyn 1998), doch stellten Migranten in diesem Zusammenhang keine relevante Gruppe dar. Der Ausländeranteil ostdeutscher Städte liegt auch 15 Jahre nach der Wiedervereinigung deutlich unter dem westdeutscher Städte (s. Kap. 1.4.2, S. 36 dieser Arbeit). Deshalb ist es wenig verwunderlich, dass die Integration von Migranten und die damit zusammenhängenden Fragen kaum Gegenstand des Dresdner Stadtentwicklungskonzepts sind.

Etwas anders verhält es sich allerdings im Hinblick auf die zukünftige Stadtentwicklung. Fragen der Bevölkerungsentwicklung und die geografische Nähe Dresdens zu Osteuropa machen Fragen der Zuwanderung zu einer potenziell bedeutsamen Sache, die im Stadtentwicklungskonzept erkannt und benannt wird.

Zum Thema Partizipation und Mitbestimmung finden sich allgemeine Hinweise im Abschnitt F „Umsetzung“ (S. 139–155). Zu den an den Umsetzungsschritten zu beteiligenden Akteursgruppen zählen auch die „Bürger/Bewohner“ (S. 139), ohne nähere Spezifikationen. „Bevölkerungsgruppen mit besonderem Wohnbedarf“ (S. 143) werden zwar erwähnt, doch eine weitere Differenzierung findet nicht statt.

Stadtbezogene Migrationsaspekte

Bevölkerungsentwicklung, demografischer Wandel – Zuwanderungsbedarf, Zuwanderungsgestaltung

Schon im Vorwort des Stadtentwicklungskonzepts weist der Dresdner Oberbürgermeister darauf hin, dass Dresden mit der europäischen Ostöffnung und dem EU-Beitritt Polens seine Randlage verliert. Zukünftig werde sowohl die Wirtschaftsachse „Leipzig – Dresden – Wroclaw – Katowice – Krakow“ als auch die „touristische[] Achse Berlin – Dresden – Prag – Wien – Südosteuropa“ (S. 3) eine Herausforderung und eine Chance der Stadtentwicklung bedeuten.

Die Bedeutung der neuen Lage schlägt sich auch in den „[g]esamtstädtische[n] Ziele der Stadtentwicklung“ (S. 7) nieder. Dresden versteht sich als „europäische Stadt“. Dies bezieht sich sowohl auf das städtebauliche Bild einer „kompakten Stadt mit einem funktionsfähigen und attraktiven Stadtzentrum“ als auch auf die wirtschaftliche Bedeutung: „Um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit Dresdens im internationalen Vergleich zu verbessern, sind die Chancen, die sich aus der zukünftigen EU-Osterweiterung ergeben, zu nutzen.“ (ebd.)

Das Ziel „europäische Stadt“ wird ergänzt durch weitere Ziele, die alle relevanten Themen der Stadtentwicklung betreffen: Wirtschaftsentwicklung, Verkehr, Innenstadtentwicklung, Natur und Landschaft, Kultur, Bildungs-, Sozial- und Sportangebote, Wohnen und Sozialstruktur. Das allgemeine Ziel der „europäischen Stadt“ bekommt in dieser Reihung zwar die oberste Priorität, wird jedoch – anders als die anderen Themen – im weiteren Text, insbesondere im Hauptteil der gesamtstädtischen Konzepte, kaum operationalisiert. Es bleibt damit eher eine atmosphärische Vorgabe, die den offenen Geist des Stadtentwicklungskonzepts illustriert.

Neben dieser allgemeinen Zielidee kommt aber ein konkreter, durchaus potenziell migrationsrelevanter Aspekt ebenfalls in Teil A („Rahmenbedingungen“) zur Sprache: Die „Bevölkerungsentwicklung und -prognose“ (S. 9). Es wird festgestellt, dass die Ein-

wohnerzahl Dresdens von 1990 bis 1999 – bezogen auf die Stadtgrenzen von 1990 – von 489.000 auf 472.000 zurück gegangen ist. Seitdem ist wieder eine leichte Bevölkerungszunahme zu verzeichnen. Ursache für den Bevölkerungsrückgang ist zum einen die natürliche Bevölkerungsentwicklung: Der Sterbeüberschuss lag zwischen 1990 und 1998 bei ca. 19.900 Personen. Eine andere Ursache waren deutliche Wanderungsverluste von ca. 30.000 Personen zwischen 1991 und 2000 – wobei 2000 wieder von einer leicht positiven Entwicklung berichtet wird (ebd.) (s. Abbildung 30).

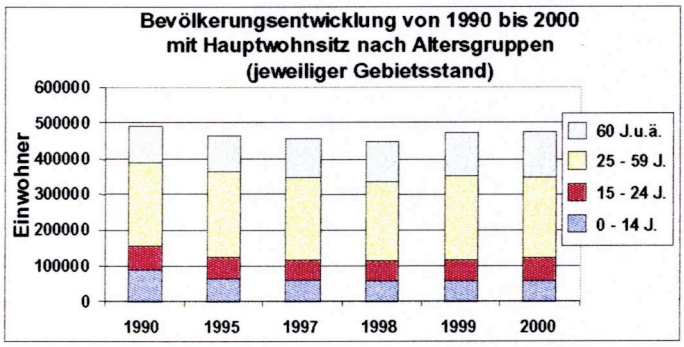


Abbildung 30: Darstellung der Bevölkerungsentwicklung Dresdens 1990–2000 (INSEK DD, 117)

Anfang der 1990er Jahre waren es vor allem Abwanderungen in den Westen Deutschlands, dann Suburbanisierungsprozesse, die den Wanderungsverlust ausgemacht haben. Vor allem höher Qualifizierte und ihre Familien haben die Stadt verlassen. „Damit sind der Stadt dynamische Gruppen verloren gegangen, die ein wichtiges Potenzial für die künftige Entwicklung der Stadt dargestellt hätten." (S. 9) Der Verlust war also nicht nur ein quantitativer, sondern auch ein qualitativer. Zudem kam es innerhalb der Stadt zu starken Wanderungsbewegungen, die vor allem in den Plattenbaugebieten zu starken Bevölkerungsverlusten führten (S. 10). Eine Folge der Wanderungsbewegungen waren „soziale[] Segregationsprozesse[]. […] So ist in einigen Gebieten festzustellen, dass sich hohe Fortzüge mit einem hohen Anteil von Haushalten mit geringem Einkommen, Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern überlagern" (S. 11). Für die Zukunft wird – in der Annahme, dass der „‚Suburbanisierungsstau' weitgehend abgebaut ist" (ebd.) – wieder eine leichte Bevölkerungszunahme auf 481.000 im Jahr 2015 erwartet. In derselben Zeit wird allerdings auch mit einem wachsenden Anteil älterer Menschen und einem abnehmenden Anteil von Jugendlichen gerechnet.

Bei allen Prognosen spielt – trotz der Perspektive der „europäischen Stadt" – das Thema der Zuwanderung aus dem Ausland an keiner konzeptionellen Stelle eine Rolle. Die Verfasser des Dresdner Stadtentwicklungskonzepts rechnen also entweder nicht mit signifikanter Einwanderung aus Osteuropa und anderen Teilen der Welt oder sehen in diesem Zusammenhang keine erwähnenswerten Herausforderungen auf die Stadt zukommen. In dieser Konsequenz besteht dann auch kein Anlass, sich im Stadtentwicklungskonzept darauf einzustellen.

Im Schlussteil des Stadtentwicklungskonzepts, im Abschnitt „Zusammenfassung und weiterführende Aufgaben" (S. 157–160) wird das Thema „Bevölkerungsentwicklung" noch einmal aufgegriffen. Im „Ausblick" halten die Autoren fest, dass der „Kernpunkt zukünftiger Entwicklungen der Stadt Dresden eine stabile, wünschenswerterweise eine leicht wachsende Bevölkerungsentwicklung" (S. 159) sei. Um dieses Wunschziel zu erreichen, soll „ein aktives ‚Bevölkerungsprogramm' erarbeitet werden". Die Erarbeitung eines solchen Programms steht also noch aus und ist nicht Gegenstand des Stadtentwicklungskonzepts. Allerdings werden die Ziele und Themen benannt, die solch ein Bevölkerungsprogramm bearbeiten müsste. Zum einen solle es um die im Stadtentwicklungskonzept bereits benannten Ziele zu den Themenfeldern Arbeit und Beschäftigung,

Wohnangebote, Infrastruktur und ökologische Lebensbedingungen gehen; zum anderen aber werden auch neue Aspekte vorgeschlagen. So müsse es ein Bildungsprogramm „für vielfältige Bildungsstufen und Altersgruppen zur Förderung des Humankapitals der Stadt“[14] geben. Ebenso wird „eine Kinderfreundlichkeitsprüfung für die Gesamtstadt mit teilräumlichen Schlussfolgerungen“ als erforderlich angesehen. „[S]pezielle Angebote für in Dresden ausgebildete und studierende Jugendliche zur Anmeldung ihres Hauptwohnsitzes in Dresden“ zielen eher auf einen statistischen denn auf einen wirklich strukturellen Effekt. Die Ausschöpfung der Bevölkerungspotenziale aus dem Umland werden durch „spezielle Angebote für Einpendler zur Errichtung ihres Familienwohnsitzes in Dresden“ berücksichtigt. Damit sind die hier formulierten Vorschläge eines Bevölkerungsprogramms kaum auf Zuwanderer aus dem Ausland bezogen.

Dennoch äußern sich die Autoren im „Ausblick“ zu Fragen der Zuwanderung aus dem Ausland, insbesondere aus Osteuropa, indem sie darauf hinweisen, dass diese im INSEK bewusst nicht aufgegriffen wurden. „Es wurde nicht berücksichtigt eine eventuelle Einwohnerzuwanderung nach der Osterweiterung der Europäischen Union“ (S. 159). Allerdings lassen die Autoren nicht nur diese schwer zu kalkulierende Größe unberücksichtigt, sondern sie konstatieren ergänzend, es werde „nicht angenommen, dass – wie in vielen Teilen des ländlichen Raumes von Sachsen – Abwanderungen insbesondere der jüngeren Generation in die strukturstärkeren Regionen Süd- und Westdeutschlands in noch größerem Umfang erfolgen.“ Beide nicht kalkulierten Entwicklungen hätten aber „[s]peziell auf den Wohnungsmarkt […] erheblichen Einfluss.“ Es wird angekündigt, dass aufgrund dieser Unwägbarkeiten Szenarien „einer schrumpfenden und einer prosperierenden Stadt Dresden“ erarbeitet werden. Damit setzen die Verantwortlichen schwierige und bedeutsame Fragen der Stadtentwicklung in die Zeit und bewerten gerade diese Grundsatzfragen als nicht in das Integrierte Stadtentwicklungskonzept gehörend.

Segregation

Ethnische Segregation ist kein Thema des Dresdner Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes, denn Migranten – ob Ausländer, Aussiedler oder andere – spielen im Stadtentwicklungskonzept generell eine untergeordnete Rolle. Zwar weist Dresden zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Stadtentwicklungskonzepts mit 3,9 Prozent keinen Ausländeranteil auf, der mit dem westdeutscher Städte zu vergleichen wäre, doch zusammen mit den in der Stadt lebenden Aussiedlern kann sicher von einem nennenswerten Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund ausgegangen werden. Leider gibt es im Stadtentwicklungskonzept hierzu keine Hinweise.

Allerdings wird Segregation ohne Bezug auf Migranten durchaus thematisiert. So wird bereits im Vorwort des Stadtentwicklungskonzepts „die Reduzierung von Migration und Segregation durch Identitätsprägung und verbesserte Aufenthaltsqualität in den Stadtteilen“ (S. 4) als eine wichtige Aufgabe der Stadtentwicklung formuliert. Migration meint hier die innerstädtische Wanderung sowie die Prozesse der Suburbanisierung und Abwanderung. Des Weiteren wird festgestellt, dass die „starken Wanderungsbewegungen […] teilräumlich mit sozialen Segregationsprozessen einher [gehen]“ (S. 11).

Im Abschnitt „Zukünftige Schwerpunkte der Stadtentwicklung“ wird in den „Schlussfolgerungen und Zielstellung“ zu den Stadterneuerungsgebieten betont, dass in den innerstädtischen Sanierungsgebieten nur im Stadtteil Pieschen „[t]eilräumliche Kon-

[14] Zum „Humankapital“ s. o.: Anm. 11, Seite 105

zentrationen sozialstruktureller Defizite“ (S. 95) vorliegen (s. Abbildung 31). Anders verhält es sich mit den „Weiterentwicklungsgebieten Gorbitz (W1), Prohlis (W2) und Johannstadt (W3)“ (S. 97). Prohlis ist Programmgebiet des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“. Dort und in den anderen beiden Weiterentwicklungsgebieten „ist – wenn auch in unterschiedlicher Stärke – teilräumlich eine zunehmende Konzentration sozialstruktureller Defizite zu verzeichnen“. Es wird die Befürchtung formuliert, dass die „einseitige Bevölkerungsentwicklung, das Verbleiben sozial und/oder finanziell schwacher Bewohner […] dazu beitragen [können], die soziale Situation in den Gebieten weiter zu schwächen“. Daher müsse, angesichts hoher Leerstände und Abwanderungen, der leer stehende Gebäudebestand auch durch Rückbau reduziert werden, um in den verbleibenden Beständen eine Qualitätsverbesserung zu erreichen.

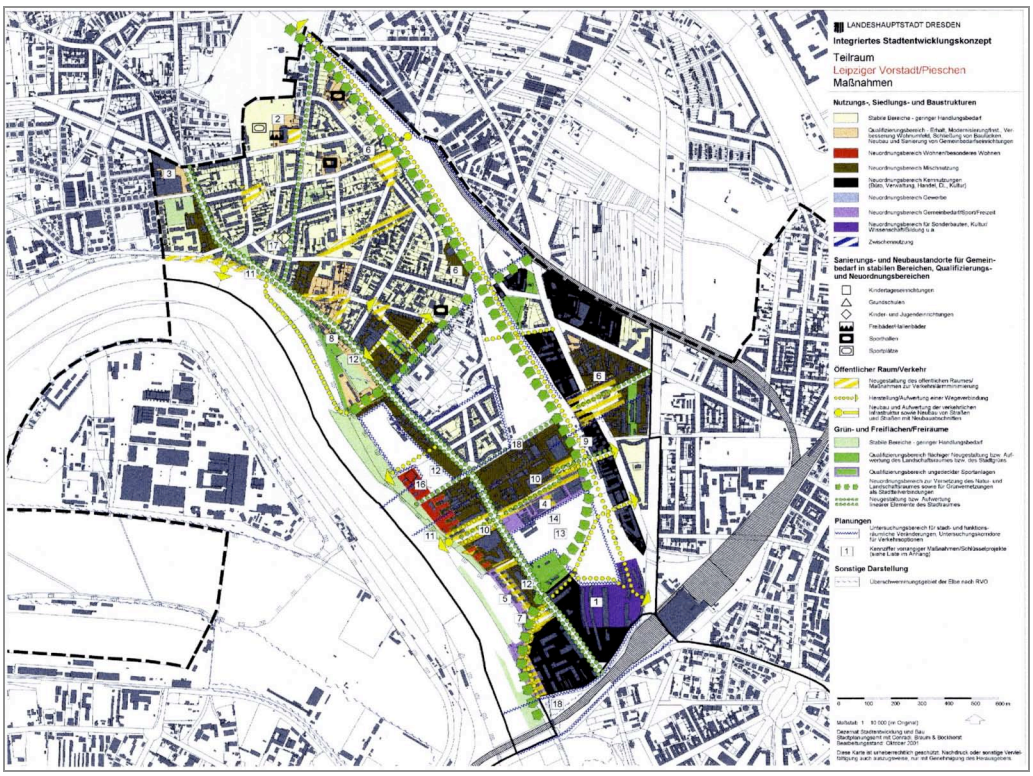


Abbildung 31: Bestandteil des Dresdner Stadtentwicklungskonzepts sind Teilraumkonzepte mit vertiefenden Untersuchungen (INSEK DD, 119).

Hier wird also eine Kumulation sozialer Problemlagen erkannt und Maßnahmen zum Umgang damit vorgeschlagen. Allerdings wird nicht auf mögliche besondere Gruppen wie Ausländer oder Aussiedler eingegangen. Dabei zeigt beispielsweise ein Bericht des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ zum Programmgebiet Dresden-Prohlis, dass dort auch Migrantinnen und Migranten als Gruppe eine besondere Rolle spielen. Im Fall Dresden-Prohlis’ handelt es sich um einen „überdurchschnittlich hohe[n] Anteil an deutschstämmigen Aussiedlern“ (LH Dresden 2003, 11). Wobei auch im Soziale-Stadt-Bericht keine Zahlen genannt werden, da der Aussiedler-Anteil „statistisch nicht erfasst [wird] und […] somit quantitativ nicht benennbar“ ist (ebd.). Das Beispiel zeigt, dass das Dresdner Integrierte Stadtentwicklungskonzept dort, wo es einen Anlass gäbe, einen Bogen um diese potentiell heiklen Bevölkerungsgruppen macht. Das Argument, Migranten – zu denen ja auch die Aussiedler zählen – spielten in Ostdeutschland allgemein und speziell in Dresden keine Rolle, trifft so pauschal die tatsächliche Situation nicht.

Ethnische Segregation scheint, wenn sie überhaupt wahrgenommen wird, den Autoren ein Phänomen zu sein, auf das sie nach Möglichkeit nicht näher eingehen. Dass soziale Segregation im Dresdner Stadtentwicklungskonzept im Allgemeinen tendenziell als problematisch betrachtet wird, zeigen die in den gesamtstädtischen Konzepten im Abschnitt „Wohnen“ unter dem Punkt „Planung“ aufgeführten Entwicklungsziele. Eines der zahlreichen Ziele lautet „Einflussnahme auf soziale Segregation“ (S. 27). Es müsse „[a]uf Tendenzen sozialer Segregation […] steuernd Einfluss genommen werden“ (ebd.). Erreicht werden soll dieses Ziel durch Verbesserung der Infrastruktur und des Wohnumfeldes vor allem in den Gebieten, die von Abwanderung, hohen sozialen Belastungen und Mängeln im Wohnumfeld geprägt sind. Weiterhin soll eine kontinuierliche Beobachtung des Wohnungsmarkts und ein „Monitoring sozialräumlicher Prozesse“ (S. 29) dazu beitragen, „sozialräumliche Prozesse querschnittsübergreifend“ (ebd.) zu bewerten. So können kommunale Maßnahmen gezielt auf die sich abzeichnenden Entwicklungen vor allem in den als besonders problematisch beurteilten Quartieren abgestimmt werden.

Wohnen

Das Thema Wohnen bildet einen wichtigen Schwerpunkt der gesamtstädtischen Ziele. Dabei geht es vor allem um Sanierungserfordernisse, Leerstand und strukturelle Entwicklungsmöglichkeiten.

Im ersten Abschnitt „Wohnen“ (S. 21–34) des Teils „Gesamtstädtische Konzepte“ werden Bewertungskriterien für Bestandsgebiete formuliert, an Hand derer der Handlungsbedarf im Wohnungsbestand bemessen wird. Hauptbewertungskriterien sind die Wohnlage, der Sanierungsstand, der Leerstand und die Veränderung der Einwohnerzahl. Als Nebenkriterien werden „[ü]berdurchschnittlicher Anteil Arbeitsloser“, „[ü]berdurchschnittlicher Anteil Sozialhilfeempfänger“ und „[ü]berdurchschnittlicher Anteil Bewohner über 60 Jahre“ (S. 23) benannt. Bezüge zu Migranten (Aussiedlern) werden hier noch nicht hergestellt. Überraschend kommt daher eine Auflistung von insgesamt fünf „[b]esondere[n] Personengruppen“ (S. 24), für die jeweils der „Sonderbedarf hinsichtlich Wohnungsausstattung [und] Wohnumfeld“ bestimmt wird. Neben einkommensschwachen Bürgern, über 60-Jährigen, Schwerbehinderten und „Personen mit sozialen Integrationsproblemen“ werden (an vierter Stelle) „Personengruppen aus anderen Kulturkreisen“ benannt. Es bleibt offen, um wen genau es sich hierbei handelt. Deutlich ist allerdings, dass diese Personen als schwierig und potenziell problematisch beurteilt werden. Denn der Sonderbedarf hinsichtlich der Wohnungsausstattung wird so zusammengefasst: „Schaffung von Möglichkeiten zum Vollzug von Lebensgewohnheiten aus anderen Kulturkreisen mit dem Ziel, Konflikte mit der einheimischen Bevölkerung zu vermeiden.“ (S. 24) Dies könnte als so etwas wie die Andeutung einer Integrationsvorstellung interpretiert werden: Die Personengruppen aus „anderen“ Kulturkreisen sollen ihre „Lebensgewohnheiten vollziehen“ können. Etwas kritischer hingeschaut, zeigt diese distanziert-bürokratische Formulierung eine dubiose Vorstellung von exotischen und andersartigen Menschen, die mit ihren befremdlichen Gewohnheiten, Sitten und Bräuche besser unter sich bleiben sollten. Und gleichzeitig wird klar, dass die Verfasser des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts von sich auf die Dresdner Mehrheitsbevölkerung schließen und eine naive „wir“-Position einnehmen: In jeglichem andersartigem Verhalten (oder in den klischeehaften Vorstellungen solcher Verhaltensweisen) dieser „Personengruppen aus anderen Kulturkreisen“ sind Provokationen und damit Konfliktpotenzia-

le zu sehen. „Wir" hier fürchten uns vor den „anderen" – wer „wir" sind und was die „anderen" kennzeichnet, was das Fremde und Eigenartige eigentlich für wen ausmacht, wird in keiner Weise reflektiert. Ergänzend wird an anderer Stelle noch einmal betont, dass „Personen aus anderen Kulturkreisen" neben Schwerbehinderten und Senioren die „unmittelbare Daseinsvorsorge der Stadt" vor allem dann benötigen, „wenn es sich um einkommensschwache Haushalte handelt, deren Einkommen in den Wohngeldgrenzen liegt" (S. 32). Angesicht der Tatsache, dass nichts weiter über die „Personen aus anderen Kulturkreisen" zur Kenntnis gegeben wird, bleibt der Sinn und die Konsequenz dieser Aussagen unklar. Ein aufgeklärtes und reflektiertes Integrationsverständnis ist jedenfalls nicht zu erkennen.

Wirtschaft, Arbeit, Bildung – Kultur

Da das Dresdner Integrierte Stadtentwicklungskonzept, wie bereits beschrieben, Migranten so gut wie gar nicht thematisiert, finden sich auch keine weiteren ins Detail gehenden Ausführungen zur Situation oder zu Bedürfnissen dieser Gruppe. Das Stadtentwicklungskonzept geht auf die Kultur-, Bildungs-, Sport-, Freizeit- und Sozialeinrichtungen ein (S. 81–88), stellt die wesentlichen Potenziale und Defizite heraus und leitet die sich daraus ergebenden Planungserfordernisse ab. So wird beispielsweise ein nicht gedeckter Bedarf an Kinder- und Jugendeinrichtungen festgestellt. Darüber hinaus fordern die Autoren vor allem für die Gebiete, in denen sich „sozialstrukturelle und städtebauliche Probleme überlagern" (S. 85), eine gezielte Verbesserung der Gemeinbedarfsangebote. In diesem Zusammenhang, der sich anbieten würde, werden Migranten auch nicht thematisiert.

Fazit

Migration ist ein sehr marginales Thema des Dresdner Stadtentwicklungskonzepts. Zwar wird auf Herausforderungen der EU-Osterweiterung hingewiesen und der generelle Wunsch nach Weltoffenheit und Internationalität betont – doch leiten die Verfasser keine weiteren Konsequenzen für die Stadtentwicklung daraus ab, die irgendetwas mit dem Thema Migration zu tun haben. Alle wichtigen Fragen der sozialen, räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung werden analysiert und konzeptionell vertieft. Doch es fällt auf, dass Migranten – seien es Ausländer oder Aussiedler – im Stadtentwicklungskonzept praktisch keine Erwähnung finden. Wo dies doch geschieht, dokumentiert eine eher undifferenzierte, zum Teil stark vergröbernde Darstellung eine weit gehende Unerfahrenheit mit allen Fragen der Migration. Es dominiert ein eher ängstlicher Blick auf das „Fremde" und das „Andere", der eine differenzierte und sachliche Annäherung an durchaus wichtige Fragen nicht zulässt. So bleiben Fragen der Integration ebenso offen wie die des Umgangs mit weiterer Zuwanderung.

Etwas anders gestaltet sich dies allerdings im ein Jahr nach Fertigstellung des Stadtentwicklungskonzepts vorgelegten Stadtentwicklungsbericht 2003 (INSEK DD Bericht 2003). Der gut 60 Seiten starke Bericht dient der „ganzheitliche[n] Ergebnisdarstellung und Zielerfüllungskontrolle" (INSEK DD Bericht 2003, 3) und soll alle zwei Jahre fortgeschrieben werden. Im Unterschied zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept benennt der Bericht ausdrücklich auch die in Dresden lebenden Ausländer. Zahlen zur aktuellen Situation, Informationen zur räumlichen Verteilung und Prognosen der weiteren Entwicklung schließen einige der im Stadtentwicklungskonzept offen gebliebenen Lücken. So stellen die Verfasser des Berichts fest, dass der „Anteil der ausländischen Mitbürger

[…] in den letzten beiden Jahren überproportional gestiegen“ ist (INSEK DD Bericht 2003, 7), aber immer noch deutlich unter den aus westdeutschen Großstädten bekannten Zahlen liegt. Derzeit seien auch noch keine „Integrationsprobleme“ (ebd.) feststellbar. Allerdings empfehlen die Verfasser, die Steigerung der Ausländerzahlen und die „Wohnkonzentrationen mit einem Monitoring zu begleiten, um eventuelle Integrationsprobleme rechtzeitig zu erkennen und zu beeinflussen“ (ebd.).

Trotz aktuell nicht feststellbarer Integrationsprobleme formulieren die Verfasser des Berichts von 2003 das Ziel, vor allem in Bezug auf die ausländischen Studierenden die Integrationsbemühungen zu erhöhen. Festgemacht wird der Integrationsbedarf am überproportional hohen und weiter wachsenden Ausländeranteil unter den Dresdner Studierenden (2002: 7,5 Prozent) (INSEK DD Bericht 2003, 43). Handlungsleitend ist hier das bereits im Stadtentwicklungskonzept formulierte Ziel der „Entwicklung Dresdens zu einer weltoffenen Stadt“ (INSEK DD Bericht 2003, 38). Die Autoren machen deutlich, dass die Zahl der ausländischen Studierenden und auch die Zahl der ausländischen Gäste keine allgemeingültigen und abschließenden Indikatoren für die „Weltoffenheit“ seien. Doch wachsende Zahlen zeigen einen immer besser werdenden Ruf, ein wachsendes Vertrauen und eine stärkere Entwicklung „in Richtung weltoffene Stadt“ (INSEK DD Bericht 2003, 44). Letztlich wird aber auch im Bericht von 2003 deutlich, dass die Integration von Migranten und die Gestaltung von Zuwanderung aus dem Ausland keine Themen sind, die die Dresdner Stadtentwicklungspolitik ernsthaft beschäftigen. Zu gering ist der Ausländeranteil, als zu wichtig werden andere Themen erachtet.

Stadtentwicklungskonzept Hamburg

Angaben zur Stadt

Bundesland
Hamburg

Anzahl der Einwohner (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
1,7 Mio. / 1.736.752 (31. März 2005)

Ausländeranteil (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
14,4 % / 14,9 % (Dezember 2004)

Formale Angaben zum Stadtentwicklungskonzept

Bezeichnung
Stadtentwicklungskonzept Hamburg

Träger
Stadtentwicklungsbehörde

Datum der Veröffentlichung
Dezember 1996

Angegebene Geltungsdauer
10 Jahre

Verfasser, Bearbeiter

Zwischen 1993 und 1996 haben 27 Fachleute unterschiedlicher Fachdisziplinen das Hamburger Stadtentwicklungskonzept im Auftrag der Hamburger Stadtentwicklungsbehörde erarbeitet. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburger Planungsbüros Baumgart–Pahl-Weber und Ohrt–von Seggern–Partner hat dabei den Entwicklungsprozess beraten und organisiert.

Allgemeine Ziele

Das Stadtentwicklungskonzept soll „ein Leitbild und einen Orientierungsrahmen für die längerfristige räumliche Entwicklung Hamburgs unter wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekten bieten“ (S. 6[15]). Im Unterschied zum Stadtentwicklungskonzept von 1981 konzentriert sich das neue Stadtentwicklungskonzept auf Aufgaben- und Handlungsprioritäten, wobei insbesondere „raumwirksame und flächenbezogene Aussagen“ (ebd.) getroffen werden. Grundlage bilden nicht mehr umfassende Prognosedaten und Programmvorgaben, sondern leiten sich aus den „heute erkennbaren wirtschaftlichen, sozialen und städtebaulichen Rahmenbedingungen für die nächsten 10 bis 15 Jahre“ (ebd.) ab. Das Stadtentwicklungskonzept definiert Strategien, die die Stadt Hamburg – unter Berücksichtigung knapper finanzieller und personeller Ressourcen – „in den nächsten zehn Jahren einschlagen sollte, damit die gesetzten Ziele erreicht werden können“ (S. 10).

Entstehung, Merkmale des Erarbeitungsprozesses

„Das Stadtentwicklungskonzept bildet ein Kernstück in einer Reihe von gesamtstädtischen und regionalen Plänen, die parallel und inhaltlich miteinander abgestimmt seit 1992 in der Stadtentwicklungsbehörde und in anderen Fachbehörden erarbeitet

[15] Alle Seitenangaben der Ausführungen zum Hamburger Stadtentwicklungskonzept beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf eben dieses: StEK HH.

werden.“ (S. 7) Das „Regionale Entwicklungskonzept“ (REK), das von den Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg gemeinsam erarbeitet wird, nimmt in diesem Zusammenhang eine übergeordnete Rolle ein (s. Abbildung 32). Im Rahmen dieser Regionalplanung wurden eine Datenbasis sowie ein Leitbild und ein Orientierungsrahmen erarbeitet, die eine wesentliche Grundlage für das Hamburger Stadtentwicklungskonzept bilden. Neben den auf politische Handlungsstrategien ausgerichteten Konzepten REK und Stadtentwicklungskonzept stellen der grundsätzlich überarbeitete Flächennutzungsplan und das neue Landschaftsprogramm die „gesetzlich vorgeschriebenen Pläne für die Steuerung und Entwicklung des gesamten Staatsgebietes der FHH [Freien und Hansestadt Hamburg; Anm. d. Verf.].“ (S. 8) Im Rahmen der Erarbeitung des Hamburger Stadtentwicklungskonzept wurden mehrere öffentliche „Stadtdialoge“ sowie „Fachkolloquien mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Planungs- und Verwaltungseinheiten anderer Städte sowie aus verschiedenen Beratungsunternehmen“ (S. 10) durchgeführt, deren Ergebnisse in das Stadtentwicklungskonzept eingearbeitet wurden.

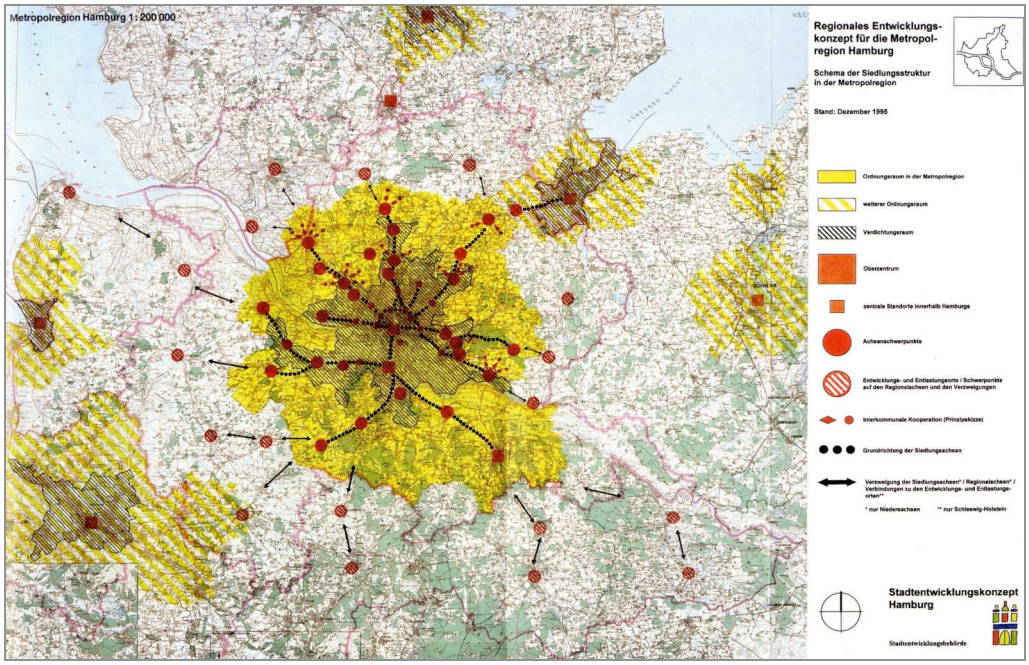


Abbildung 32: Darstellung des Regionalen Entwicklungskonzepts für die Metropolregion Hamburg (StEK HH, 19f.)

Rolle und Bedeutung der Stadtentwicklungsplanung bzw. des Stadtentwicklungskonzepts

Am Schluss des Stadtentwicklungskonzepts fassen die Autoren die darin formulierten wesentlichen „Planungsaufgaben“ (S. 107) der Stadtentwicklungspolitik zusammen. Der perspektivische und strategische Blick nach vorne steht dabei im Mittelpunkt: Es gehe darum „[b]edeutsame Veränderungen der Rahmenbedingungen zu erfassen, die es stadtentwicklungspolitisch zu bewältigen gilt“ sowie „Konzeptionen für die Zukunft anzuregen, Ziele zu benennen, Veränderungen zu initiieren“ (ebd.). Dies könne nur im Dialog mit den Betroffenen, den Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen, stattfinden. Dabei sei eine „aktive Beteiligung nicht nur zu ermöglichen, sondern zu fördern“ (ebd.). Die notwendigen Maßnahmen müssten dabei konkretisiert und durch Pläne und

Programme gesteuert werden. Letztlich gehe es darum, „die zukünftige Entwicklung der Stadt im Interesse der Gesamtentwicklung zu sichern“ (ebd.).

Implementierung, Legitimation

Der Hamburger Senat hat das Stadtentwicklungskonzept 1996 beschlossen und damit die grundsätzliche Anerkennung der Ziele und Strategien des Stadtentwicklungskonzepts dokumentiert. Der Senatsbeschluss ändert nichts am Leitlinien und Rahmen gebenden Charakter des Stadtentwicklungskonzepts, zeigt aber, dass das Stadtentwicklungskonzept kein abstraktes Auftragswerk ist, sondern in der weiteren Stadtentwicklungspolitik verankert ist.

Struktur und Aufbau

Das 110 Seiten starke Hamburger Stadtentwicklungskonzept gliedert sich in acht Kapitel. Das erste schildert die Aufgabe und Methodik des Konzeptes. Im zweiten werden die Hintergründe und Merkmale der aktuellen räumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Situation dargestellt. Daraus leiten sich dann im dritten Abschnitt 15 Leitziele der Stadtentwicklung in jeweils ein bis zwei ausformulierten Absätzen ab. Hieraus wiederum werden im vierten Kapitel ein Leitbild und die Schwerpunkte der Stadtentwicklung entwickelt. Im Kapitel fünf wird der Schwerpunkt „flächenschonende Stadtentwicklung“ dargestellt. Kapitel sechs legt die Grundsätze der „Stadt des sozialen Ausgleichs“ dar. Im siebten Kapitel „Die Stadt und ihre Entwicklungsräume“ werden die räumlichen Entwicklungsziele erläutert. Das abschließende achte Kapitel „Planen heißt Vorsorgen“ gibt einen Ausblick auf die zukünftigen Aufgaben der Stadtentwicklung und Hinweise auf die notwendigen thematischen Schwerpunkte sowie auf sinnvolle Vernetzungen.

Der Text wird durch zahlreiche Karten und Pläne ergänzt. Die räumliche Dimension der Stadtentwicklung erhält damit einen hohen Stellenwert (s. Abbildung 33).

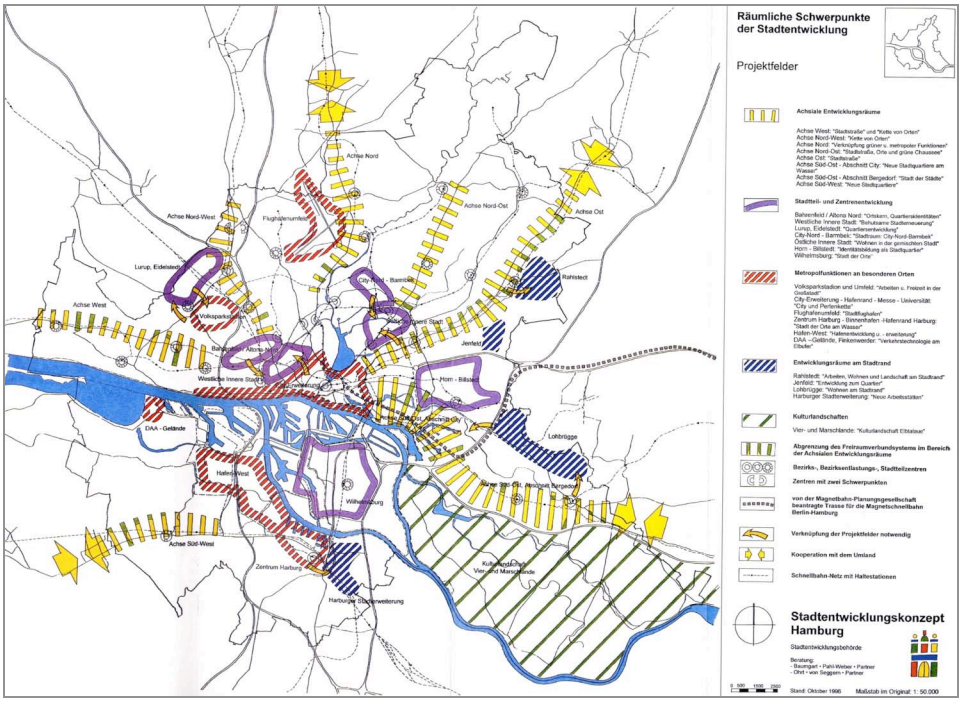


Abbildung 33: Der räumlichen Dimension der Stadtentwicklung kommt im Hamburger Stadtentwicklungskonzept eine zentrale Bedeutung zu – hier: die räumlichen Schwerpunkte der Stadtentwicklung (StEK HH, 89f.).

Begriff, Verständnis, Inhalt, Dimension von Integration und Migration

Im Hamburger Stadtentwicklungskonzept sind diverse Textpassagen zu finden, die sich als Aussagen zur Integration von Migranten interpretieren lassen, eine explizite Thematisierung gibt es nicht. Es werden weder Aufgaben und Herausforderungen geschildert, die ausdrücklich die Integration von Migranten betreffen, noch wird eine Definition oder Operationalisierung des Integrationsbegriffes vorgenommen. Integrationsfragen werden eher im Zuge anderer thematischer Schwerpunkte angeschnitten.

Erste Hinweise, die sich als „integrationsbezogen" interpretieren lassen, finden sich im zweiten Kapitel „Hamburg im Wandel". Hier wird die wirtschaftliche und verkehrliche Lagegunst der Hansestadt „an einem Knotenpunkt der europäischen Nord-Süd- und Ost-West-Achsen" (S. 11) betont. Als Folge der seit Mitte der 1980er Jahre stattfindenden Öffnung Osteuropas und der sich dramatisch erhöhenden Zahlen von Zuwanderern kehrte sich – ein Faktor des „Wandels" – der Schrumpfungs- in einen Wachstumstrend um. Hamburg verzeichnete damit nach Berlin die größten Wanderungsgewinne. In diesem Zusammenhang problematisieren die Verfasser die „hohen Anforderungen" (ebd.), die sich aus dem schnell wachsenden Ausländeranteil ergeben. Vor allem der Wohnungs- und der Arbeitsmarkt gerät angesichts der überraschend kommenden Entwicklungen unter Druck, die öffentliche Infrastruktur ist stellenweise überlastet, und die wachsenden Sozialleistungen sowie die Unterbringung einer hohen Zahl von Asylsuchenden bedeuten hohe finanzielle Belastungen. Wachsende Ausländerzahlen sowie das Asylbewerber-Thema – Anfang der 1990er Jahre ein brisantes Thema nicht nur in Hamburg – führen zu „Probleme[n] der räumlichen und sozialen Integration sowie eine[r] teilweise nachlassende[n] Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung." (S. 12) Es mehren sich aber Zeichen, dass die Zuwanderung nicht in dem hohen Maße anhält, und dass mittelfristig eher mit einer Verlangsamung des Bevölkerungswachstums bzw. einem Rückgang zu rechnen ist.

Die starke Zuwanderung sowie „langfristige wirtschaftliche Strukturtrends" (Kap. 2.2) führen unter anderem zu „[e]rkennbare[n] Überlastungstendenzen, […] soziale[n] Polarisierungen" sowie „angespannten Verhältnissen sowohl auf dem Wohnungs- als auch auf dem Arbeitsmarkt" (S. 13). Diese Stichworte, wenn auch nicht explizit auf die Zuwanderer bezogen, zeigen, dass sich Fragen der gesellschaftlichen Integration durchaus stellen.

Deutlicher wird dies einige Abschnitte später. Nachdem der Wandel Hamburgs auch in seinen räumlichen Auswirkungen sowie in Bezug auf das Kernstadt-Umland-Verhältnis dargestellt worden ist, folgt ein Abschnitt zum „soziale[n] Wandel" (Kap 2.5). Hier wird zunächst die große Bedeutung der Kernstadt als „Zukunftslabor sowohl in technologischer als auch ganz besonders in gesellschaftlicher und kultureller Hinsicht" (S. 18) betont. „Neue gesellschaftliche Trends und Grundströmungen, Ausdifferenzierungen und Neuorientierungen sozialer Handlungs- und Deutungsmuster sowie neue kulturelle Lebensformen entstehen hier, werden hier erprobt und etabliert. Sie sind Teil der Stadtentwicklung und beeinflussen sie." (ebd.) Der Absatz mündet in dem Appell: „Stadtentwicklung muss deshalb prinzipiell offen sein." Auch hier fehlt ein expliziter Bezug zu den Migranten in der Stadt – vielmehr wird in den weiteren Ausführungen auf die demografischen Verschiebungen sowie auf das Problem der Arbeitslosigkeit und des wirtschaftlichen Strukturwandels eingegangen. Aber es ist kaum denkbar, dass vor dem Hintergrund der Problematisierung der starken Zuwanderungen in den vorangegangenen

Jahren Migranten *nicht* gemeint sein könnten. Dies legt auch der Ausdruck der „neuen kulturellen Lebensformen" nahe, da Migranten immer auch mit kultureller Differenz und Andersartigkeit in Zusammenhang gebracht werden. Ebenso kann hier aber auch beispielsweise die kulturell differente Szene rund um die Hamburger Hafenstraße gemeint sein.

Die offensichtliche Nicht-Benennung von Migranten an dieser Stelle kann auf zwei Arten interpretiert werden: Den Verfassern ist an einer nicht diskriminierenden pluralistischen Grundhaltung der Stadtpolitik gelegen, zu der auch eine bewusste „Ethnizitätsblindheit" gehören kann (s. Heitmeyer 1998, 400). Dies widerspricht aber der durchaus expliziten Problematisierung von Zuwanderern in den zuvor genannten Abschnitten. Die andere Interpretationsmöglichkeit besteht darin, dass die Autoren Migranten tatsächlich nicht meinen, wenn sie den „sozialen Wandel" thematisieren. Sozialen Wandel in einer Stadt mit relevanten Migrantenanteilen unter Nichtbeachtung von Migranten gestalten zu wollen, erscheint dann allerdings höchst fragwürdig.

Das Stichwort des sozialen Wandels führt im anschließenden dritten Kapitel zur Formulierung der 15 „Leitziele der Stadtentwicklung". In Bezug auf die Integration von Migranten ist besonders das 10. Leitziel von Bedeutung. Es beginnt mit dem Satz: „Hamburg will eine Stadt des sozialen Ausgleichs sein, die Armut bekämpft, Ausgrenzungen vermeidet und sozialräumliche Spaltungstendenzen überwindet." (S. 24) Als schutzbedürftige Gruppen werden alte Menschen, Jugendliche und Kinder benannt, also Gruppen, die sich durch ihr Alter definieren. Diesen soll im „Sinne einer sozialverträglichen Stadtentwicklung" (ebd.) Rechnung getragen werden. Ausdrücklich den „Kindern aus sozial schwächeren Familie[n]" (S. 29) soll durch wohnungsnahe Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Spielmöglichkeiten die Gelegenheit gegeben werden, „sich Stadtleben selbst anzueignen und zu gestalten" (ebd.). Nach den Altersgruppen und den Kindern aus „sozial schwächeren" Familien – hier ist der Migrantenanteil in der Regel überdurchschnittlich hoch – werden dann ausdrücklich auch die „Nichtdeutschen" thematisiert: „Das Miteinander von Deutschen und Nichtdeutschen wird gefördert, Stadtentwicklungsplanung soll Eigeninitiative, Kooperation und Nachbarschaft unterstützen, Hilfe zur Selbsthilfe bzw. Selbstorganisation anregen." (ebd.) Die Verbindung des deutsch-nicht-deutschen Miteinanders mit der Anregung von Eigeninitiative, Kooperation, Nachbarschaft und Selbstorganisation legt nahe, dass das erste mit dem zweiten erreicht werden soll. Damit sind offenbar sowohl Deutsche als auch Migranten als gleichwertige Akteure gefragt.

Etwas konkreter wird das 12. Leitziel. Im Mittelpunkt steht die „räumliche, funktionale und kulturelle Vielfalt" (S. 29) Hamburgs, die sowohl soziale Konflikte als auch Chancen der Begegnung und Kommunikation beinhaltet. Das Ziel der Stadtentwicklungspolitik ist es daher, dass „vorhandene Unterschiede nicht als Bedrohung, sondern als Gelegenheit zu wechselseitiger Anregung und zu vernünftiger Konfliktlösung empfunden werden". Dies soll durch die engere und verträglichere Verknüpfung von Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Naherholung, Ausbildung und Kultur erreicht werden. So könne „den alltäglichen Lebenssituationen der Menschen und ihren jeweiligen Bedürfnissen" besser entsprochen werden und es werde beispielsweise die „Vereinbarkeit von Familie und Beruf" erleichtert.

Ein konkret auf einen Ort gerichteter Integrationsbezug findet sich im Abschnitt 7 „Die Stadt und ihre Entwicklungsräume" (S. 86–103). Neben zahlreichen anderen Teilen

der Stadt, für die jeweils spezifische Entwicklungsschwerpunkte und Bedeutungen für die gesamtstädtische Entwicklung herausgearbeitet werden, wird auch die Elbinsel Wilhelmsburg als wichtiger Ort betont. Wilhelmsburg ist – das wird im Stadtentwicklungskonzept allerdings nicht dargestellt – ein sehr heterogener Stadtteil mit einer für die Stadt bedeutsamen Vergangenheit als Industrie- und Hafenstandort. Altlasten und große Freiraumflächen, Großwohnsiedlungen und Gründerzeitviertel, hohe Anteile von Migranten und sozial Benachteiligten verbunden mit hoher Arbeitslosigkeit prägen den Stadtteil. Vor diesem Hintergrund wird eine „[b]esondere Aufgabe […] [in der] Entwicklung von Strategien sozialer Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern“ (S. 99) gesehen. „Inzwischen zeigt sich u. a. im Bürgerbeteiligungsverfahren Wilhelmsburg, wie aus Isolierung, Entkoppelung und Fragmentierung eine wachsende eigene Identität entstanden ist, aus der nunmehr Forderungen nach Verbesserungen formuliert werden.“ (ebd.) Hier bestätigt sich also – wenn auch leicht verdeckt – das Verständnis von Integration: Abbau von Isolation und Ausgrenzung bei Bewahrung der eigenen Identität mit dem Ziel, eigene Bedürfnisse und Belange zu formulieren und durchzusetzen. Ebenso aber wird deutlich, dass Migranten trotz ihrer Präsenz vor allem in Wilhelmsburg nur einmal benannt werden und dass eine explizite Auseinandersetzung mit Begriff und Ziel der „Integration“ gänzlich fehlt.

Die besondere Herausforderung der Teilhabe von Nicht-Deutschen an Planungs- und Entscheidungsprozessen ist kein Thema im Hamburger Stadtentwicklungskonzept. Die generelle Bedeutung von Partizipation der Bevölkerung wird jedoch diskutiert: „Bürgerbeteiligung an der Stadtentwicklungsplanung ist ein wesentliches Element von Planungskultur.“ (S. 107) Eine ausschließlich auf die gesetzlichen Mindestanforderungen beschränkte Mitbestimmung reicht daher nicht aus. Es muss allerdings darauf geachtet werden, dass nicht nur die „Starken“ ihre Interessen einbringen können, damit es „nicht zu einer ausschließlich auf die Interessenswahrung Einzelner ausgerichteten Planung“ (ebd.) kommt. Nicht die addierten Einzelinteressen sind also das Maß der Dinge, vielmehr kommt es darauf an, „die solidarischen Elemente, wie soziale Gerechtigkeit und Verantwortung für die Gemeinschaft in den Vordergrund eines Entscheidungsprozesses zu rücken, der auf Konsens ausgerichtet ist.“ Nach Ansicht der Autoren eignen sich hierfür insbesondere die zahlreich etablierten „Stadtteilkonferenzen, Stadtteilforen und Beiräte […]: Sie bieten nicht organisierten und nicht organisierbaren Interessen ein Forum in einem überschaubaren Rahmen.“ (ebd.)

An dieser Stelle ist wieder einmal nicht explizit von Migranten die Rede – obwohl es sich um eine relevante Gruppe mit besonderen Herausforderungen an die Gestaltung von Beteiligungsprozessen handelt. Es jedoch anzunehmen, dass Migranten zu den Gruppen mit „nicht organisierten“ bzw. „nicht organisierbaren“ Interessen gezählt werden.

Dass das Zusammenleben der sozialen Gruppen und damit auch von Migranten und Einheimischen nicht konfliktfrei verläuft, wird mehrfach konstatiert. Die Akzeptanz von Unterschieden und die Regelung von Konflikten entspricht einem pluralistischen Gesellschaftsbild und legt ein entsprechendes Integrationsverständnis nahe. Weder wird Monokulturalität propagiert noch wird Zuwanderung geleugnet. Dennoch entzieht sich das Stadtentwicklungskonzept jeglicher offensiven Debatte von Integration. Entsprechend fehlen auch weitgehend ausdrücklich auf Migranten bezogene Maßnahmen zur Integration.

Stadtbezogene Migrationsaspekte

Bevölkerungsentwicklung, demografischer Wandel – Zuwanderungsbedarf, Zuwanderungsgestaltung

Fragen der quantitativen Bevölkerungsentwicklung und des demografischen Wandels werden im Hamburger Stadtentwicklungskonzept erkannt und benannt. Insbesondere setzen sich die Autoren mit den jüngsten – also vor Fertigstellung des Stadtentwicklungskonzepts stattgefundenen – Zuwanderungen auseinander. Zunächst wird jedoch klargestellt, dass die Stadt nur sehr wenig Einfluss auf die demografische und wirtschaftliche Entwicklung nehmen kann, diese also „nur in begrenztem Umfang von der Hamburger Politik selbst gesteuert werden kann" (S. 6). Weiterhin wird am Beispiel der sehr starken Zuwanderung der zurück liegenden Jahre belegt, dass nicht nur eine Einflussnahme kaum möglich, sondern auch schon eine Prognose von Entwicklungen sehr schwierig ist. Ging das Stadtentwicklungskonzept von 1981 noch von einer schrumpfenden Stadt aus, ist Mitte der 1990er Jahre das Gegenteil festzustellen: „In den letzten neun Jahren hat Hamburg ungefähr 137.000 Einwohner neu hinzugewonnen. Ob dieser stürmischen Wachstumsphase ein neuerlicher Bevölkerungsrückgang folgt, wie derzeit für das Jahr 2010 prognostiziert, bleibt abzuwarten." (ebd.) Der zurückhaltende Ausblick zeigt, dass die Verfasser des Stadtentwicklungskonzepts durch vergangenen Entwicklungen sensibel geworden sind für die Schwierigkeit, diese vorherzusehen und zu planen.

„Den wohl radikalsten Bruch mit den Erfahrungen und Erwartungen zu Beginn der 80er Jahre markiert der Bevölkerungszuwachs durch die sprunghaft gestiegene Zahl von Zuwanderinnen und Zuwanderern" (S. 10) (s. Abbildung 34). Von der schrumpfenden Stadt zur Einwanderungsstadt – dieser fast traumatisch anmutende Wandel muss erst einmal verkraftet werden. Obwohl sich der Trend, wie die Verfasser selber schreiben, möglicherweise wieder umkehrt, schlussfolgern sie daraus, dass Hamburg attraktiv für Zuwanderer war, ist und sein wird. Gründe für Hamburgs Attraktivität werden in der „neuen wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt" (S. 12) gesehen. Es wird also ein Zusammenhang von wirtschaftlicher Dynamik und Attraktivität für Zuwanderer hergestellt.

Bevölkerungsentwicklung in der Metropolregion Hamburg 1970 - 1993

Jahr	Hamburg	Umland (8 Kreise)	Region
1970	1.793.640	1.253.008	3.046.648
1975	1.717.383	1.363.540	3.080.923
1980	1.645.095	1.438.074	3.083.169
1986	1.571.267	1.473.792	3.045.059
1990	1.652.363	1.495.717	3.148.080
1991	1.668.757	1.517.158	3.185.915
1992	1.688.785	1.541.344	3.230.129
1993	1.702.887	1.565.529	3.268.416
1994	1.705.872	1.585.484	3.291.356
1995	1.707.900	1.606.800	3.314.700

Quelle: Statistisches Landesamt

Abbildung 34: Darstellung des schnellen Bevölkerungsanstiegs zwischen 1986 und 1995 im Hamburger Stadtentwicklungskonzept (StEK HH, 12)

Neben der Zuwanderung wird jedoch auch der demografische Wandel zur Kenntnis genommen. Im bereits zitierten Kapitel „sozialer Wandel" stellen die Autoren fest, dass sich die „Alterspyramide […] beachtlich nach oben verschoben" (S. 18) hat. Weiter gehende – migrationsbezogene – Konsequenzen werden aber aus dieser Tatsache nicht gezogen.

Segregation

Wie schon bei den vorangegangenen stadtbezogenen Migrationsaspekten wird auch das Thema der ethnischen Segregation nicht ausdrücklich angesprochen. Es finden sich aber klare Aussagen zur sozialen Segregation, die dann wiederum Rückschlüsse auf die untrennbar damit verbundene ethnische Segregation zulassen.

In den Ausführungen zur Integration wurde bereits das 10. Leitziel der Stadtentwicklung herangezogen. Die Hinweise zur Integration lassen sich in diesem Fall auch auf das Thema der Segregation beziehen: „Hamburg will eine Stadt des sozialen Ausgleichs sein, die […] sozialräumliche Spaltungstendenzen überwindet." (S. 24) Der Begriff der sozialräumlichen Spaltung beinhaltet eine deutliche Problematisierung: Eine Spaltung ist etwas Negatives. Demnach muss den Spaltungstendenzen entgegengewirkt werden. Ein sozialer Ausgleich durch De-Segregation ist daher erklärtes Ziel der Hamburger Stadtentwicklung. Ob hierzu auch das 8. Ziel passt – den „einkommensschwache[n] Bevölkerungsgruppen [soll] ein ausreichend großes Angebot an Wohnungen zu tragbaren Mieten vorgehalten" (ebd.) werden –, kann nicht abschließend geklärt werden. Zum anderen „sind aber auch nachfragegerechte Angebote für solche Teile der Bevölkerung zu entwickeln, die für die Leistungsfähigkeit der Stadt von besonderer Bedeutung sind und Wohnungen im oberen Marktsegment nachfragen." (ebd.) Dies sind keine Aussagen, die klare Rückschlüsse auf eine Segregations- bzw. Desegregationspolitik zulassen. Aber es erscheint nahe liegend, dass die Wohnungen im oberen Marktsegment nur dann die von den Nachfragern erwünschten Qualitäten aufweisen, wenn das Umfeld als adäquat empfunden wird. Die Nähe beispielsweise zu sozialem Wohnungsbau im Sinne einer sozialen Mischung ist den Nachfragern nach hochwertigem Wohnen vermutlich nicht recht. Wenn es also um die Wohlhabenden, „die städtischen Leistungsträger" geht, enthält sich das Stadtentwicklungskonzept zunächst einer klaren Aussage.

Genaure Auskunft gibt der sechste von zehn Punkten der auf das Wohnen bezogenen Kriterien einer flächenschonenden Stadtentwicklung. Dort heißt es:

> „Die Wohnstättenentwicklung soll dazu beitragen, räumliche Polarisierungen in der Stadt abzubauen bzw. sozialen Segregationsprozessen vorzubeugen. In Neubaugebieten soll deshalb neben öffentlich geförderten Wohnungen für untere und mittlere Einkommensgruppen auch frei finanzierte Miet- und Eigentumswohnungen für mittlere und höhere Einkommensgruppen gebaut werden. Die Möglichkeiten einer gezielten Belegungspolitik sind zu prüfen und quartiersgerecht anzuwenden. Dazu zählen neben der Mischung unterschiedlich finanzierter Wohnungen auch die bereits praktizierte Freistellung von der Fehlbelegungsabgabe, die Auflösung räumlich konzentrierter Belegungsbindungen und die kleinräumig gezielte Wohnungsvergabe." (S. 53)

Hier wird das ausdrückliche Ziel formuliert, räumliche Polarisierungen abzubauen und Segregation zu verhindern. Zudem werden Vorschläge gemacht, wie einer Segregation entgegenzuwirken ist: In Neubaugebieten soll eine räumliche Nähe unterschiedlicher Wohnkategorien hergestellt werden. De-Segregation bezieht sich sinnvollerweise also auf alle sozialen Gruppen. Die darüber hinaus genannten Vorschläge zur Belegungspolitik gehen in dieselbe Richtung. Ergänzend hierzu wird im siebten auf das Wohnen bezogene Kriterium einer flächenschonenden Stadtentwicklung betont, dass ein „gutes gehobenes Wohnungsangebot […] die Stadt als Wohnstandort leistungsfähiger und attraktiver" (S. 53) macht.

Es lässt sich festhalten: Erklärtes Ziel der Hamburger Stadtentwicklung ist die sozialräumliche Mischung bzw. die Verhinderung verstärkter Segregation. Migranten als besonders stark segregierte Bevölkerungsgruppe werden nicht ausdrücklich erwähnt.

Auf die besondere Situation der Stadtquartiere, in denen sich Benachteiligungen konzentrieren, wird dann im Abschnitt 6 „Stadt des sozialen Ausgleichs“ (S. 74–85) eingegangen. Zunächst stellen die Autoren einen seit Beginn der 1980er Jahre gravierenden Wandel der Stadtgesellschaft fest. „Ein wesentliches Merkmal dieser Veränderungen ist das zunehmende Auseinanderdriften der finanziellen, kulturellen und sozialen Möglichkeiten der Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner hinsichtlich ihrer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.“ (S. 74) Weiterhin polarisiert sich die Bevölkerung immer stärker: Die Zahl der Armen erhöht sich, Armut bedroht auch mittlere Einkommensgruppen. Dem gegenüber verbessert sich die Situation der Wohlhabenden weiter. Diese vertikale Polarisierung der Bevölkerung wirkt sich auch auf Lebensverhältnisse in den Stadtteilen aus: „Die Stadtteile ‚driften’ auseinander.“ (ebd.) (s. Abbildung 35)

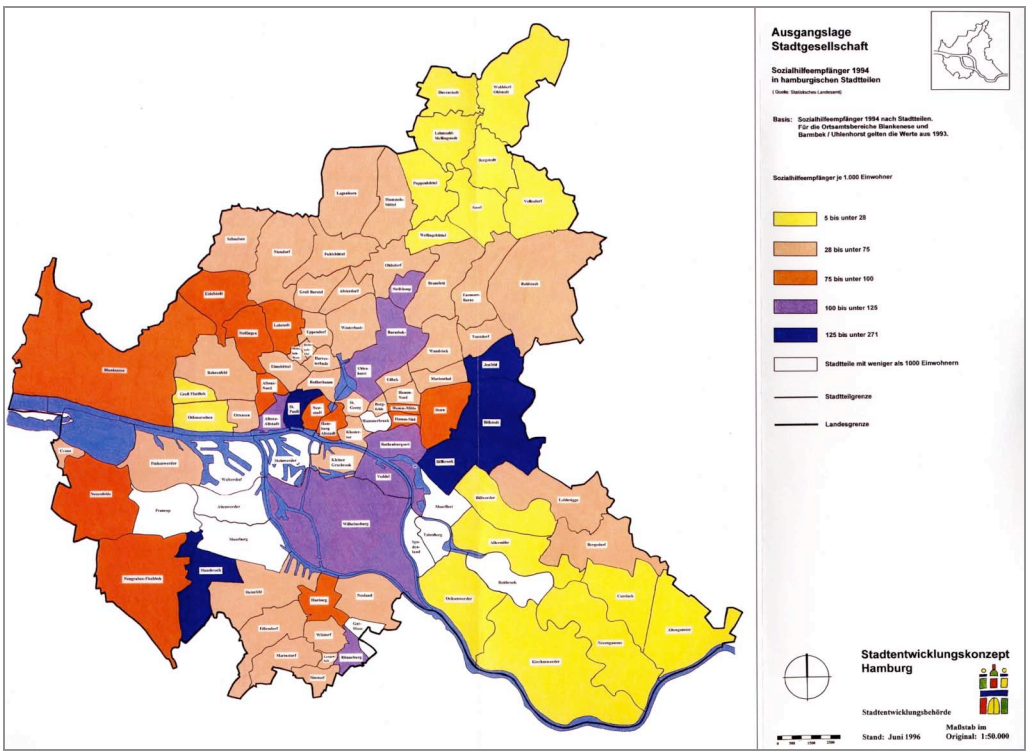


Abbildung 35: Stark ungleiche Verteilung der Sozialhilfeempfänger in Hamburg (StEK HH, 75f.)

An diese Diagnose anschließend wird festgestellt, dass „[d]ie Bewohnerinnen und Bewohner dieser benachteiligten Quartiere […] in erheblich höherem Maße als die Bevölkerung in ausgeglichenen oder gutsituierten Stadtvierteln die Anpassungslasten durch Arbeitslosigkeit und Wohnungsnot aber auch durch die Zuwanderung tragen [müssen]“ (ebd.). Hier werden also auch die besonderen Probleme erwähnt, die sich aus einem hohen Zuwandereranteil ergeben. Die Autoren differenzieren sogar noch genauer: „Dabei ist der im Quartier wachsende Anteil ausländischer Mitmenschen nicht ein Problem an sich, sondern vielmehr die Tatsache, daß die Zuwanderung gerade in den ohnehin von sozialer Benachteiligung gekennzeichneten Stadtteilen weder sozial noch ökonomisch aufgefangen werden kann. Es muß verhindert werden, daß sich aus einer solchen Anhäufung von Problemlagen eine Eigendynamik der Selbstzerstörung dieser Quartiere entwickelt.“ (ebd.)

Eine Kumulation von sozialen Benachteiligungen und hohen Migrantenanteilen wird ausdrücklich festgestellt – und als Potenzial für weitere Probleme mit möglichen gravie-

renden Folgen für die Quartiere betrachtet. Damit werden in einer wachsenden sozialen und ethnischen Segregation auch wachsende Herausforderungen gesehen.

Mit Mitteln der Stadterneuerung konnten in Hamburg nach eigenen Angaben zwar sehr viele Stadtquartiere instand gesetzt und modernisiert werden. „Dennoch ließ sich die Zusammenballung sozialer Probleme vielerorts nicht verhindern." (S. 79) Eine hoch problematische Entwicklung ist ein damit einhergehender „fast vollständige[r] Verlust des lokalen Gewerbes". Weitere genannte Folgen sind erschwerte „Integrationsentwicklungen" und ein „Klima der Resignation, in einzelnen Fällen auch der latenten Gewaltbereitschaft" (ebd.). Es werden demnach einige der Bedingungen, unter denen Segregationstendenzen auf der Seite der sozial Benachteiligten steigen, benannt und damit für weitere Maßnahmen offen gelegt.

Auf der anderen Seite kam die gestiegene Nachfrage junger wohlhabender Bevölkerungsteile nach attraktiven zentral gelegenen Wohnungen hinzu. So kam es zu verstärkten Aufwertungen innenstadtnaher Wohngebiete und dadurch – trotz einer behutsamen Stadterneuerung – zur Verdrängung von Teilen der ansässigen Bevölkerung. „Gleichzeitig gingen die aufgewerteten Wohngebiete aufgrund ihrer Tendenz zu sozialer Homogenität als Integrationspotenziale verloren." (S. 79) Der Wunsch nach sozialer Homogenität kennzeichnet also auch und insbesondere die Wohlhabenderen und wirkt sich tendenziell segregationverstärkend aus. Dennoch beobachten die Autoren des Hamburger StEKs immer noch gemischte Innenstadtviertel, „vielfach entfernt von jeder ‚Yuppifizierung'." (ebd.)

Als Trend der 1970er und 80er Jahre wird die „horizontale Segregation" (S. 79) benannt, also die Neigung der einkommensstarken Gruppen zum Wohnen in ländlichen Gebieten am Stadtrand und im Umland. Dieser Trend gilt immer noch für Familien, während eine zunehmende Zahl kleiner und „moderner" Haushaltsformen seit den 1980er Jahren die Innenstadt als Wohnstandort wieder attraktiver findet. Ebenso wird in der zunehmenden Zahl alter Menschen eine Gruppe gesehen, die in die Innenstadt zurückkehren wird. (S. 80)

Vor dem Hintergrund der „Pluralisierung der Lebensstile" und der „Individualisierung der Lebensläufe" und den „gewachsenen biographischen Wahlmöglichkeiten" (S. 79) werden wachsende Schwierigkeiten gesehen, ein „ausgeglichenes Versorgungsangebot in der Stadt aufrechtzuerhalten" (S. 80). Daher muss sich eine „Stadtentwicklungspolitik des sozialen Ausgleichs" nicht nur mit den „gesellschaftlichen Veränderungstendenzen und ihrem räumlichen Abbild, der sozial-räumlichen Segregation, auseinandersetzen", sondern auch „Strategien entwickeln, die […] großräumliche Segregation so weit wie möglich verhindern", „Auswirkungen der in starkem Maße von außen verursachten Polarisierung abschwächen" und „die Lebensbedingungen der Bewohnerinnen und Bewohner in benachteiligten Quartieren nachhaltig verbessern" (ebd.). Ziel ist es also zum einen, Segregation zu verhindern. Zum anderen wird erkannt, dass dieses Ziel nicht alleine stehen kann, weil es wenige Möglichkeiten gibt, es mit direkt wirksamen Maßnahmen umzusetzen. Konsequenterweise geht es darum, die Folgen von anhaltender Segregation und Polarisierung zu mildern. Es ist zwar nicht ausdrücklich von der ethnischen Segregation die Rede, da aber zu Beginn des Abschnitts explizit die Gruppe der Migranten benannt worden ist, kann davon ausgegangen werden, dass diese auch hier als besonders betroffener Bevölkerungsteil gemeint ist.

Ein bestätigender Hinweis hierfür findet sich in den Konsequenzen, die die Autoren aus den formulierten Strategiezielen ziehen. Die „Eingriffe in Stadtentwicklung durch Planung“ müssen demnach noch mehr an den „lokalen Wohnbedürfnissen, den sozialen und kulturellen Erwartungen und den ökonomischen Möglichkeiten der Bevölkerung orientiert sein“ (S. 80). Da sich die Autoren grundsätzlich sehr zurückhalten, wenn es um die explizite Benennung von Migranten geht, kann das Stichwort der „kulturellen Erwartungen“ als zaghafter Hinweis auf diese Gruppe gewertet werden.

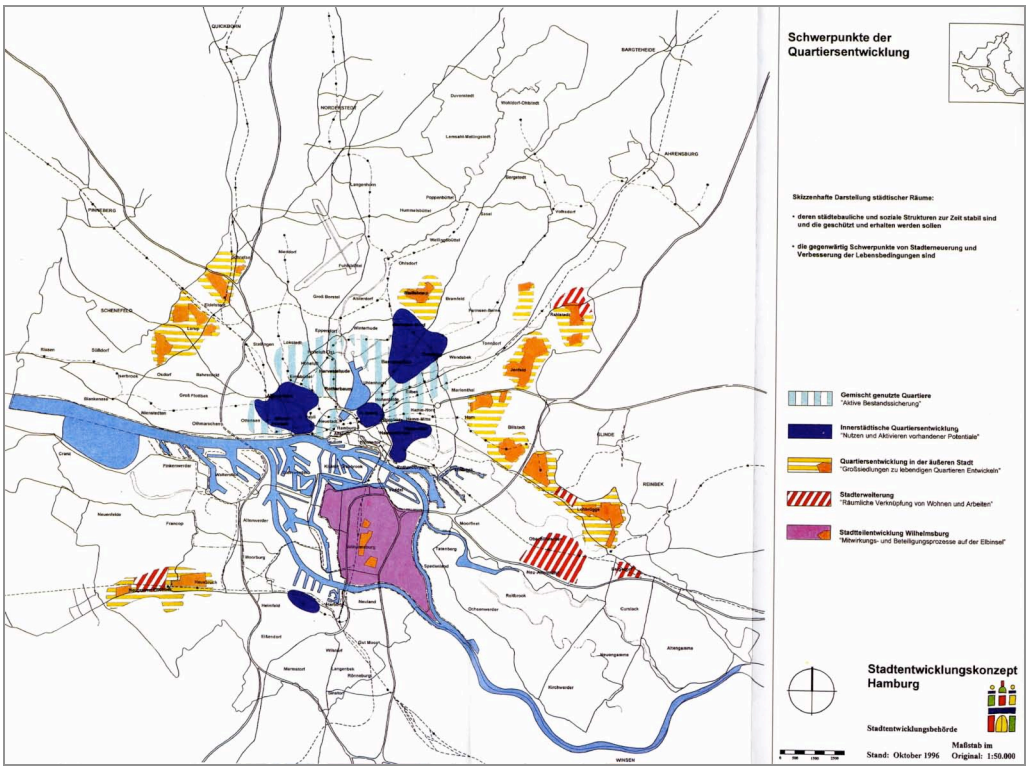


Abbildung 36: Übersicht der „Schwerpunkte der Quartiersentwicklung“ im Hamburger Stadtentwicklungskonzept (StEK HH, 83f.)

In den anschließenden Abschnitten wird die Notwendigkeit einer integrierten Quartiersentwicklung für die benachteiligten Quartiere ausgeführt. Die hier benannten Stadtteile wie Altona, St. Georg oder St. Pauli sind allesamt gekennzeichnet durch überdurchschnittliche Migrantenanteile. Dies gilt auch und gerade für die Elbinsel Wilhelmsburg, der ein eigenes Projektfeld zugeordnet wird (s. Abbildung 36). Darauf wird jedoch an keiner Stelle hingewiesen – es ist zwar gelegentlich von den „kulturelle Bedürfnissen“, den „sozialen Problemen“ und der „großen Interessenvielfalt“ der Bevölkerung die Rede, doch dass sich dahinter auch hohe Anteile von Migranten in einer bemerkenswerten Vielfalt verbergen, wird nicht deutlich. Vermutlich möchten die Verfasser einen diskriminierenden Zungenschlag vermeiden, doch wenn im Sinne der „politischen Korrektheit“ relevante Aspekte ausgeblendet werden, lenkt dies von wesentlichen Aufgaben und Herausforderungen ab. Gerade ethnische Segregation ist, dies wurde im ersten Teil dieser Arbeit dargestellt, nicht ohne Weiteres mit einer sozialen Segregation gleichzusetzen – auch wenn verschiedene Aspekte der Benachteiligung kumulieren. Hinzu kommt, dass in der Bevölkerung und in den Medien gerade die Konzentration ethnischer Gruppen immer wieder ein sensibles Thema ist. Auch wenn die dahinter stehenden Ängste und Abwehrhaltungen in vielen Fällen unbegründet sind und von Chauvinismus und

Ressentiments zeugen mögen, so darf auch die Stadtentwicklungspolitik die Augen davor nicht verschließen.

Wohnen

In Bezug auf das Thema Wohnen setzt sich die bisher deutlich gewordene Tendenz in noch deutlicherem Maße fort: Migranten werden als Ziel- oder Bedarfsgruppe nicht erwähnt. Aber es wird unterstrichen, dass soziale Benachteiligungen von ungünstigen Wohn- und Wohnumfeldbedingungen überlagert werden, die sich zusätzlich benachteiligend auswirken: „Verkehrs- und Umweltbelastung, geringer Wohnstandard, schlechte Wohnumfeldqualität, ungenügende Infrastruktur sowie fehlende Austauschbeziehungen zu anderen Stadtteilen beeinträchtigen die Lebenssituation zusätzlich." (S. 74) Dass diese Benachteiligungen auch und gerade Migranten betreffen, wird nicht erwähnt.

Dabei legen die Verfasser durchaus wert auf die Berücksichtigung einzelner Bevölkerungsgruppen. Die Leitziele einer flächenschonenden Stadtentwicklung beziehen sich ausdrücklich auf ältere Menschen – „8. Die Wohnbedürfnisse älterer Menschen sind bei der Entwicklung von Wohnprojekten zu berücksichtigen." (S. 53) – und Frauen: „9. Die Wohnungsversorgung für Frauen, insbesondere für alleinstehende und alleinerziehende Frauen, soll bei der Planung von Wohnstätten besonders berücksichtigt werden." (S. 54) Damit liegt der Nicht-Benennung von Migranten also eine bewusste Entscheidung zu Grunde, da offenbar durchaus abgewägt worden ist, welche Bevölkerungsgruppen einer besonderen Unterstützung bedürfen.

Wirtschaft, Arbeit, Bildung

Das Thema Arbeit wird im Hamburger Stadtentwicklungskonzept an vielen Stellen aufgegriffen. Besondere Berücksichtigung erhält es im Abschnitt 5 „Schwerpunkt flächenschonende Stadtentwicklung" (S. 49–73), wo es neben Wohnen und Umwelt einen Zielbereich darstellt.

Die Autoren des Stadtentwicklungskonzepts beschreiben im Abschnitt 2 „Hamburg im Wandel" unter anderem auch den „sozialen Wandel" (S. 18–22). In Hamburg würden die bereits geschilderten sozialen Polarisierungsprozesse auch und gerade auf dem Arbeitsmarkt sichtbar. Vor allem die „wachsende Schere zwischen Qualifikationsanforderung und Qualifikationsangebot" wirke sich polarisierend aus. Auf Grund des Arbeitsplatzabbaus im produzierenden Gewerbe hätten Gruppen mit geringen Qualifikationen immer schlechtere Aussichten auf einen Arbeitsplatz, da sie nicht „in gleichem Umfang vom Ausbau der Beschäftigung im Dienstleistungssektor" (S. 21) profitierten. Dies zeige sich besonders an den Un- und Angelernten, deren Anteil an der Arbeitslosigkeit bei über 45 Prozent liege, „obwohl sie von allen Beschäftigten in Hamburg nur 19 % ausmachen. Ähnlich verhält es sich mit den ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern" (S. 22).

Hier werden also die Migranten, genauer gesagt, die ausländischen Arbeitnehmer, erwähnt. Leider ergibt dieser Satz nur scheinbar einen Sinn. Die genannten prozentualen Anteile der Un- und Angelernten sind wohl kaum identisch mit denen der Ausländer – was aber „ähnlich" bedeuten könnte, erfordert eine konstruktive Spekulation. Weiterhin kann der Arbeitslosenanteil unter den Arbeitnehmer/innen nur bei 0 Prozent liegen, weil der Begriff des Arbeitsnehmers die Erwerbstätigkeit einschließt. Gemeint sind wohl eher die Erwerbs*fähigen*, die zu großen Teilen keine bezahlte Arbeit erhalten. Offenbar soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Arbeitslosigkeit unter den Ausländerinnen und

Ausländern überproportional hoch ist. Ob sich das „Ähnlich-Verhalten“ auch auf die Tatsache des geringen Ausbildungsniveaus (Un- und Angelernte) bezieht, bleibt der Interpretation überlassen. Wahrscheinlich ist es aber, weil das Ausbildungsniveau von Migranten im bundesweiten Blick unterdurchschnittlich ist.

Im Weiteren wird die Tertiärisierung der Wirtschaft angesprochen. Diese zeigt sich zum einen im „Zuwachs hochqualifizierter Arbeitsplätze in den produktions- und unternehmensorientierten Dienstleistungen“ (S. 22). Zum anderen aber auch in „einer Zunahme der Beschäftigung in minderqualifizierten Dienstleistungsjobs für den Haushalts- und Konsumbedarf […] (Gastronomie, Reinigung etc.)“ (ebd.). Allerdings sind „Ansätze für eine – gar noch ethnisch segmentierte – ‚Sweat-Shop-Ökonomie[16]‘ wie beispielsweise in London oder in anderen europäischen Metropolen […] in Hamburg noch nicht erkennbar.“ (ebd.) Wenn also das Lohnniveau der minderqualifizierten Arbeitskräfte auch vergleichsweise niedrig ist, so können die Verfasser des Hamburger Stadtentwicklungskonzepts noch keine offensichtlich ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse – auch nicht in Bezug auf Migranten – erkennen.

Allerdings besteht in Zukunft eine wachsende Gefahr für den Arbeitsmarkt in Form von „Billiglohn-Konkurrenz aus Osteuropa“, unter anderem durch „Import untertariflich bezahlter Arbeitskräfte“ (S. 22). An dieser Stelle wäre eine weitere Erörterung über Art, Umfang und Konsequenzen des „Arbeitskräfte-Imports“ passend gewesen. Rechnen die Autoren mit einer dauerhaften Zuwanderung? Oder geht es ausschließlich um temporäre Zuwanderung beispielsweise von Saisonarbeitskräften? Stellen sich Fragen der Integration nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch in Bezug auf andere Bereiche der Gesellschaft? Diese Fragen bleiben nicht nur offen, sie werden gar nicht formuliert.

Etwas allgemeiner und vager gehaltene Aussichten werden dann doch getroffen. Der Arbeitsmarkt habe eine „fundamentale Bedeutung für die sozialen und sozialräumlichen Verhältnisse in der Stadt aber auch auf die Wettbewerbsfähigkeit Hamburgs und auf die Lage des öffentlichen Haushalts“ (S. 22). Ziel müsse es daher sein, flexible und den aktuellen Verhältnissen angepasste Standortstrategien zu entwickeln und so „neue Wachstumsimpulse auszulösen und neue Arbeitsplätze zu schaffen“ (ebd.). Stadtentwicklungspolitik stelle hier nur einen Teil der Handlungsfelder dar, „muß dazu aber im Rahmen ihrer Möglichkeiten beitragen“ (ebd.).

Kultur

Hinweise zur Berücksichtigung kultureller Besonderheiten einzelner Migrantengruppen finden sich nicht. Zwar ist gelegentlich von kulturellen Erwartungen und Bedürfnissen die Rede, die von der Stadtentwicklungspolitik zu berücksichtigen seien, es finden sich jedoch an keiner Stelle weiter gehende Differenzierungen oder Präzisierungen. Ob beispielsweise der Bau von Moscheen zu den kulturellen Bedürfnissen zu zählen ist, bleibt Spekulation.

Es wird allerdings auch deutlich gemacht, dass sich viele Fragen der Stadtentwicklung und Planung nicht aus gesamtstädtischer Perspektive (wie sie das Stadtentwicklungskonzept einnimmt) beantworten lassen. Hier ist ein Planungsansatz erforderlich,

[16] Unter Sweatshops werden laut Internet-Enzyklopädie www.wikipedia.org (Stand: 10.02.2007) Fabriken verstanden, „üblicherweise in einem Entwicklungsland, einem Land der ‚Dritten Welt‘ (oft Asien oder Südamerika), wo Menschen für sehr wenig Lohn (oft weniger als einen Euro pro Tag) arbeiten und Güter wie Kleidung, Spielzeug, (Turn-)schuhe und andere Konsumgüter für den Export produziert werden. Oft lagern multinationale Konzerne arbeits- und lohnintensive Tätigkeiten in solche Sweatshops aus.“

„der das Quartier und damit die Lebenszusammenhänge der Stadtbewohnerinnen und -bewohner als wesentliche Handlungsebene versteht. […] Es wird dabei die Aufgabe der Stadtentwicklungsplanung sein, die Balance herzustellen zwischen Entscheidungen für die Gesamtstadt und dem notwendigen Spielraum sowie den Regelungsmöglichkeiten für die lokale Quartiersentwicklung“ (S. 80). Aber ausgerechnet potenziell symbol- und konfliktträchtige Fragen wie beispielsweise Entscheidungen über Art, Standort und Größe von Moscheebauten lassen sich nicht ausschließlich auf der Quartiersebene diskutieren und entscheiden. Hier ist eine gesamtstädtische Perspektive nicht nur wichtig, sondern geradezu unerlässlich. Nur mit dem Blick für die gesamte Stadt können Planungs- und Kommunikationsprozesse gestaltet werden, die das NIMBY („*Not in my backyard*“)-Prinzip bzw. eine Kirchturm- (oder Minarett-)politik verhindern.

Fazit

Das Hamburger Stadtentwicklungskonzept als ein frühes Beispiel „neueren Typs“ in Deutschland stellt Bezüge zu europäischen Stadtentwicklungskonzepten her, die ebenfalls frühe Beispiele für eine neue Generation von Stadtentwicklungskonzepten darstellen: „Damit steht das Hamburger Stadtentwicklungskonzept in der Reihe einer neuen Generation von Stadtentwicklungsplänen in Europa, die keine Gesamtentwicklungskonzeptionen mit Feinsteuerungsanspruch mehr sein wollen, sondern flexible und orientierende Planungsinstrumente. Das gilt zum Beispiel für die entsprechenden aktuellen Pläne von Wien, Berlin, Rotterdam, München und Madrid, wie auch für die Planungen bei der IBA Emscher.“ (S. 30) Die Bezüge sind sehr allgemeiner Art – es geht um den Typus des Stadtentwicklungskonzepts generell. Thematische oder inhaltliche Verknüpfungen werden nicht hergestellt, daher finden sich auch keine Hinweise auf den Umgang anderer Stadtentwicklungskonzepte mit Fragen der Migration oder Integration von Migranten.

Kaum Hinweise finden sich darauf, wer eigentlich umsetzender Akteur der benannten Entwicklungsziele ist. Das Stadtentwicklungskonzept richtet sich nicht explizit an private oder andere nicht kommunal-öffentliche Akteure.

Auffällig ist die explizite Einbindung des Stadtentwicklungskonzepts in die übergeordnete räumliche Planung (F-Plan, Landschaftsplan) sowie die sehr raumorientierte Darstellung der Entwicklungsziele.

Obwohl Hamburg als bedeutende Hafenmetropole traditionell eine Ein- und Auswanderungsdrehscheibe war und ist und Migranten als Arbeitskräfte maßgeblich die Hafen- und damit die Stadtentwicklung gestützt haben, werden im Stadtentwicklungskonzept nur selten ausdrücklich Migrationsbezüge hergestellt: Das Hamburger Stadtentwicklungskonzept analysiert alle wichtigen Themen der sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Stadtentwicklung und entwickelt sie zielorientiert weiter. Sozialräumliche Segregation mit dem Ziel, horizontalen und vertikalen Entschmischungsprozessen entgegen zu wirken, ist ebenso ein Thema wie die Entwicklung Hamburgs als Wohn- und Arbeitsstandort. In diesen und anderen Zusammenhängen scheinen auch Migranten als betroffene Bevölkerungsgruppe durch, wenn man sich bestimmte Aussagen beispielsweise zur Kumulation sozialer Benachteiligungen ansieht.

Dem Hamburger Stadtentwicklungskonzept kommt in Deutschland also hinsichtlich der Gestaltung eines Stadtentwicklungskonzepts neuen Typs eine Vorreiterrolle zu – doch hinsichtlich einer substanziellen und ausdrücklichen Einbettung der Migration lässt das Hamburger Stadtentwicklungskonzept noch viel Spielraum.

Perspektive München

Angaben zur Stadt

Bundesland
Bayern

Anzahl der Einwohner (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
1,32 Mio. / 1.280.982 (30. Juni 2005)

Ausländeranteil (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
21,6 % / etwa 23 % (293.386 in absoluten Zahlen, Stand 31. Dezember 2004)

Formale Angaben zum Stadtentwicklungskonzept

Bezeichnung
Perspektive München

Träger
LH München

Datum der Veröffentlichung
1998

Angegebene Geltungsdauer
Offen – regelmäßige Fortschreibung

Verfasser, Bearbeiter
Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung

Entstehung, Merkmale des Erarbeitungsprozesses
Implementierung, Legitimation
Struktur und Aufbau
Allgemeine Ziele

Das Stadtentwicklungskonzept Perspektive München wurde 1998 nach mehrjähriger Diskussion vom Stadtrat beschlossen. Es schließt an die Stadtentwicklungspläne der Jahre 1963, 1975 und 1983 an. Nach der deutschen Wiedervereinigung und den seit Beginn der 1990er Jahre immer deutlicher werdenden wirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen traf der Münchner Stadtrat am 29. Januar 1992 die Entscheidung, einen neuen Stadtentwicklungsplan zu erarbeiten. Dieser sollte sich auf vier Themenschwerpunkte konzentrieren:

„- Perspektiven für die wirtschaftliche Entwicklung
- Perspektiven für die soziale Entwicklung
- Perspektiven für die räumliche Entwicklung
- Perspektiven für die regionale Entwicklung." (Perspektive München ZusFass, 3)

Die vier Schwerpunktthemen wurden zunächst separat betrachtet, indem die jeweiligen Chancen und Risiken der künftigen Entwicklungen analysiert und daraus Strategien entwickelt wurden. Wissenschaftliche Studien und sektorale Konzepte bildeten die Grundlage. Grundsätzlich wurden die vier Themenschwerpunkte jedoch immer miteinander vernetzt betrachtet, indem Wechselwirkungen und Zusammenhänge hergestellt und analysiert wurden.

Die Konzeptentwürfe zu den vier Hauptthemen wurden 1995 vorgestellt und in den folgenden zwei Jahren in über 70 Veranstaltungen mit unterschiedlichen Akteursgruppen diskutiert. Die sich wandelnden Rahmenbedingungen der Bevölkerungs- und Wirt-

schaftsentwicklung flossen dabei laufend in den Erarbeitungs- und Diskussionsprozess ein.

Aus den vier Leitthemen wurden dann nach Auswertung der Öffentlichkeits-Phase sieben Leitlinien abgeleitet, zu deren Umsetzung Leitprojekte, Fachkonzepte und Handlungsprogramme erarbeitet wurden und werden. Die Leitlinien, die alle zu diesem Zeitpunkt wesentlichen Themenfelder der Stadtentwicklung anschneiden, wurden 1998 vom Stadtrat verabschiedet. Sie lauten:

1 Sicherung und Förderung von Beschäftigung und wirtschaftlicher Prosperität

2 Verbesserung der Kooperation in der Region – Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsraumes

3 Sicherung des Sozialen Friedens durch Soziale Kommunalpolitik

4 Sicherung der Stadtteile durch Stadtteilentwicklung

5 Entwicklung zukunftsfähiger Siedlungsstrukturen durch qualifizierte Innenentwicklung

6 Bewahrung der Münchner Stadtgestalt – Förderung neuer Architektur

7 Erhaltung und Verbesserung der Mobilität für alle Verkehrsteilnehmer – stadtverträgliche Verkehrsbewältigung
(Perspektive München ZusFass, 48)

Abbildung 37: Der Bericht zur Stadtentwicklung 2005 der Perspektive München

Der Prozess wurde damit jedoch nicht abgeschlossen, sondern kontinuierlich fortgesetzt: „Jetzt werden in den Projekten die im Rahmen der Perspektive München erarbeiteten Strategien konkretisiert, überprüft und verbessert." (Perspektive München ZusFass, 4) Außerdem wurde die Perspektive München 2001 und 2005 (Perspektive München Bericht 2005) durch die „Berichte zur Stadtentwicklung" evaluiert und fortgeschrieben (s. Abbildung 37).

Als Ergebnis dieses Prozesses wurden seit 1998 fünf weitere Leitlinien und dazu gehörige Leitprojekte entwickelt.

8 Inneren Frieden sichern – durch kommunale Sicherheits-, Sozial-, Bildungs- und Kulturpolitik

9 Chancen der Neuen Medien nutzen – verbesserte Grundversorgung, öffentlichen Zugang, Medienkompetenz und Medienwirtschaft fördern

10 Ökologische Qualitäten entwickeln – natürliche Ressourcen sichern

11 Freizeitwert Münchens sichern – vielfältige Angebote für unterschiedliche Zielgruppen

12 Kultur stärken – Freiräume für Innovatives und Experimentelles schaffen; die Auseinandersetzung mit dem kulturellen Erbe, dem kulturellen Gedächtnis und internationalen Entwicklungen pflegen (Entwurf; vom Stadtrat 2005 zur öffentlichen Diskussion freigegeben)
(Perspektive München Bericht 2005, 3)

Die sämtlichen Leitlinien zugeordneten Leitprojekte, „zeigen exemplarisch, wie die in den Leitlinien formulierten Vorgaben und Strategien praktisch umgesetzt werden bzw. optimiert werden können" (Perspektive München Bericht 2005, 9). Die Leitprojekte

werden in einem engen Dialog zwischen den städtischen Fachreferaten sowie den weiteren städtischen und regionalen Akteuren erarbeitet. Zudem werden neue Formen der Bürgerbeteiligung und der öffentlich-privaten Kooperation entwickelt. Damit ist die Münchner Stadtentwicklungsplanung zu einem Prozess geworden, der als Ausdruck einer „neuen Planungskultur“ (Perspektive München ZusFass, 4) bezeichnet wird.

Als Resultat dieses Ansatzes liegt das Münchner Stadtentwicklungskonzept „Perspektive München“ – anders als alle anderen untersuchten Stadtentwicklungskonzepte – nicht als ein einzelner Text- und Materialband vor, sondern besteht aus zahlreichen Veröffentlichungen: So sind eine ganze Reihe von Themenheften und Schriften zu den vier Hauptthemen der Stadtentwicklung und den zugehörigen Einzelaspekten erschienen. Zum Themenbereich B „Perspektiven für den Sozialraum Stadt – Leben in München“ gehören beispielsweise Einzelschriften mit den Themen „Aufenthalts- und Integrationsperspektiven neuer Zuwanderergruppen“ (Perspektive München B 5) und „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“ (Perspektive München B 8) – diese Themenhefte behandeln damit Aspekte, die im Rahmen dieser Arbeit besonders interessieren.

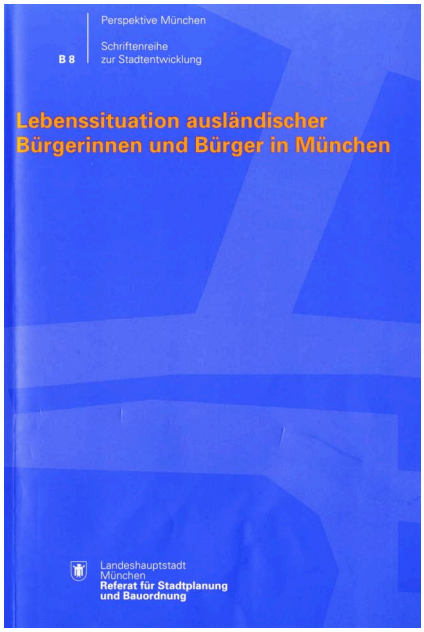


Abbildung 38: Perspektive München B 8: „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“

Die Fülle der behandelten Einzelthemen des Stadtentwicklungskonzeptes ist sehr groß. Eine integrierte Zusammenschau aller Aspekte fällt angesichts der vorliegenden Menge an teilthematischen Einzelwerken nicht leicht. Diese Funktion – die Integration und Verbindung der wesentlichen Aussagen der Einzelthemen-Hefte – erfüllt die Zusammenfassung der Perspektive München von 1999 (Perspektive München ZusFass). Auf knapp 80 Seiten werden die Themenschwerpunkte, Leitlinien, Leitprojekte und Umsetzungsschritte der Perspektive München gebündelt dargestellt.

Die Zusammenfassung gliedert sich in fünf inhaltliche Teile, denen ein Vorwort voran gestellt ist und denen vier Anhänge folgen. Der erste Abschnitt (Perspektive München ZusFass, 6–45) bildet den inhaltlichen Schwerpunkt. Unter dem Titel „Stadtentwicklung von allen Seiten betrachtet“ werden die wesentlichen Inhalte der vier Themenschwerpunkte, nämlich Perspektiven für die wirtschaftliche, soziale, räumliche und regionale Entwicklung Münchens zusammengefasst. Ein kurzes zweites Kapitel „Darauf hat sich der Münchner Stadtrat geeinigt“ (Seite 46–51) gibt die vom Stadtrat am 23.10.1997 und 18.2.1998 beschlossenen sieben Leitlinien wieder. Die fünf Leitprojekte, die die zahlreichen Konzepte und Strategien der Perspektive München konkretisieren und optimieren sollen, stellt das Kapitel 3 unter der Überschrift „Hier wird die Probe auf’s Exempel gemacht“ (S. 52–59) vor. Kapitel vier erläutert unter dem Titel „So soll der Münchner Stadtentwicklungsprozeß weitergehen“ (S. 60–63) die weiteren Schritte der Umsetzung und Fortschreibung der Perspektive München. Das abschließende fünfte Kapitel mit dem Motto „Information schafft Transparenz“ (S. 64–67) erläutert die Öffentlichkeitsarbeit der Perspektive München. Die Anhänge (S. 68–77) geben tabellarische Überblicke über die Veranstaltungen, Bausteine, Beschlüsse und veröffentlichten Produkte der Perspektive München.

Die Zusammenfassung ist mehr als die meisten anderen Veröffentlichungen der Perspektive München öffentlichkeitswirksam ausgerichtet und allgemein verständlich geschrieben – allein die oben zitierten betont publikumsorientierten Formulierungen der Überschriften verdeutlich das. Zahlreiche Karten, Grafiken und Fotos erläutern und illustrieren die im Text getroffenen Aussagen. Die eigenständige Funktion dieser Zusammenfassung wird durch die Tatsache erkennbar, dass im Text nur an einer Stelle auf konkrete Inhalte oder weiter führende Aussagen einzelner Themenhefte verwiesen wird. Nur in der Einleitung des ersten Kapitels wird darauf hingewiesen, dass hier in einer „knappen Zusammenfassung die wesentlichen Analysen, Konzepte und Strategien, die den Leitlinien der Perspektive München zugrunde liegen" (Perspektive München ZusFass, 7), dokumentiert werden – ergänzt durch einen Verweis auf die zugehörige Veröffentlichungsliste im Anhang. So erhält das sehr komplex und vielteilig angelegte Stadtentwicklungskonzept ein kompaktes Endprodukt, das mit den Berichten der anderen in dieser Arbeit untersuchten Stadtentwicklungskonzepte vergleichbar ist. Wobei in diesem Fall das Endprodukt eher die Spitze des Eisberges an publizierten Vorarbeiten, Studien und Berichten darstellt.

Der bereits erwähnte Bericht zur Stadtentwicklung 2005 ähnelt hinsichtlich Verständlichkeit und Öffentlichkeitsorientierung der Zusammenfassung von 1999. Nach einer bilanzierenden Einleitung der Stadtbaurätin (S. 4–5) fasst ein erster kurzer Abschnitt (S. 6–11) die Möglichkeiten der Stadt auf die sich wandelnden Bedürfnisse der Menschen Einfluss zu nehmen zusammen, um dann die wesentlichen aktuellen Themen der Stadtentwicklung, die Bedeutung der Leitlinien und Leitprojekte sowie die Umsetzungsstrategien und -instrumente vorzustellen. Auch die strategische Verknüpfung mit weiteren städtischen „Zielsystemen" und „Produktplänen" (Perspektive München Bericht 2005, 10) sowie die Fortschreibung und kontinuierliche Weiterentwicklung der Ziele wird dargestellt.

Im Mittelpunkt des zweiten Abschnitts stehen insgesamt zehn knapp zusammengefasste „Herausforderungen für die Stadtentwicklung" (S. 12–25): Diese reichen von der europäischen Integration über wirtschaftliche, soziale und verkehrliche Themen bis hin zur regionalen Kooperation und ökologischen Entwicklung. Den Hauptteil des Berichts zur Stadtentwicklung 2005 ergeben die im dritten Abschnitt vorgestellten „Leitlinien und Leitprojekte" (S. 26–83). Hier wird der aktuelle Stand der bereits 1998 beschlossenen und 1999 vorgestellten sowie der seitdem hinzugekommenen Leitlinien und Leitprojekte zusammengefasst. Ein abschließender Abschnitt gibt unter der Überschrift „PERSPEKTIVE MÜNCHEN im Prozess – Wie geht es weiter?" (S. 84–89) einen Ausblick über die nächsten Schritte.

Rolle und Bedeutung der Stadtentwicklungsplanung bzw. des Stadtentwicklungskonzepts

Das Münchner Stadtentwicklungskonzept „Perspektive München" soll einen „flexiblen Orientierungsrahmen für die weitere Entwicklung der Stadt" (Perspektive München ZusFass, 2) schaffen. Die Perspektive München dient der Verwaltung und dem Stadtrat als „wichtiger Beurteilungsmaßstab für Planungen und Projekte in allen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge" (Stadt München 2005a). Zentrales Anliegen ist dabei die ausdrückliche Umsetzungs- und Handlungsorientierung. Damit unterscheidet sich die Perspektive München von den Stadtentwicklungsplänen von 1963, 1975 und 1983, die

zum Ziel hatten, „die weitere Entwicklung der Stadt möglichst detailliert vorzugeben“ (Perspektive München ZusFass, 2).

Ein wichtiger Hinweis auf die programmatische Rolle der Stadtentwicklungsplanung für das Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen findet sich im Themenheft B8 zur Situation der ausländischen Bevölkerung Münchens:

> „Die Stadtentwicklungsplanung trägt zur Schaffung der Voraussetzungen für ein Zusammenleben der verschiedenen sozialen und kulturellen Gruppen bei. Durch städtebauliche Dichte, Infrastrukturen und Nutzungsmischung in den Quartieren sollen Wohn- und Aufenthaltsqualitäten für alle Bevölkerungsgruppen geschaffen werden.“ (Perspektive München B8, IV)

Damit wird der Bogen geschlagen von den allgemeinen Zielen – Voraussetzungen schaffen für ein Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen – zu Maßnahmenbereichen auf der baulichen Ebene.

Begriff, Verständnis, Inhalt, Dimension von Integration und Migration

In der Zusammenfassung der Perspektive München wird Migration und die Integration von Zuwanderern aus dem In- und Ausland als ein Thema der Stadtentwicklung hervorgehoben. Die Aussagen – auf die im Detail noch einzugehen ist – sind jedoch allgemeiner und programmatischer Natur. Erheblicher detaillierter und fundierter gehen zwei der acht Themenhefte aus dem Themenfeld B „Perspektiven für den Sozialraum Stadt – Leben in München“ ein: Das Heft B5 „Aufenthalts- und Integrationsperspektiven neuer Zuwanderergruppen“ (Perspektive München B5) dokumentiert auf gut 100 Seiten eine qualitative Studie, die sich speziell mit den Flüchtlingen in München befasst. Der Bericht wurde von POLIS Gesellschaft für Politik- und Sozialforschung mbH, München, im Auftrag des Planungsreferates erstellt und dem Stadtrat Münchens am 26.04.1995 vorgelegt. Das über 200 Seiten starke Heft B8 thematisiert umfassend die „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“ (Perspektive München B8). Dieser Bericht wurde von der Forschungsgruppe Kammerer, München, erarbeitet und dem Stadtrat am 11.06.1997 vorgelegt.

Beide Berichte sind also in die öffentlichkeitswirksame zusammenfassende Darstellung der Perspektive München eingeflossen, es war jedoch unvermeidlich, dass ein Großteil ihrer Substanz dabei auf der Strecke geblieben ist. Angesichts der Tatsache, dass insgesamt 21 Themenhefte zu den Hauptthemen der Perspektive München verfasst wurden, wird erkennbar, dass das Thema Migration und Zuwanderung keinen ausgeprägten Schwerpunkt der Stadtentwicklung darstellt. Zudem wurden die Berichte seit dem nicht mehr aktualisiert oder durch vergleichbare neue Studien ergänzt, so dass auch der aktuelle Bericht zur Stadtentwicklung 2005 nicht auf neuere im Rahmen der Perspektive München erarbeitete Erkenntnisse zurückgreifen kann. Andererseits liegt mit den beiden speziell für die Perspektive München erstellten wissenschaftlichen Studien eine fundierte Daten- und Fakten-Grundlage vor, die in die Leitlinien und Maßnahmen der Stadtentwicklungspolitik einfließen.

Aussagen der Zusammenfassung

Die Zusammenfassung der Perspektive München benennt, wie erwähnt, das Thema Integration von Migrantinnen und Migranten, geht aber nur am Rande darauf ein. Unter dem in den „Perspektiven für die soziale Entwicklung Münchens“ begründeten Prinzip der „Sozialen Kommunalpolitik“ (Perspektive München ZusFass, 18) geht es vor allem um die Querschnittsaufgabe der Armutsbekämpfung als Voraussetzung für den Erhalt des

sozialen Friedens; jedoch findet hier die Integration von Migranten keine ausdrückliche Erwähnung.

Generell stellen die Autoren fest, dass zwar durchaus Zuwanderungsbedarf besteht, dieser aber Integrations- und andere Probleme mit sich bringt.

> „Dennoch bringt die Zuwanderung in- und ausländischer Neubürgerinnen und Neubürger erhebliche Spannungen mit sich. Durch Zuzüge verschärft sich die Nachfrage auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt. Bei Zuwanderern aus ärmeren Gebieten muß in der Regel für Unterbringung und Integration, für Zugang zum Arbeitsmarkt, für Versorgung und Betreuung gesorgt werden. Obwohl die Zahl zuwandernder Menschen hinter den Prognosen, die Anfang der 90er Jahre für München vorgelegt wurden, zurückbleibt, muß sich die Münchner Stadtgesellschaft den Chancen und Risiken, die im multikulturellen Zusammenleben liegen, stellen." (Perspektive München ZusFass, 16)

Damit steht die Notwendigkeit der Integration von Migrantinnen und Migranten fest, doch eine weitere Auseinandersetzung mit dem Begriff der Integration bleibt ebenso aus, wie die Beschreibung von Maßnahmen, die ausdrücklich auf Integration abzielen.

„Das Zusammenleben von Deutschen und Ausländern verbessern" (Perspektive München ZusFass, 20) lautet eine Forderung der Perspektive München. Ziel ist die Integration von „auf Dauer oder für einen längeren Zeitraum hier lebenden Ausländerinnen und Ausländern" (ebd.). Unter Integration wird hier die „gleichberechtigte Teilnahme an den Sozial-, Arbeitsmarkt-, Kultur- und Bildungsangeboten" (ebd.) verstanden. Somit wird Integration als mehrdimensionaler Begriff mit entsprechend vielschichtigen Handlungsfeldern definiert.

Interessant ist nun die Ergänzung, dass der „Erhalt der kulturellen Identität – um eine Entwurzelung der Zuwanderer zu vermeiden" (ebd.) – eine zentrale Voraussetzung für die Integration ist. Ein sicher gut gemeinter Hinweis, mit dem betont werden soll, dass Integration ein Prozess ist, bei dem auch die Bedürfnisse der Migranten zu berücksichtigen sind. Der Kultur-Begriff bleibt in diesem Zusammenhang diffus, es bleibt offen, was die kulturelle Identität ausmacht und wer wo welche Wurzeln haben mag.

Trotz dieser unkritischen Begriffsverwendung (und einer entsprechend schlichten Botschaft an die Leserinnen und Leser) wird dann noch ein wichtiger Aspekt angesprochen: Ausländer in der Stadt bereiten Teilen der Bevölkerung auch Ängste, die ernst zu nehmen sind. „Deshalb darf gerade in München – einer Stadt, die über viele Jahrhunderte kulturell und wirtschaftlich durch Zuwanderung positive Impulse erhalten hat – Integrationspolitik keine Sonderrolle einnehmen. Sie muß eingebunden werden in den Rahmen einer sozialen Kommunalpolitik für alle Bürgerinnen und Bürger." (Perspektive München ZusFass, 20) Womit die eingangs erwähnte „Soziale Kommunalpolitik" ausdrücklich eine wesentliche Rolle bei der Integration der Migrantinnen und Migranten erhält.

Zum Aspekt der Partizipation heißt es in der vierten Leitlinie „Stärkung der Stadtteile durch Stadtteilentwicklung": „Die kontinuierliche Bürgerbeteiligung ist ein unverzichtbares Element im Rahmen einer offenen, sozialverträglichen Planung. Die verschiedenen Beteiligungsformen und Methoden sollen zielgerichtet weiterentwickelt werden. Dabei soll auch der Einsatz ‚neuer Medien' erprobt werden." (Perspektive München ZusFass, 50) Grundsätzlich wird der Bürgerbeteiligung also ein hoher Stellenwert eingeräumt.

Auch in den Perspektiven für die soziale Entwicklung Münchens wird die Erprobung der „integrierten Stadtteilentwicklung" als Planungsansatz vorgeschlagen. In den Stadtteilen sollen „selbsttragende Strukturen [geschaffen werden], beispielsweise in Form offener Stadtarbeitskreise, die alle relevanten Akteure vor Ort sowie die Bezirksausschüs-

se in die Projektarbeit einbinden“ (Perspektive München ZusFass, 23). Dabei sollen die Arbeitskreise Zielvorgaben zu allen wesentlichen Belangen der Stadtteilentwicklung erarbeiten. So sollen „neue Kooperationsformen vor Ort entwickelt und erprobt werden“ (Perspektive München ZusFass, 23).

Dass – je nach Stadtteil – selbstverständlich auch Migrantinnen und Migranten in diese Prozesse der integrierten Stadtteilentwicklung eingebunden werden sollen, ist zu vermuten. Hinweise auf die gezielte Aktivierung einzelner Migrantengruppen finden sich in der Zusammenfassung der Perspektive München jedoch nicht.

Konkretere und ausführlichere Aussagen zur Integration von Migranten trifft das Heft B8 zur Lebenssituation der Ausländerinnen und Ausländer.

Aussagen in Heft B8 „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“

Bereits im Vorwort des Hefts B8 wird die Bedeutung der Integration der in München lebenden Ausländerinnen und Ausländer betont. Integration ist hierbei mehr als nur ein soziales oder auf einzelne Ressorts bezogenes Thema, sie wird zu einem Ziel der Stadtentwicklung insgesamt erhoben: „Ziel der Stadtentwicklung bleibt die Integration der auf Dauer oder für einen längeren Zeitraum hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer unter Wahrung ihrer kulturellen Identität.“ (Perspektive München B8, Vorwort) Leider fehlt es gänzlich an einer weiteren Auseinandersetzung mit dem, was eigentlich Integration ist, was genau unter kultureller Identität – jenseits eines oberflächlichen Gefühls davon – zu verstehen ist und welchem Akteur welche (integrierende?) Rolle zukommen könnte. So bleibt es bei einem diffusen Problembewusstsein, das über die pauschale Erkenntnis, dass Integration *irgendwie* sehr wichtig ist für die Stadtentwicklung, nicht hinaus kommt.

Die fehlende Auseinandersetzung mit den zentralen Begriffen ändert nichts daran, dass die Bedeutung von Integration an verschiedenen Stellen betont und ausgeführt wird. So ist den „Schlußfolgerungen aus Sicht der Stadtentwicklungsplanung“ zu entnehmen, dass angesichts der Tatsache, dass Kommunen keine Maßnahmen der Zuzugsbegrenzung treffen können, „eine Verbesserung des Zusammenlebens von Deutschen und Ausländern“ (Perspektive München B8, III) anzustreben sei. Auch hier taucht noch einmal die Passage aus dem Vorwort auf, nach der das Ziel (diesmal ohne den Hinweis auf die Stadtentwicklung) „die Integration der auf Dauer oder für einen längeren Zeitraum hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer v. a. in der Sozial-, Arbeitsmarkt-, Kultur- und Bildungspolitik unter Wahrung ihrer kulturellen Identität“ (Perspektive München B8, III) sei.

Die verschiedenen zur Integration gehörigen Dimensionen, Ziele und Maßnahmen werden in Kapitel 5 der Schlussfolgerungen und Empfehlungen thematisiert. Es geht um „[ö]konomische, soziale und politische Aspekte der Integration“ (Perspektive München B8, 23–25). Hierbei werden „eine Reihe von Eigenarten und Problemen, die für die Lebenslage der ausländischen Bevölkerung von Bedeutung sind“ (Perspektive München B8, 23), geschildert. Die Integrations-Aspekte werden nach vier Themen differenziert: „Einkommenslage und Arbeitssituation“, „Wohnungssituation“, „Soziale Integration“ und „Politische Aspekte“.

Das Thema „Einkommenslage und Arbeitssituation“ steht also an erster Stelle. Der ökonomische Status und die Einkommenslage wird als elementar für den „sozialen Status, die finanzielle und soziale Absicherung […] und die Verteilung der sozialen

Chancen für die nachfolgenden Generationen“ (Perspektive München B8, 23) angesehen. In Anbetracht der Tatsachen, dass Ausländerinnen und Ausländer über geringere Einkommen verfügen, besonders häufig Tätigkeiten mit geringeren Anforderungen an die berufliche Qualifikation ausüben und besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind, werden Maßnahmen vorgeschlagen, diese ungünstige Situation zu verbessern. Wesentliche Voraussetzung ist die Anhebung des Qualifikationsniveaus durch Fördermaßnahmen und Initiativen im Weiterbildungsbereich. Weiterhin sollen wegen der höheren Arbeitsbelastungen Maßnahmen der Gesundheitskontrolle und -vorsorge verbessert werden. Außerdem soll die „interkulturelle Aufklärung […] durch Schaffung von spezifischen Modellen zur Integration ausländischer Arbeitnehmer“ (Perspektive München B8, 23) verbessert werden.

Während die ersten beiden Maßnahmen noch operationalisierbare Ansätze darstellen, fällt es schwer, eine Vorstellung davon zu entwickeln, was genau mit „spezifischen Modellen zur Integration“ gemeint sein könnte – zumal im Themenfeld „Einkommenslage und Arbeitssituation“. Hier scheint es sich eher um ein Schlagwort zu handeln, das dokumentieren soll, dass *irgendetwas* geschehen muss, um ausländische und deutsche Kollegen einander näher zu bringen – in welcher Beziehung und vor dem Hintergrund welcher Problemlagen auch immer.

Auch das Wohnen und die Wohnsituation werden als wesentliche Indikatoren für die Integration der in München lebenden Ausländerinnen und Ausländer angesehen. Hier zeigen sich erhebliche Benachteiligungen. Maßnahmen der De-Segregation auf Quartiers- und Stadtteilebene werden als wesentliche Integrationsmaßnahmen genannt. Damit wird deutlich, dass eine gesellschaftliche Integration nur dann als gelungen angesehen wird, wenn die räumliche Separierung ein gewisses (nicht näher benanntes) Maß nicht überschreitet.

Unter der Überschrift „soziale Integration“ (Perspektive München B8, 24f.) differenziert die Studie drei Punkte: Dies ist zunächst der „Umgang mit Behörden“: Ausländerinnen und Ausländer haben auf Grund ihres rechtlichen Status besonders häufig mit den Behörden zu tun. Besondere Schwierigkeiten bereiten das Formularwesen und die Kommunikation mit den Behörden. Daher sollen Mitarbeiter der städtischen Behörden für den Umgang mit der ausländischen Bevölkerung geschult und verstärkt ausländisches Personal eingesetzt werden. Ein weiterer Punkt sind die „Beratungsstellen für Migranten“. Die Bedeutung der von den Wohlfahrtsverbänden geführten Einrichtungen für die Sozialberatung und psychologische Betreuung wird sehr hoch eingeschätzt. Die Kapazitäten der Einrichtungen sollen ausgebaut, die Koordinierung mit städtischen Stellen verbessert werden. Dies führt zum dritten Baustein der sozialen Integration: „Städtische Dienste und Einrichtungen“. Die Bekanntheit und Bedeutung der Jugendzentren, Büchereien und Sportanlagen ist nach Angaben der Verfasser groß. „Diese Dienste […] stellen Möglichkeiten für die Integration und Partizipation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen dar.“ (Perspektive München B8, 24) Zukünftig sollten „nationalspezifische[] Angebote[]“ sowie „interkulturelle[] Angebote[]“ (ebd.) vor allem für verschiedene Altersgruppen auch in Verbindung mit der deutschen Bevölkerung weitergeführt werden.

An die Ausführungen zur sozialen Integration schließt sich der letzte Punkt: „Politische Aspekte“ (Perspektive München B8, 25) an. Im Mittelpunkt stehen die institutionellen und rechtlich festgelegten Formen der Mitwirkung. Informelle Formen der Partizipa-

tion von Migrantinnen und Migranten an Entscheidungs- und Planungsprozessen werden nicht angesprochen. Es wird die Notwendigkeit betont, die Bedeutung der offiziellen Interessensvertretungen der ausländischen Bevölkerung in der Öffentlichkeit stärker hervorzuheben.

In einer Art Quintessenz wird gefolgert, dass sich die ausländische Bevölkerung nur dann in die „deutsche Kultur und Rechtsstruktur" integrieren lässt, wenn „zugleich eine Bindung an die Herkunftskultur nicht ausgeschlossen bleibt. Die kulturelle Gebundenheit an die Heimatländer und die damit verbundene Ambivalenz der ausländischen Bevölkerung ‚zwischen den Kulturen' sollte akzeptiert und bei der Konzeption oder Planung von Maßnahmen erwogen und berücksichtigt werden." (Perspektive München B8, 25)

Auf die Problematik eines holzschnittartig vereinfachenden Kultur-Verständnisses gehe ich unten näher ein. Auch an dieser Stelle der Perspektive München wird nicht der Versuch unternommen, die allgemeinen Aussagen um weitere und differenziertere Betrachtungen zu ergänzen. Allerdings betonen die Verfasser der Studie am Beginn ihrer „Schlußfolgerungen und Empfehlungen", dass mit den vorgeschlagenen Maßnahmen nicht ausschließlich und allein „die – in sich unterschiedliche – Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer" (Perspektive München B8, 18), sondern die ganze Bevölkerung angesprochen sei. Damit wird zum einen deutlich, dass Integration nicht als einseitiger Akt der Bringschuld der Migranten verstanden wird und dass zudem erkannt wird, dass die Gruppe der Ausländer durchaus zu differenzieren ist. Umso verwunderlicher ist dann, dass bei den beschriebenen Aspekten der Integration weitere notwendige Differenzierungen ausbleiben.

Im Unterschied zur Zusammenfassung thematisiert die Studie zur Lebenssituation der Ausländer Aspekte der politischen Interessenvertretung ganz ausdrücklich. Allerdings geht es ausschließlich um die institutionellen und rechtlich festgelegten Formen der Mitwirkung. Informelle Formen der Partizipation von Migrantinnen und Migranten an Entscheidungs- und Planungsprozessen werden nicht angesprochen.

Zunächst wird festgestellt, dass die befragten Ausländerinnen und Ausländer ein großes Interesse sowohl an bundes- also auch an kommunalpolitischen Fragen haben (Perspektive München B8, 16). Das Interesse an einer Verbesserung der Situation der Ausländer in Deutschland rangiert allerdings auf einem ähnlichen Niveau wie das Interesse an der „Erhaltung des Friedens oder [an] Probleme[n] des Umweltschutzes" (ebd.).

Die Interessensvertretungen der Ausländer – Ausländerbeirat, Ausländerbeauftragte, Ombudsmann – sind unter den Ausländern mehr oder minder bekannt und akzeptiert, doch im Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft sehen viele Ausländer den eigentlich adäquaten Weg, die eigenen Belange wahren zu können. Darüber hinaus zeigen vor allem die befragten Türken (85,9 Prozent) und Griechen (75,1 Prozent) ein starkes Interesse an der Beteiligung an den Kommunalwahlen.

In den „Schlußfolgerungen und Empfehlungen" (Perspektive München B8, 18ff.) werden in den „[p]olitische[n] Aspekte[n]" (Perspektive München B8, 25) der Integration die hier genannten Befunde noch einmal etwas ausführlicher dargestellt, ohne dass es allerdings wesentliche Ergänzungen gäbe.

Aussagen des Berichts zur Stadtentwicklung 2005

Der Bericht zur Stadtentwicklung 2005 stellt in den „Herausforderungen der Stadtentwicklung“ unter der Überschrift „Migration und Integration“ fest, dass die Einwohnerzahl Münchens „voraussichtlich aufgrund von Zuwanderung weiterhin leicht ansteigen“ (Perspektive München Bericht 2005, 18) wird. Auch der Ausländeranteil von derzeit 23 Prozent wird in den nächsten 10 Jahren leicht wachsen. Betont wird der besonders hohe Anteil der nichtdeutschen Kinder und Jugendlichen: Diese Altersgruppe macht 25 Prozent der ausländischen Bevölkerung aus und liegt damit deutlich über dem Durchschnitt von 15 Prozent der Gesamtbevölkerung. Anders als die beiden älteren Werke verweist die Bericht von 2005 auf die Tatsache, dass vor allem bei den Kindern und Jugendlichen die Staatsangehörigkeit nicht mehr die tatsächlichen Verhältnisse wiedergibt: „[D]er Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund liegt weit darüber.“ (Perspektive München Bericht 2005, 20) Zuwanderer bzw. die Kinder von Zuwanderern werden also, dies ist die damit zu verbindende Aussage, die Münchner Bevölkerung in wachsendem Maße prägen. Die Bedingungen für eine Integration der Migranten und ihrer Kinder werden als zunehmend problematisch bewertet, weil sich beispielsweise die Situation auf dem Arbeitsmarkt weiter verschlechtert. In diesem Zusammenhang müssen die Bildungschancen gerade für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund verbessert werden.

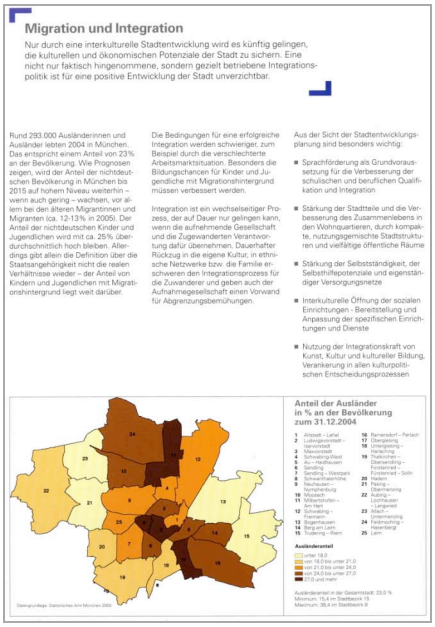


Abbildung 39: Migration und Integration – ein Thema der Perspektive München (Bericht zur Stadtentwicklung 2005, 20)

Vor diesem Hintergrund erläutern die Autoren den Begriff der Integration: Integration wird als ein „wechselseitiger Prozess“ beschrieben, der „auf Dauer nur dann gelingen kann, wenn die aufnehmende Gesellschaft und die Zugewanderten Verantwortung dafür übernehmen“ (Perspektive München Bericht 2005, 20). Als eine Erschwernis für den Integrationsprozess wird hierbei der „Rückzug in die eigene Kultur, in ethnische Netzwerke bzw. die Familie“ (ebd.) gesehen, nicht zuletzt, weil damit „auch der Aufnahmegesellschaft ein[] Vorwand für Abgrenzungsbemühungen“ (ebd.) gegeben wird.

Damit wird deutlich Wert darauf gelegt, dass Integration ein Prozess ist, der alle Teile der Bevölkerung angeht und in die Pflicht nimmt. Allerdings wird an dieser Stelle offen gelassen, was Integration substanziell beinhaltet, was also das Ziel oder Ergebnis eines Integrationsprozesses ist. Hierzu kann aber die dritte – bereits 1998 beschlossene und noch immer gültige – Leitlinie „Sozialen Frieden durch soziale Kommunalpolitik sichern“ herangezogen werden: „Allen auf Dauer oder für einen längeren Zeitraum in München lebenden Ausländerinnen und Ausländern soll die Integration, das heißt die gleichberechtigte Teilnahme bei Erhalt der kulturellen Identität ermöglicht werden.“ (Perspektive München Bericht 2005, 36) Darüber hinaus gehende, ergänzende oder einschränkende Hinweise werden nicht formuliert, so dass davon auszugehen ist, dass sich nichts am der Perspektive München zu Grunde liegenden Integrationsverständnis geändert hat. Es fällt allerdings auf, dass im Unterschied zur Zusammenfassung von 1998 im Bericht von 2005 auf eine weitere Spezifizierung des Begriffs der „kulturellen Identität“ verzichtet wird.

Dennoch versucht der Bericht zur Stadtentwicklung 2005 eine gewisse Operationalisierung des Integrationsbegriffs: Aus den in den „Herausforderungen“ erkannten und benannten Integrationserfordernissen werden allgemeine und thematisch weit gefächerte Handlungsfelder „[a]us Sicht der Stadtentwicklungsplanung“ (Bericht zur Stadtentwicklung 2005, 20) abgeleitet:

- Sprachförderung
- Stärkung der Stadtteile durch Nutzungsmischung und vielfältige öffentliche Räume
- Stärkung der Selbsthilfepotenziale
- Interkulturelle Öffnung der sozialen Einrichtungen
- Kunst, Kultur und kulturelle Bildung

Abbildung 40: Integrationsmaßnahmen und Terrorismusbekämpfung – Gegenüberstellung in der Perspektive München (Perspektive München Bericht 2005, 64f.)

Diese Handlungsbereiche werden dann in den Leitprojekten teilweise ergänzt und spezifiziert. Die Leitlinie 8 „Inneren Frieden sichern – durch kommunale Sicherheits-, Sozial-, Bildungs- und Kulturpolitik“ betont zunächst allgemein „Integrationsmaßnahmen für Migrantinnen und Migranten“ (Perspektive München Bericht 2005, 64). Hier werden Vorgaben des seit dem 1.1.2005 geltenden Zuwanderungsgesetzes aufgegriffen (s. Kap. 1.2, S. 17 dieser Arbeit (Rechtliche Dimension der Integration)). Das Gesetz schreibt so genannte Integrationskurse vor. Hier sieht sich die Landeshauptstadt München „als größte Ausländerbehörde in Deutschland“ (Bericht zur Stadtentwicklung 2005, 64) besonders gefordert. Ziel sei es deshalb, die gesetzlichen Vorgaben in Kooperation aller verantwortlichen Behörden, Beratungsträger und Interessensvertretungen umzusetzen. Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus gehende Integrationsmaßnahmen werden in diesem Zusammenhang nicht formuliert. Damit zeigt der Bericht zur Stadtentwicklung 2005 keine spezifisch auf München bezogenen oder weiter gedachten konzeptionellen Integrationsansätze.

Vielmehr wird in ähnlichem Textumfang unter dem direkt auf die „Integrationsmaßnahmen“ folgenden Schlagwort „Terrorismusbekämpfung“ auf die Notwendigkeit der Gefahrenabwehr und der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verwiesen. Ausdrücklich wird auf das nach dem 11. September 2001 verabschiedete „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ verwiesen und erläutert, welche Maßnahmen München zur Umsetzung des Gesetzes trifft. (Perspektive München Bericht 2005, 65)

Abbildung 41: Licht-und-Schatten-Metaphorik in der Perspektive München (Perspektive München Bericht 2005, 12f.)

Die direkte Nachbarschaft von „Integration“ und „Terrorismusbekämpfung“ macht die große Spannweite deutlich, innerhalb derer sich Kommunen derzeit mit – im weitesten Sinne – Fragen von Zuwanderung und „kulturellen“ Konflikten tangiert sehen. Die Gleichgewichtung beider Aspekte – Integration der Münchner Migranten und Terrorismusbekämpfung – macht diese auch zu gleichrangig relevanten Themen für die Perspektive München und die Stadtentwicklung. Die unmittelbare Folge und vergleichbare Gewichtung beider Themen legt einen Zusammenhang nahe, der zum Beispiel so interpretiert werden könnte: Die Integration von Migranten ist eine dringliche Aufgabe – ein Nachlassen oder gar Scheitern der staatlichen Integrationsbemühungen kann in terroristische Gewaltakte münden. Sind damit des-integrierte Zuwanderer potenzielle Attentäter? Eine Frage, die in diesem Zusammenhang implizit gestellt wird und ein Bedrohungsszenario zeichnet, das möglicherweise der „gefühlten“ Realität der Münchner Mehrheitsgesellschaft nahe kommt. Ob aber die Relevanz der Terrorismusbekämpfung tatsächlich mit der Integrationsaufgabe gleich zu setzen ist, muss doch bezweifelt werden.

Allerdings passt diese Gegenüberstellung durchaus zur „Licht-und-Schatten-Metaphorik“, unter die die „Herausforderungen der Stadtentwicklung“ (Perspektive München Bericht 2005, 12–25) gestellt werden (s. Abbildung 41). Neben der als Titel stehenden Aussage „Licht und Schatten liegen manchmal sehr nahe zusammen“ wird in einer Bildunterschrift formuliert: „Wo Licht ist, ist auch Schatten. Dieses Naturgesetz gilt im

übertragenen Sinn auch für die Stadtgesellschaft. Im positiven wie im negativen Sinn." (Perspektive München Bericht 2005, 13) Mit dieser Metapher im Hinterkopf wird die Terrorismusgefahr zu einem „Naturgesetz" – der dunkle Schatten des Terrors bedroht die hell leuchtenden Integrationsbemühungen. Und da auch die Politik nichts gegen Naturgesetze ausrichten kann, bleibt nur die Möglichkeit, sich mit dem Unabwendbaren abzufinden und sich nach Möglichkeit vorzubereiten. Damit lassen sich schlichte Problembeschreibungen und vermeintlich pragmatische Lösungsansätze leicht rechtfertigen. Im Stadtentwicklungskonzept wiederum begründet das dann die reduzierte Darstellung der Integrationsmaßnahmen auf die nach neuem Recht obligatorischen Integrationskurse. Zudem dokumentiert es ängstlichen Stadtbewohnern gegenüber einen deutlichen Machtanspruch eines starken Staates, der bestrebt ist, die Stadtgesellschaft vor „natürlichen" Gefahren zu schützen. Oder, wie es der Kunsthistoriker Martin Warnke in seinem Buch „Politische Landschaft" formuliert: „Ein ganz banaler Machtanspruch erhält durch den Einsatz eines ganz einfachen physischen Phänomens die Wucht eines Naturereignisses." (Warnke 1992, 143) So sehen sich die kommunalen Münchner Stadtentwickler weniger in die schwierige Pflicht genommen, die Stadtgesellschaft als komplexes, kompliziertes und höchst widersprüchliches Gemeinwesen zu begreifen und entsprechend zu behandeln.

Konsequenterweise verweisen die Verfasser des Berichts zur Stadtentwicklung 2005 dann am Schluss – im Ausblick auf die weiteren Schritte – auf die eigene Nicht-Zuständigkeit: Dort wird Integration zunächst allgemein als „eine Querschnittsaufgabe aller Bereiche von Politik und Gesellschaft" (Perspektive München Bericht 2005, 86) benannt. Daraus wird die Notwendigkeit eines kommunalen Integrationskonzepts abgeleitet. Dieses soll „die zentralen Ziele, Handlungsfelder und Leitlinien" (ebd.) zur Integration definieren. Die „Federführung" (ebd.) bei der Erstellung dieses kommunalen Integrationskonzeptes wird dem Sozialreferat zugewiesen. Damit ist Integration – trotz ihrer Eigenschaft als Querschnittsaufgabe – ganz eindeutig ein „soziales" Thema. Insgesamt machen die zum Teil holzschnittartigen und im Vergleich zur Zusammenfassung der Perspektive München von 1999 weiter reduzierten Hinweise deutlich, dass die Abteilung für Stadtentwicklungsplanung im Thema Migration und Integration dann doch keine prioritäre Zukunftsaufgabe für sich erkennt.

Im Bericht zur Stadtentwicklung 2005 bleibt auch im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung alles beim alten. Die in der vierten Leitlinie getroffenen grundsätzlichen Aussagen zur Bürgerbeteiligung werden beibehalten. Auf der Ebene der Leitprojekte wird darüber hinaus das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt" und seine Münchner Projekte angesprochen. Es wird betont, dass „durch die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger […] die Zukunft der Stadtquartiere gestaltet werden" (Perspektive München Bericht 2005, 41) soll. Weiter gehende Aussagen zur Partizipation oder Aktivierung von Migrantinnen und Migranten werden aber nicht getroffen.

Stadtbezogene Migrationsaspekte

Bevölkerungsentwicklung, demografischer Wandel – Zuwanderungsbedarf, Zuwanderungsgestaltung

Aussagen der Zusammenfassung

Die Zusammenfassung der Perspektive München thematisiert die Zuwanderung und ihre Folgen in den „Perspektiven für die soziale Entwicklung Münchens" (Perspektive Mün-

chen ZusFass, 16–23) als eine der vielfältigen Herausforderungen der Stadtentwicklungspolitik, neben dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel.

Es werden zum einen die positiven Folgen der Zuwanderung benannt: Ausgleich ungünstiger demografischer Entwicklungen wie Überalterung und Kinderlosigkeit, aber auch Versorgung der Wirtschaft mit qualifizierten Arbeitskräften aus dem In- und Ausland. Zum anderen aber werden die Schwierigkeiten dargestellt, die mit der Zuwanderung vor allem aus ärmeren Gebieten einhergehen: Verschärfung der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, Arbeitsplatzbedarf, notwendige Betreuung und Versorgung. Es wird festgestellt, dass die Zuwandererzahlen niedriger waren als zu Beginn der 1990er Jahre prognostiziert – dennoch „muß sich die Münchner Stadtgesellschaft den Chancen und Risiken, die im multikulturellen Zusammenleben liegen, stellen“ (Perspektive München ZusFass, 17).

Eine dem Text zugeordnete Grafik veranschaulicht den überproportional wachsenden Anteil der ausländischen Bevölkerung in München bei gleichzeitig nur leicht steigender Gesamteinwohnerzahl – ein Entwicklungstrend, der auch für die Zeit bis 2010 prognostiziert wird.

Weitere Hinweise zu Zuwanderungszahlen und Bevölkerungsentwicklung liefert die Zusammenfassung der Perspektive München nicht. Auch wenn in der Zusammenfassung nicht ausdrücklich darauf hingewiesen wird, findet der interessierte Leser (resp. die interessierte Leserin) im oben erwähnten Heft B8 zur „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“ deutlich detailliertere und umfassendere Informationen.

Aussagen in Heft B8 „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“

Heft B8 gibt die Ergebnisse einer Untersuchung wieder, die das Planungsreferat in Auftrag gegeben hat, um „die wesentlichen Bedingungen der Lebenssituation der ausländischen Bevölkerung in München darzustellen“ (Perspektive München B8, II). Anlass für die Untersuchung waren die vom Planungsreferat erkannten stark voranschreitenden Strukturveränderungen insbesondere in Bezug auf die ausländische Bevölkerung. Neben der starken quantitativen Zunahme der ausländischen Bevölkerung zwischen 1985 und 1996 von 15,9 Prozent auf 21,6 Prozent der Gesamtbevölkerung (Perspektive München B8, I) und wachsender Flüchtlingszahlen wurden auch die zunehmenden sozialen Polarisierungen immer deutlicher.

Wie bereits in der Zusammenfassung zitiert, werden auch im Themenheft B8 die positiven und negativen Folgen der Zuwanderung gegenübergestellt. Um im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung aber angemessen auf die Entwicklungen reagieren zu können, sind „ausreichende und verläßliche Daten erforderlich, die bis dato nicht hinreichend vorlagen“ (Perspektive München B8, I). Die vom Planungsreferat in Auftrag gegebene Studie soll dieses Defizit beheben.

Die Studie, die in ähnlicher Form auch für die deutsche Bevölkerung durchgeführt wurde, beinhaltet im Wesentlichen die Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von 1.600 ausländischen Haushalten (ca. 4.400 Personen) – womit Eingebürgerte oder Migranten mit deutschem Pass (wie zum Beispiel Spätaussiedler) nicht zu den hier thematisierten Gruppen gehören. Das Themenspektrum der Untersuchung ist breit angelegt und umfasst eine Vielzahl von Aspekten: Struktur und Zusammensetzung der

Haushalte, Aufenthaltsstatus und -ziele sowie soziale, wirtschaftliche, berufliche, schulische und weltanschauliche Themen.

Umfänglichster Teil des Berichts ist die Wiedergabe der „Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung“ zur „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“ (Perspektive München B8, 27–223). Hinsichtlich der Konsequenzen für die Stadtentwicklungsplanung von besonderem Interesse sind aber die davor abgedruckten „Schlußfolgerungen aus der Sicht der Stadtentwicklungsplanung“ (Perspektive München B8, III–VI) sowie die „Ergebnisse im Überblick. Schlußfolgerungen und Empfehlungen“ der beauftragten Forschungsgruppe (Perspektive München B8, 18–25).

In Bezug auf die Frage nach demografischen und einwanderungsstrategischen Leitlinien oder Konzepten findet sich allerdings nicht viel Material, auf das hier Bezug genommen werden könnte. Es wird festgestellt, dass eine „kritische Zuwanderungsgrenze rein quantitativ nicht angegeben werden kann“ (Perspektive München B8, III) und dass durchaus mit weiter steigenden Zuwandereranteilen zu rechnen sei (Perspektive München B8, 2). Aber ein regelrechter Bedarf nach weiteren Zuwanderern oder nach einem Konzept der Zuwanderungsregelung wird nicht beschrieben. Die meisten Inhalte des Berichts zur Lebenssituation der Ausländerinnen und Ausländer in München beziehen sich auf andere Migrations-Themen, wie etwa rechtliche Fragen, die wirtschaftliche Lage der Migranten, Schule, Bildung und Beruf, Deutschkenntnisse, Gesundheit, soziale Kontakte, Behörden und politische Interessen.

Aussagen des Berichts zur Stadtentwicklung 2005

In den einleitenden Worten zum Bericht zur Stadtentwicklung 2005 beschreibt die Münchner Stadtbaurätin Christiane Thalgott insgesamt sieben Herausforderungen, denen sich München und generell „Städte und Stadtregionen“ heute stellen müssen. Thalgott stellt unter anderem fest: „Die – ökonomisch und demografisch notwendige – Zuwanderung verlangt nach zusätzlichen sozialen und kulturellen Integrationsanstrengungen der Städte.“ (Perspektive München Bericht 2005, 4) Dass nur ein stetiger Zuwanderungsüberschuss eine bis 2015 stabile Bevölkerungszahl sicherstellt, wird auch in den „Herausforderungen für die Stadtentwicklung“ unter zum Thema „demografischer Wandel“ (Perspektive München Bericht 2005, 18) festgestellt (s. Abbildung 42). Zuwanderung wird also als notwendiges Faktum dargestellt. Daraus ergibt sich aber offenbar nicht die Frage, ob und wie sich der Prozess der Zuwanderung gestalten lässt, sondern es stellt sich vor allem die Frage nach der Integration der Zuwandernden.

Diese Sichtweise wird auch am Ende des Berichts zur Stadtentwicklung 2005 deutlich: Unter der Frage „Wie geht es weiter?“ (Perspektive München Bericht 2005, 86) wird unter anderem ein rascher Wandel der sozioökonomischen und -demografischen Rahmenbedingungen festgestellt. Eines der sich für die Zukunft ergebenden Themen ist angesichts einer verstärkten Zuwanderung eine notwendige „integrationsorientierte Stadtentwicklung“ (Perspektive München Bericht 2005, 86). Damit ist Zuwanderung eine nicht weiter zu beeinflussende Größe –

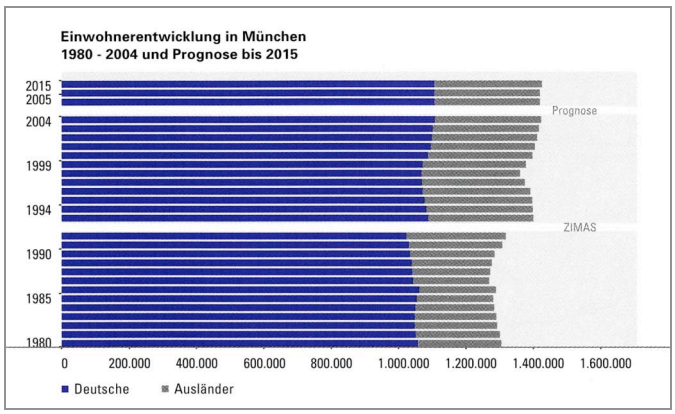


Abbildung 42: Einwohnerentwicklung in München 1980–2015 (Perspektive München Bericht 2005, 18)

die Aufgabe besteht im Umgang mit ihr.

Eine ähnliche Zurückhaltung bei der Frage nach der Zuwanderungsgestaltung wird in den „Herausforderungen für die Stadtentwicklung“ (Perspektive München Bericht 2005, 12–25) erkennbar. Dort stellen die Verfasser unter dem Stichwort „Europäische Integration“ zunächst fest, dass München „in der Vergangenheit von einer nachfragebezogenen Zuwanderung von Arbeitskräften profitiert“ (Perspektive München Bericht 2005, 15) hat. Angesichts der EU-Osterweiterung wird eine „Chance“ gesehen, auch weiterhin durch den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte zu profitieren. Entsprechend wird, wenn auch vage, die „Möglichkeit“ formuliert, „die Bedingungen dafür zu verbessern“ (ebd.). Gleichzeitig wird aber auch zu bedenken gegeben, dass durch wachsende Konkurrenz aus dem Osten der EU eine Belastung des Arbeitsmarktes vor allem bei gering qualifizierten Arbeitskräften und für Mittelstand und Handwerk entstehen kann. So bleibt insgesamt unklar, mit welchen Konzepten und Maßnahmen die Chancen hinsichtlich der Fachkräfte genutzt und gleichzeitig die Risiken auf anderen Teilen des Arbeitsmarktes minimiert werden könnten.

Segregation

Aussagen der Zusammenfassung

In der Zusammenfassung der Perspektive München wird das Thema ethnischer Segregation nicht ausdrücklich angeschnitten. Ein allgemeiner Hinweis auf das Ziel einer durchmischten Bevölkerung findet sich in den Perspektiven zur sozialen Entwicklung. Dort wird das Ziel eines „sozial ausgeglichenen Klimas“ (Perspektive München ZusFass, 19) benannt, verbunden mit der Aufgabe, „für Mischung und Vielfalt“ (ebd.) zu sorgen. Die Gruppen, auf die diese Aufgabe bezogen wird, sind „Frauen, Alleinerziehende[], junge[] Familien sowie ältere[] oder in ihrer Mobilität eingeschränkte[] Menschen“ (ebd.) – Migranten bzw. einzelne Nationalitäten oder Ethnien werden hier nicht aufgeführt. Damit ist speziell die ethnische Segregation zwar kein Thema, doch es kann davon ausgegangen werden, dass das Ziel einer sozialen Mischung auch Migrantinnen und Migranten einschließt.

Potenziell möglich gewesen wären Hinweise auf Segregation und auf den Umgang damit noch im Ziel „Stärkung der Stadtteile“ (Perspektive München ZusFass, 22). Doch außer der allgemein gültigen Feststellung, dass „[l]ebendige, gemischte Stadtviertel mit hoher Aufenthaltsqualität und vielfältigen Freizeitangeboten […] die Qualitäten des städtischen Lebens [bestimmen]“ (Perspektive München ZusFass, 22), finden sich keine weiteren Hinweise auf bemerkenswerte bzw. als Problem bewertete Ungleichverteilungen einzelner Bevölkerungsgruppen.

Aussagen in Heft B8 „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“

Im Heft B8 zur Lebenssituation der in München lebenden Ausländer wird etwas deutlicher, warum das Thema der ethnischen Segregation in der Perspektive München nur einen Randaspekt darstellt. Es wird hervorgehoben, dass das Ausmaß der ethnischen Segregation in München nicht besonders hoch ist: „Tendenzen einer Konzentration der ausländischen Bevölkerung auf nur wenige Stadtbezirke und damit die Gefahr einer ‚Ghettoisierung’ der ausländischen Bevölkerung sind in München nicht gegeben.“ (Perspektive München B8, 1)

Nur für einen Stadtbezirk – Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt – wird ein deutlich über dem Durchschnitt von 21,6 Prozent liegender Ausländeranteil von 34,7 Prozent festgestellt. (Bis heute (Stand 31.12.2004) ist der Ausländeranteil in diesem Stadtbezirk übrigens auf 29,4 Prozent zurück gegangen (Landeshauptstadt München, Statistisches Amt 2005, 25).) Womit – die Verfasser der Studie betonen es – nicht ausgeschlossen wird, dass innerhalb der Stadtbezirke, in einzelnen Straßen oder Wohnblocks, durchaus höhere Ausländeranteile vorkommen. „Allerdings lebt nur ein Viertel der ausländischen Bevölkerung in Wohnhäusern mit überwiegend ausländischen Mietparteien." (Perspektive München B8, 1) Damit ist dann in der Tat eine nicht besonders stark ausgeprägte Segregation der in München lebenden Ausländer zu verzeichnen (s. Abbildung 43).

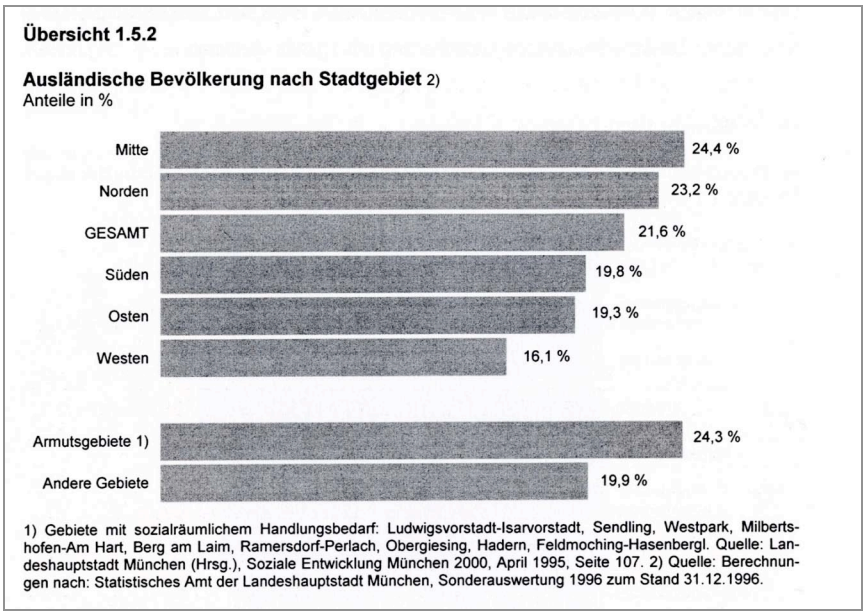


Abbildung 43: Grafische Darstellung der Verteilung der ausländischen Bevölkerung in München nach Stadtgebiet in Heft B8 „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München" (Perspektive München B8, 38)

Obwohl demnach die Segregation von Migrantinnen und Migranten als nicht problematisch beurteilt wird, raten die Verfasser der Studie im Abschnitt der Schlussfolgerungen und Empfehlungen dann doch – offenbar präventiv – dazu, Maßnahmen zur Verhinderung von Ausländer-Segregation zu ergreifen: „Segregation innerhalb der Stadtbezirke und Wohnquartiere sollte vermieden werden." (Perspektive München B8, 23) Nimmt man diese Forderung der pauschalen Vermeidung von Segregation wörtlich, dann lautet im Umkehrschluss das leitbildhafte Ziel eine Durchmischung der Bevölkerungsgruppen gemäß ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung. Ob dies wirklich in letzter Konsequenz so gemeint ist, muss in Frage gestellt werden – denn dann würden Wohngebiete und Quartiere angestrebt, in denen der Industrielle zwischen Industriearbeitern, die Lehrerin neben der Sozialhilfeempfängerin, die türkische Großfamilie neben dem deutschen Singlehaushalt lebt: eine (zudem fragwürdige) gesellschaftliche Utopie. Eine Spezifizierung dessen, was mit der Vermeidung von Segregation gemeint ist, wird nicht formuliert. Ebenso wenig ist, da kein dringender Anlass gegeben ist, eine Reflexion über die Fachdiskussionen um Für und Wider ethnischer Segregation zu erkennen.

Dennoch werden Maßnahmen zum Abbau von Segregation vorgeschlagen. Insbesondere integrierte Planungen und „vor allem die Instrumente der städtebaulichen

Fördermaßnahmen, Wohnbauförderung, Modernisierungs- und Instandsetzungsförderung etc." (Perspektive München B8, 23) werden als hierzu geeignet angesehen. Diese Maßnahmen in Verbindung mit einer vielfältigen Gestaltung des öffentlichen Raumes und der „Entwicklung eigener Dienstleistungsnetze in den Stadtteilen" (ebd.) zielen vor allem auf die Verbesserung der Wohnsituation von Migranten. Die Quartiere sollen vor einer Abwärtsentwicklung und einem Attraktivitätsverlust bewahrt werden, um so zu verhindern, dass gut situierte Bevölkerungsgruppen diese Gebiete verlassen und benachteiligte und immobile Bevölkerungsgruppen zurück bleiben.

Aussagen des Berichts zur Stadtentwicklung 2005

„Migrantinnen und Migranten sind verstärkt integrationsfördernde Maßnahmen anzubieten. Auf allen Ebenen muss der Ausgrenzung und Ghettobildung entgegengewirkt werden. Der Mehrheitsbevölkerung sind Angebote zum Erwerb interkultureller Kompetenz zu machen. Migrantinnen und Migranten sind in die Strukturen des Stadtteils einzubinden." (Perspektive München Bericht 2005, 62)

In diesen vier Sätzen – Teil einer Aufzählung der notwendigen „besonderen Anstrengungen" zur Sicherung des inneren Friedens in Leitlinie 8 – kommen vier unterschiedliche Aspekte zur Sprache: Integration, Segregation, Vermittlung und Partizipation. Auch wenn sie im Folgeabsatz als solche bezeichnet werden, handelt es sich hierbei nicht um Maßnahmen, sondern um sehr knapp formulierte, aber in ihrem Anspruch sehr umfassende Ziele. Leider finden sich auch in den daran anschließenden Leitprojekten keine Maßnahmen, mit denen diese Ziele umgesetzt werden könnten.

Eines wird aber deutlich: Die Bildung von „Ghettos" wird als eine Gefahr angesehen, die es abzuwenden gilt. Da Ausgrenzung und Ghettobildung gemeinsam benannt werden, wird offenbar das eine als Ursache und Ausdruck des anderen gesehen – beides gehört zusammen. Zudem scheint die Ghettobildung ebenso wie die Ausgrenzung ein Problem darzustellen, dessen Ursachen sich auf mehreren Ebenen abspielen. Eine weitere Problematisierung (ethnischer) Segregation bleibt aus, da offenbar auch im Laufe der vergangenen Jahre kein als kritisch anzusehendes Segregations-Maß erreicht worden ist. So gesehen, scheint das Leitbild der Mischung in München immerhin dazu zu führen, dass sich Segregationstendenzen nicht verstärken.

Wohnen

Aussagen der Zusammenfassung

Das Themenfeld Wohnen, Infrastruktur und öffentliche Räume wird in der Zusammenfassung der Perspektive München zur Sprache gebracht. In den „Perspektiven für die soziale Entwicklung Münchens" wird als ein wichtiges Ziel die Sicherung der Wohnungsversorgung in der Stadt formuliert. Im Mittelpunkt steht das Ziel, „ein ausreichendes Wohnungsangebot für München zu sichern und Engpässe, verursacht durch Nachfrageüberhänge, zu verhindern" (Perspektive München ZusFass, 18). So sollen „[a]uch künftig […] 30 % der Wohnflächen dem öffentlich geförderten Wohnungsbau vorbehalten" (ebd.) sein sowie verbilligte Gründstücke der Stadt für Miet- und Eigentumswohnungsbau angeboten werden. In Verbindung mit einer auf Sicherung und Erhalt zielenden Bestandspolitik sollen ausreichend viele Wohnungen in gemischten und vielfältigen Wohngebieten zur Verfügung gestellt werden. Wohnbedürfnisse einzelner Bevölkerungsgruppen – Frauen, Alleinerziehende, junge Familien, ältere Menschen – sollen beim Neubau von Wohnungen besonders berücksichtigt werden.

In der Leitlinie 3 „Sicherung des Sozialen Friedens durch Soziale Kommunalpolitik“ werden diese Ziele noch einmal zusammengefasst: „Die Sicherung der Wohnungsversorgung, insbesondere durch Erhalten und Neuschaffen preiswerten Wohnraumes – vorrangig für Familien mit Kindern – bleibt als vordringliche Aufgabe der Stadt, auch zur Vermeidung von Obdachlosigkeit, erhalten.“ (Perspektive München ZusFass, 49)

Weder hier noch in einem anderen Zusammenhang werden Migranten bzw. Ausländer als Gruppe benannt oder hervorgehoben.

Aussagen in Heft B8 „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“

Konkretere und spezifischere Aussagen finden sich im Themenheft zur Lebenssituation der Ausländerinnen und Ausländer. Hier wird unter anderem die Wohnungssituation der Ausländer in München thematisiert. Die Analysen zeigen, dass die Wohn-Eigentumsquote ausländischer Haushalte mit 2,1 Prozent um das Zehnfache unter der deutscher Haushalte liegt, ausländische Haushalte schlechter mit Wohnraum versorgt sind und zudem höhere Mieten zahlen. (Perspektive München B8, 5f.) Dies zeugt von einer Benachteiligung von Ausländern auf dem Münchner Wohnungsmarkt. Mit einem höheren Anteil ausländischer Haushalte an den Sozialwohnungen ist dies nicht zu erklären – hier liegen die Anteile von deutschen und ausländischen Haushalten bei etwa den gleichen Werten (ca. 14 Prozent).

Da eine pauschale Unterscheidung von Deutschen und Ausländern zu undifferenziert ist, wird auf die großen Unterschiede zwischen den verschiedenen Nationalitäten hingewiesen. Türkische Migrantinnen und Migranten weisen den höchsten Sozialwohnungsanteil der ausländischen Haushalte auf, „verfügen über unterdurchschnittliche Einkommen und haben besonders hohe Mietbelastungen“ (Perspektive München B8, 5) (s. Abbildung 44). Als Reaktion auf dieses Problem leiten die Verfasser der Studie die bereits oben zum Aspekt der Segregation genannten Maßnahmen ab: Wohnbauförderung, Modernisierung und Instandsetzung, Gestaltung des öffentlichen Raumes sowie Ausbau der Dienstleistungsnetze.

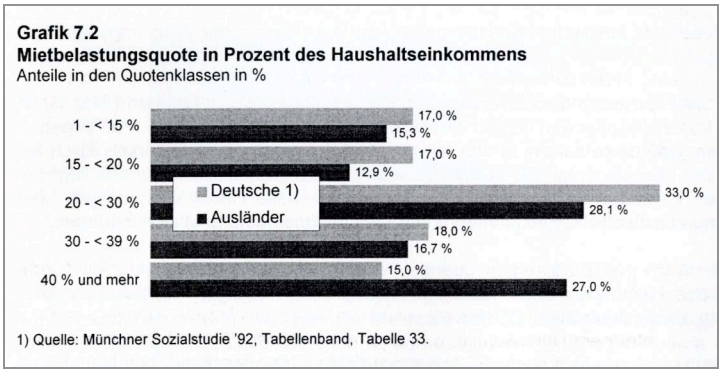


Abbildung 44: Grafische Darstellung der Mietbelastungsquoten in der Perspektive München (Perspektive München B8, 6)

Ein referatsübergreifendes Projekt zur Stadtteilentwicklung, in dem unter anderem Anforderungen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen an die Wohn-, Arbeits- und Ausbildungsbedingungen im Stadtteil berücksichtigt werden, wird mit neuen Konzepten der Stadtsanierung kombiniert. Ziel ist, den Wohn- und Aufenthaltswert für die betroffene Bevölkerung zu verbessern. (Perspektive München B8, V) Die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die höhere Mietbelastung der Migrantenhaushalte werden allerdings skeptisch (also realistisch) beurteilt: Eine mögliche Entlastung ergibt sich eher allgemein durch den Bau von Wohnungen in allen Marktsegmenten sowie die Ausweisung von Erhaltungssatzungs- und Sanierungsgebieten. (Perspektive München B8, V) In Bezug auf eine sinnvolle und notwendige soziale Beratung und Betreuung (auch ausländischer) Mieter wird der Zusammenarbeit mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften, den

Wohlfahrtsverbänden sowie den städtischen Ämtern und Diensten eine zentrale Bedeutung beigemessen.

Aussagen des Berichts zur Stadtentwicklung 2005

Das Thema Wohnen nimmt im Bericht zur Stadtentwicklung 2005 einen großen Platz ein – es wird festgestellt, dass die „Wohnungssituation […] in München – im Gegensatz zu vielen anderen deutschen Städten – weiter relativ angespannt" (Perspektive München Bericht 2005, 37) ist. Das Handlungsprogramm „Wohnen in München" hat zum Ziel, die Münchner Wohnungssituation durch den Neubau von durchschnittlich 7.000 Wohnungen pro Jahr zu verbessern. Von diesen 7.000 Wohnungen sollen ca. 1.800 im öffentlich geförderten Wohnungsbau entstehen (Perspektive München Bericht 2005, 37). Im Mittelpunkt der Bemühungen stehen die finanzielle Förderung vor allem des Mietwohnungsbaus sowie die Schaffung von Baurecht.

Hinweise auf eine besondere Berücksichtigung von Migranten finden sich nicht.

Wirtschaft, Arbeit, Bildung

Aussagen der Zusammenfassung

In den Perspektiven für die soziale Entwicklung Münchens wird auch der Aspekt „Bildung, Ausbildung und Qualifizierung" (Perspektive München ZusFass, 21) angesprochen. Es geht generell um die Verbesserung des Bildungs- und Qualifizierungsangebots an den Schulen. Die wesentlichen Maßnahmen konzentrieren sich auf die Förderung von Schlüsselkompetenzen, schulpsychologische Beratung, neue Medien, Verzahnung von beruflicher und schulischer Ausbildung und die Herstellung der Chancengleichheit von Frauen. Darüber hinaus muss „die Qualifizierung von benachteiligten Jugendlichen, jungen Ausländerinnen und Ausländern sowie weiblichen und männlichen Zuwanderern […] besondere Beachtung finden" (Perspektive München ZusFass, 21).

Weitere Hinweise zur Arbeits- und Bildungssituation von Migranten gibt die Zusammenfassung der Perspektive München nicht. Wie auf dieser gröberen Ebene der Betrachtung wohl unvermeidlich, bleibt es auch bei diesem Aspekt bei der Formulierung allgemeiner Ziele und Forderungen.

Aussagen in Heft B8 „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München"

Eine Konkretisierung der Forderungen bietet – so ist es vorgesehen – die weniger öffentlichkeitsorientierte Studie zur Lebenssituation der Ausländer. Bereits im Vorwort wird die Bedeutung der Bildung und Ausbildung von ausländischen Kindern und Jugendlichen für die Integration der in der Stadt lebenden Ausländerinnen und Ausländer betont. (Perspektive München B8, Vorwort)

In den „Vorbemerkungen des Planungsreferates" wird dann kurz, knapp und konkret zunächst ein wesentlicher Handlungsbedarf in allen Phasen der Schul- und Berufsausbildung konstatiert: beginnend bereits im Vorschulbereich über den zu verbessernden Übergang zu Realschulen und Gymnasien und dann von der Schule zum Beruf bis hin zur „beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung, v. a. der Mädchen und Frauen" (Perspektive München B8, IV). Der Verbesserung der (Deutsch-)Sprachkompetenz wird dabei eine elementare Bedeutung beigemessen. Hier werden sehr konkrete Vorschläge formuliert: kleinere Klassen und mehr schulische Ganztagsangebote. (Perspektive München B8, IV) Des Weiteren werden „berufsvorbereitende Maßnahmen und ausbildungsbegleitende Hilfen für ausländische und benachteiligte deutsche Jugendliche" (ebd.)

gefordert. Für die Umsetzung sollten sich dabei nicht nur die öffentliche Hand, sondern auch Kammern und Wirtschaftsverbände verantwortlich fühlen. Schließlich sollten sowohl öffentlicher Dienst als auch die Wirtschaft „schon aus eigenem Interesse" mehr Plätze in Dienstleistungsberufen anbieten. (Perspektive München B8, IV)

Die Notwendigkeit der genannten Maßnahmen wird dann in der Zusammenfassung der Ergebnisse noch einmal sehr plastisch geschildert: Die Benachteiligung und der geringere Erfolg ausländischer Kinder und Jugendlicher an den Schulen und das verminderte Fortkommen der Erwachsenen im Beruf wird anhand deutlicher Zahlen sichtbar gemacht. Die Schlussfolgerungen, die die Verfasser der Studie aus den Zahlen ziehen, decken sich im Grunde mit denen des Planungsreferates, sind aber erheblich umfassender und differenzierter. Unter anderem wird vorgeschlagen, interkulturelle Pilotprojekte an den Schulen auszubauen, Modellversuche zur vorschulischen Erziehung zu intensivieren und Sprachangebote auch für Erwachsene zu verbessern. Hier sollte die Volkshochschule München mit entsprechenden Mitteln ausgestattet werden, um die bereits vorhandenen Angebote ausweiten zu können.

Aussagen des Berichts zur Stadtentwicklung 2005

Der Bericht zur Stadtentwicklung 2005 greift in den „Herausforderungen" den Bildungs-Aspekt unter dem Abschnitt „Migration und Integration" auf: Betont wird unter anderen die Bedeutung der „Sprachförderung als Grundvoraussetzung für die Verbesserung der schulischen und beruflichen Qualifikation und Integration" (Perspektive München ZusFass, 20). Ein konkretes Konzept wird allerdings nicht vorgestellt. Darin sehen die Verfasser noch eine Aufgabe für die Zukunft: Eine neue „Leitlinie Bildung" soll „zukunftsgerichtete[] Lernkulturen, Ganztagsangebote, internationale Schulen, Qualifizierungsangebote für benachteiligte Jugendliche, Konzepte zum lebenslangen Lernen […] unter der Federführung des Schul- und Kultusreferats" (Perspektive München Bericht 2005, 86) aufgreifen. Es wird festgehalten, dass „Bildung als zentrale Schlüsselkategorie für soziale Integration – auch für die internationalen Arbeitnehmer und ihre Familien – und wirtschaftliche Innovation […] eine kommunale Verantwortung für die Gestaltung der ‚Bildungslandschaft Stadt'" (Perspektive München Bericht 2005, 86) darstellt.

Eine gute (Schul-)Bildung gerade auch der Kinder und Jugendlichen aus Migranten-Familien stellt einen wichtigen Faktor der Stadtentwicklung dar. Weiter gehende Konzepte und Maßnahmen in diesem Handlungsfeld sind erst mit der weiteren Ausgestaltung dieser Leitlinie zu erwarten.

Kultur

Aussagen der Zusammenfassung

> „Es ist das Ziel kommunaler Politik, allen auf Dauer oder für einen längeren Zeitraum hier lebenden Ausländerinnen und Ausländern die Integration, das heißt die gleichberechtigte Teilnahme an den Sozial-, Arbeitsmarkt-, Kultur- und Bildungsangeboten zu ermöglichen. Das heißt, bei Erhalt der kulturellen Identität – um eine Entwurzelung der Zuwanderer zu vermeiden – die Integration durch geeignete Maßnahmen zu fördern." (Perspektive München ZusFass, 20)

Diese in den „Perspektiven für die soziale Entwicklung Münchens" formulierte Aussage ist eher als Hinweis auf das zu Grunde liegende Integrationsverständnis zu lesen (wie oben bereits dargestellt). Da es jedoch keine weitere Differenzierung oder Konkretisierung zu kulturellen Fragen der Migration in der Zusammenfassung der Perspektive München gibt, soll kurz darauf eingegangen werden.

Die „Kultur“ oder die „kulturelle Identität“ von Ausländerinnen und Ausländern wird hier als feststehender Begriff verwendet. Durch Erhalt der kulturellen Identität, heißt es, kann die „Entwurzelung“ vermieden werden. Hier wäre ein Hinweis interessant gewesen, in welcher Form welche „Kultur“ gelebt und praktiziert werden muss, um als integrativ und identitätsstiftend erfahren zu werden. Geht es um den Bau von Gotteshäusern und um ein nach außen deutlich sichtbares Ausleben von Religion? Geht es um die Möglichkeit, die Muttersprache sprechen zu können? Um die Freiheit in der Wahl der Kleidung (auch in öffentlichen Ämtern)? Um das Ausleben von speziellen Welt- und Gesellschaftsbildern? Oder geht es um Kunst, Musik, Theater? Hierzu bietet die Perspektive München keine Hinweise, so dass es bei einem diffusen und nicht weiter hinterfragten Kultur-Verständnis bleibt.

Die Aussagen der vierten Leitlinie 4 „Stadtteile durch Stadtteilentwicklung stärken“ geben zwar noch ein Stichwort zu kulturellen Aspekten, führen aber zu keinen weiteren Erkenntnissen: Es wird die Bedeutung der Stadtteilkultur betont, und neben der Erwachsenenbildung, der Kinder- und Jugendarbeit, der Musikerziehung und dem Bibliothekswesen wird auch die Ausländerkulturarbeit als weiterzuentwickelndes Thema benannt. (Perspektive München ZusFass, 50)

Aussagen in Heft B8 „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“

Auch die Studie zur Lebenssituation der Ausländer bietet hier nur wenige weiter reichende Anknüpfungspunkte. In den Schlussfolgerungen aus Sicht der Stadtentwicklungsplanung lautet ein Stichpunkt „Interkulturelle Angebote bei Kindertagesstätten, Schulen und in der Kulturarbeit“ (Perspektive München B8, V). Zunächst wird festgestellt, dass Kinder schon früh mit einer „multikulturellen Umwelt konfrontiert“ werden und zu „Pendler[n] zwischen zwei kulturellen Welten“ (Perspektive München B8, V) werden. Hier wird ein scheinbar plausibler Allgemeinplatz bemüht (und nicht weiter kritisch beleuchtet), der auch in den Medien immer wieder auftaucht. Das sprichwörtliche Sitzen zwischen zwei Stühlen, die Gefangenschaft im bi-kulturellen Raum entspricht aber in vielen Fällen nicht mehr der Realität. Es gibt einen „dritten Zustand“, der nicht von Zerrissenheit oder dem Pendeln zwischen „zwei Welten“ geprägt ist, sondern einfach anders ist als sich dies die Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft vorstellen können: *tertium datur*. Eine Debatte um diese Fragen wird in der Perspektive München nicht geführt – obwohl gerade diese Sicht auf Migranten auch den Umgang mit ihnen prägt.

Die in diesem Zusammenhang genannten Maßnahmenvorschläge zielen zum einen auf die Sprachförderung unter Einsatz ausländischer Erzieherinnen und Erzieher und zum anderen auf Projekte der „interkulturellen Erziehung“ und der Kulturarbeit; beispielhaft wird die Veranstaltungsreihe „Islamische Welten“ benannt: Es geht unter anderem darum, „‚die Welt in der Stadt' sichtbar und sinnlich erfahrbar zu machen und […] damit einen wichtigen Beitrag zum Verständnis unterschiedlicher Lebensstile und Kulturen“ (Perspektive München B8, V) zu leisten. Ein Beitrag zum Abbau von Inter-Kulti-Klischees und zu einem differenzierten Umgang mit der Frage kultureller Differenzen und Identitäten wird so allerdings höchstwahrscheinlich nicht geleistet.

Aussagen des Berichts zur Stadtentwicklung 2005

Im jüngsten Produkt der Perspektive München findet sich in der immer noch gültigen Leitlinie 4 „Stadtteile durch Stadtteilentwicklung stärken“ der bereits benannte Hinweis

auf kulturelle Aspekte, doch darüber hinaus gehende Aussagen zu kulturellen Fragen in Bezug auf Migrantinnen und Migranten werden nicht getroffen. Auch gelegentlich fallende Begriffe wie „interkulturelle Stadtentwicklung“ (Perspektive München Bericht 2005, 11), „interkulturelle Öffnung“ (ebd., 20) oder „interkulturelle Kompetenz“ (ebd., 63) werden schlagwortartig eingesetzt, aber weder erklärt noch operationalisiert.

Die Leitlinie 12 ist ganz dem Thema „Kultur“ gewidmet. Sie lautet „Kultur stärken – Freiräume für Innovatives und Experimentelles schaffen; die Auseinandersetzung mit dem kulturellen Erbe, dem kulturellen Gedächtnis und internationalen Entwicklungen pflegen“ (Perspektive München Bericht 2005, 79). In dieser Leitlinie wird die Bedeutung von Kultur für das Zusammenleben und für die Lebensqualität betont. Im Mittelpunkt der Ziele und Maßnahmen stehen vielfältige Formen des kulturellen Lebens und Schaffens – von der Künstlerförderung bis zum Konzept der „Kultur für alle“. Das kulturelle Gedächtnis und das geschichtliche Bewusstsein soll mit dem neuen Jüdischen Museum und dem NS-Dokumentationszentrum gestärkt werden. Auch die internationale Kultur wird unterstützt und gefördert, ebenso die „Kultur im Stadtteil“. Was in diesem Zusammenhang aber gänzlich fehlt, sind Themen, die speziell kulturelle Aspekte von Migrantinnen und Migranten betreffen. Auch wenn dies nicht der einzige Aspekt ist, so fehlt vor allem die Auseinandersetzung mit dem Islam, mit dem Moscheebau oder dem inter-kulturellen Zusammenleben schlechthin.

Fazit

Das Münchner Stadtentwicklungskonzept „Perspektive München“ verbindet inhaltliche Tiefe und Komplexität mit einer öffentlichkeitsorientierten Präsentation: Die Zusammenfassung von 1999 und der Bericht zur Stadtentwicklung von 2005 präsentieren die wesentlichen Rahmenbedingungen und Leitlinien der Stadtentwicklung. Der Perspektive München zugeordnete Studien und Berichte vertiefen eine Vielzahl an Themen, die für die Stadtentwicklung von Bedeutung sind.

Migration und Integration sind Themen, die in der Perspektive München aufgegriffen und in den breiten Kanon relevanter Aspekte eingebettet werden. Hierbei liegt das Gewicht vor allem auf Fragen der Integration von Migranten in die Stadtgesellschaft, ohne dass Migration ein herausgehobenes Thema der Perspektive München wäre. In der Zusammenfassung und im Bericht von 2005 werden nur die migrations- und integrationsbezogenen Aspekte ausdrücklich zur Sprache gebracht, die von den Verfassern als wirklich zentral für die Münchner Stadtentwicklungspolitik erachtet werden. Eine besondere inhaltliche Vertiefung der migrationsbezogenen Fragen der Stadtentwicklung bietet der eigens verfasste Bericht zur Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München von 1997. Im Unterschied zu den anderen im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Stadtentwicklungskonzepten stellt München die in den zusammenfassenden Berichten wenig vertieften Aussagen auf eine fundierte Wissensbasis, die ausdrücklich dem Stadtentwicklungskonzept zuzuordnen ist. Diese besondere Qualität der Perspektive München relativiert sich allerdings aus zwei Gründen ein wenig:

Zum einen bleibt die inhaltliche Verzahnung zwischen Bericht und Zusammenfassung einigermaßen diffus. Weder die Zusammenfassung der Perspektive München noch der Stadtentwicklungsbericht 2005 verweist ausdrücklich auf Erkenntnisse und Inhalte des Berichts B8. Auch inhaltlich transportieren die Kurzfassung von 1999 und der Bericht von 2005 nur wenig von den im Bericht B8 getroffenen Aussagen und Inhalten.

Zum anderen ist auch nach zehn Jahren keine Aktualisierung des Berichts B8 vorgesehen. Die Daten und Analysen, die in ihren Grundzügen zwar noch gelten dürften, entsprechen damit nicht mehr dem ansonsten immer sehr aktuell gehaltenen Stand der Perspektive München.

Aus inhaltlicher Sicht pflegt die Perspektive München einen nüchternen und pragmatischen Umgang mit allen Fragen der Migration. Der Integration von Migranten wird durchaus Aufmerksamkeit gewidmet, wesentliche Ziele und Probleme kommen zur Sprache. Wie in den meisten anderen Stadtentwicklungskonzepten auch, bleiben aber manche Aussagen eher an der Oberfläche. So wird zwar eine Definition des zu Grunde liegenden Integrationsverständnisses formuliert, diese bleibt jedoch so kurz und knapp, dass sie zwar niemandem wehtut, aber als stadtgesellschaftliche und stadtentwicklungspolitische Leitlinie zu allgemein bleibt. Auch der Kulturbegriff wird recht undifferenziert verwendet, Chancen und Möglichkeiten, Integration im Rahmen kultureller Themen zu vertiefen, werden nicht weiter zur Sprache gebracht. Gänzlich ausgeblendet bleibt die potenziell strittige und konfliktträchtige Frage des Moscheebaus.

Das Thema der ethnischen Segregation stellt in der Perspektive München kaum mehr als einen Randaspekt dar. Dies mag an der Tatsache liegen, dass München im Vergleich zu anderen Städten wenig problematische Segregationstendenzen aufweist. Hier stellt sich die Frage, welchen Anteil daran die Stadtentwicklungspolitik hat und ob nicht gerade ein Stadtentwicklungskonzept die Mittel und Wege zum Umgang mit Segregation und vor allem ethnischer Segregation deutlicher zur Sprache bringen sollte. Vor allem im Bericht B8 zur Lebenssituation der Ausländerinnen und Ausländer in München wäre eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen Fragen sinnvoll gewesen.

In den Bereichen Bildung und Beruf macht die Perspektive München auf die Bedeutung von Deutschkenntnissen und Qualifikation aufmerksam. Wesentliche Aussagen bleiben allerdings dem Bericht B8 vorbehalten. Dies gilt auch für andere Themen wie beispielsweise die Wohnsituation von Migranten oder Fragen der Partizipation.

Praktisch ohne Berücksichtigung bleibt die Frage, ob und wie München für bestimmte, auf dem Arbeitsmarkt besonders benötigte, Zuwanderer aus dem Ausland attraktiv werden kann. Ein sehr allgemein gehaltener Hinweis im Bericht 2005 zeigt zwar, dass es sich hierbei grundsätzlich um ein Thema der zukünftigen Stadtentwicklung handelt, aber es werden keine Zahlen benannt, aus denen hervorgehen würde, wie viele Zuwanderer in welchen Berufsgruppen erwünscht sind. So zielen die im Stadtentwicklungskonzept beschriebenen Maßnahmen auch eher auf eine allgemeine Optimierung der Münchner Standortqualitäten. Es bleibt offen, ob es über diese Maßnahmen hinaus auch spezifischere Ansätze geben kann oder soll, die München für bestimmte Zuwanderergruppen attraktiv machen.

Im Ausblick auf die weiteren Schritte der Perspektive München wird die Erarbeitung einer Leitlinie zur Integration von Migranten angekündigt. Inwieweit hier die Gelegenheit genutzt wird, manche der offen gebliebenen Aspekte zu vertiefen und in die Stadtentwicklungspolitik einzubinden, bleibt abzuwarten. Es wird aber deutlich, dass die bewusst als Prozess gestaltete Perspektive München die Möglichkeit bietet, auf aktuelle Fragen mit neuen Leitlinien und Themenschwerpunkten zu reagieren.

Stadtentwicklungskonzept Stuttgart

Angaben zur Stadt

Bundesland
Baden-Württemberg

Anzahl der Einwohner (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
591.426 (2002) / 589.161

Ausländeranteil (zum Zeitpunkt der Erstellung / aktuell)
24 % / 24 %

Formale Angaben zum Stadtentwicklungskonzept

Bezeichnung
Stadtentwicklungskonzept 2004

Träger
Landeshauptstadt Stuttgart, Referat Städtebau, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung

Datum der Veröffentlichung
September 2004

Angegebene Geltungsdauer
ca. 15–20 Jahre

Verfasser, Bearbeiter

Das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept wurde vom Büro Pesch & Partner/ Architekten und Stadtplaner (Herdecke/ Stuttgart) in Zusammenarbeit mit dem Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Abteilung Stadtentwicklung erarbeitet.

Entstehung, Merkmale des Erarbeitungsprozesses – Implementierung, Legitimation

Am 17. September 2002 beschloss der Ausschuss Umwelt und Technik des Stuttgarter Gemeinderates die Erstellung eines Stadtentwicklungskonzeptes. Es wurde zusammen mit dem Büro Pesch & Partner unter der Federführung des Amts für Stadtplanung und Stadterneuerung erarbeitet. (S. 6[17])

Eine Lenkungsgruppe, besetzt mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, dem Stuttgarter Stadtplanungsforum und Experten aus anderen Städten, hat das Stadtentwicklungskonzept beraten und begleitet. Die zum Zeitpunkt der Erarbeitung vorliegenden Fachgutachten und -berichte wurden ausgewertet und sind in das Stadtentwicklungskonzept eingeflossen. In zwei Fachkonferenzen konnte eine breite Fachöffentlichkeit Anregungen äußern. Der Dialogprozess ist mit der Erstellung des vorliegenden Entwurfes aber nicht abgeschlossen, sondern „die Diskussion geht jetzt erst richtig los“ (S. 7). So haben nach Veröffentlichung des Stadtentwicklungskonzepts zahlreiche Verbände, Institutionen, Vereine und Personen schriftlich Stellung bezogen und Vorschläge zur weiteren Konkretisierung und Vertiefung einzelnen Themen gegeben. Diese Stellungnahmen sowie die Ergebnisse mehrerer Dialogveranstaltungen wurden in einem Bericht dokumentiert. (StEK S Dialog 2005)

[17] Alle Seitenangaben der Ausführungen zum Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf eben dieses: StEK S.

Rolle und Bedeutung der Stadtentwicklungsplanung bzw. des Stadtentwicklungskonzepts

Allgemeine Ziele

Mit dem Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept werden die „Entwicklungspotenziale der Landeshauptstadt jetzt erstmals ressortübergreifend in einer Gesamtschau dargestellt." (S. 6) Das Stadtentwicklungskonzept soll – ausdrücklich den „gute[n] Erfahrungen" der Städte Bremen, Hamburg und München folgend (S. 9) – als „Orientierungsrahmen und Entscheidungshilfe für Einzelentscheidungen" (S. 7) sowie als „‚Navigationshilfe' für zukünftige Planungen" (S. 9) dienen. Es hat damit eine strategische Vor-Strukturierungsfunktion. Die im Stadtentwicklungskonzept benannten Ziele und Rahmenvorgaben zu allen wesentlichen Feldern der Stadtentwicklung sind damit ernst zu nehmende Aussagen, die in der konkreten Einzelentscheidung nicht ohne weiteres ignoriert werden können – womit das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept ausdrücklich kein Werk „für die Schublade" darstellt, sondern die Stadtentwicklungspolitik in den thematisierten Feldern deutlich prägt.

Aus den generellen Möglichkeiten eines Stadtentwicklungskonzepts als „‚informelle Planung' Themenfelder aufzugreifen und längerfristige Entwicklungsperspektiven für Stadt und Region aufzuzeigen" (S. 9), werden Erwartungen der Verwaltung abgeleitet – damit sieht sich die Verwaltung auch als direkter Adressat des Stadtentwicklungskonzepts: Das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept soll einen „städtebaulichen Orientierungsrahmen" für die nächsten 15 bis 20 Jahren bieten, die „erkennbaren Trends" der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung auf „ein Standort- und Flächenangebot" übersetzen, dazu beitragen, die Rolle und Aufgaben der Kernstadt in der Stadtregion zu bestimmen, auf mögliche Synergien „zwischen den vielfältigen Programmen und Projekten in der Stadt" hinweisen sowie einen öffentlichen Dialog über die „städtebaulichen Herausforderungen der Zukunft" anstoßen. (S. 10)

Diese Ziele umreißen die thematischen, strukturellen und räumlichen Eckpfeiler der zukünftigen Stadtentwicklung Stuttgarts. Sie und die weiteren Ausführungen des Stuttgarter Stadtentwicklungskonzepts machen deutlich, dass ökonomische, ökologische und soziale Belange gleichermaßen berücksichtigt werden sollen. Herausforderungen ergeben sich vor allem aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel und aus der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung. Ziel ist es, die Innenentwicklung Stuttgarts und die so genannten weichen Standortfaktoren zu stärken.

Struktur und Aufbau

Das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept liegt als 191 Seiten starker Bericht vor, der neben ausführlichen Texten ergänzende Abbildungen und Grafiken und vor allem thematische Karten und Pläne enthält, welche die Raumbezüge der jeweils thematisierten Aspekte verdeutlichen. Das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept gliedert sich, ergänzt durch Vorworte des Oberbürgermeisters und des Beigeordneten für Städtebau, in sechs Teile: Der erste Abschnitt (S. 9–10) stellt auf wenigen Seiten die „Aufgabe des Stadtentwicklungskonzepts" dar.

Im zweiten Teil (S. 11–25) werden die „Planungsgrundlagen und Rahmenbedingungen" zusammengefasst. Hier werden neben der Stadtentwicklungsgeschichte und dem regionalen Kontext Stuttgarts auch die Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie die Bevölkerungsentwicklung analysiert.

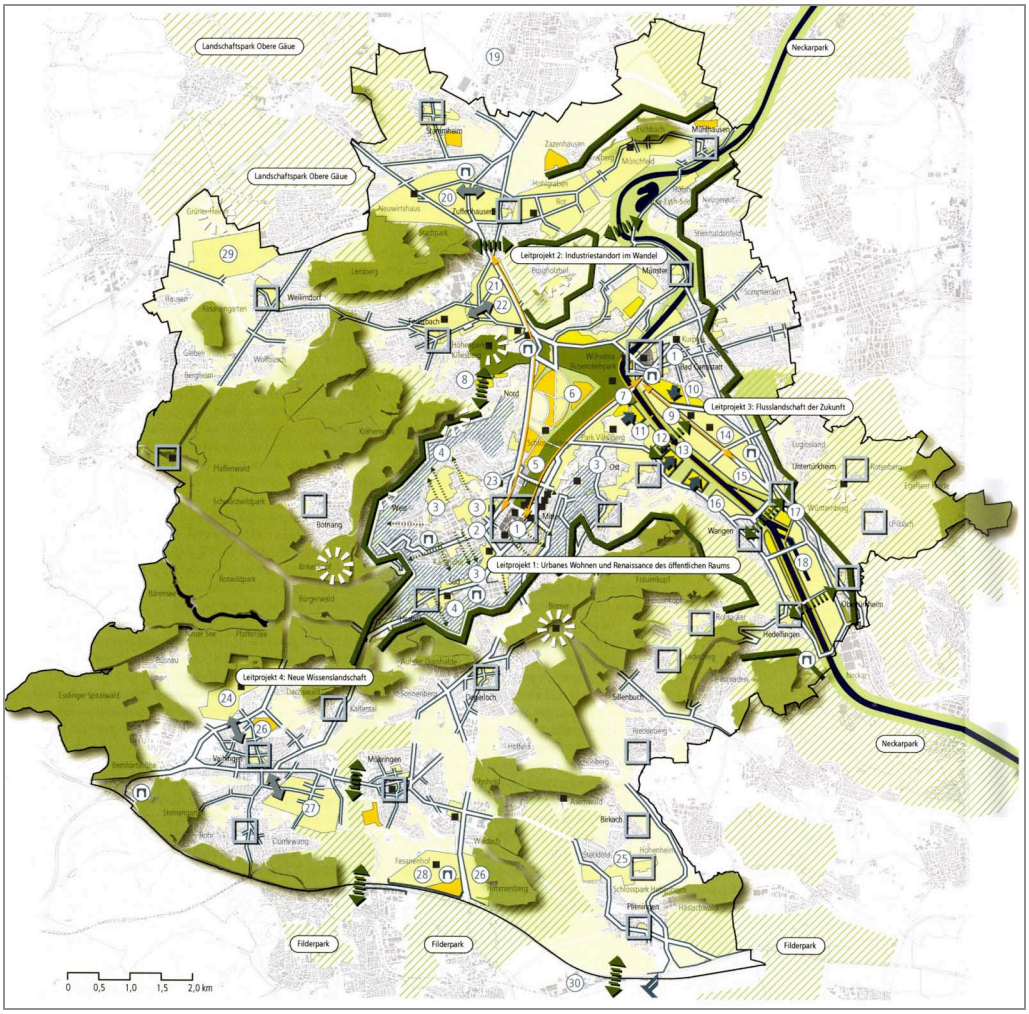


Abbildung 45: Gesamtplan des Stuttgarter Stadtentwicklungskonzepts (StEK S, 182)

Der daran anschließende dritte Abschnitt (S. 26–34) formuliert „Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung“: „Stuttgart in der Region: Vernetzung und Kooperation“ sowie „Stuttgart und seine Stadtteile: Urbanität und Ortsverbundenheit“. Beide Themen werden durch eine ganze Reihe von Teilaspekten konkretisiert.

Am umfangreichsten und damit der inhaltliche Schwerpunkt des Stuttgarter Stadtentwicklungskonzepts ist Abschnitt vier (S. 35–148), in dem die „Bausteine der Stadtentwicklung“ ausgeführt werden: „Wohnen“, „Wirtschaft und Arbeit“, „Kultur und Bildung“, „Freizeit und Sport“, „Soziales“, „Landschaft und Freiraum“ sowie „Mobilität und Verkehr“. In allen Bausteinen werden zunächst „Situation und Entwicklungstrends“ dargestellt, um dann „Ziele und Handlungsfelder“ daraus abzuleiten, die dann jeweils in einer Karte räumlich konkretisiert werden.

Im fünften Abschnitt (S. 149–177) werden „Leitprojekte und räumliche Schwerpunkte“ dargestellt. Dieser Abschnitt verknüpft thematische Schwerpunkte mit einzelnen räumlichen Stadtbereichen: „Urbanes Wohnen und Renaissance des öffentlichen Raums | Schwerpunkt Stuttgart Mitte“, „Industriestandort im Wandel | Schwerpunkt Stuttgart Nord“, „Flusslandschaft der Zukunft | Schwerpunkt Stuttgart Neckar“ sowie „Neue Wissenslandschaft | Schwerpunkt Vaihingen und Filderebene“.

Das abschließende sechste Kapitel (S. 178–191) beinhaltet das „Fazit: Stuttgarts räumliche Perspektive“ sowie ergänzende Pläne, Übersichten und Verzeichnisse. (s. Abbildung 45)

Begriff, Verständnis, Inhalt, Dimension von Integration und Migration

Stuttgart als Stadt mit einem der höchsten Ausländeranteile unter den deutschen Großstädten stellt sich im Stadtentwicklungskonzept auch dem Themenfeld Migration mit seinen zahlreichen Aspekten. So wird das Thema in verschiedene Zusammenhänge eingebunden, wenn es die Verfasser als inhaltlich notwendig und sinnvoll erachten. Darüber hinaus kommt es auch an mehreren Stellen explizit zur Sprache: Zum einen geht im Abschnitt 2, der Schilderung der „Planungsgrundlagen und Rahmenbedingungen", in den Ausführungen zur Bevölkerungsentwicklung ein eigenständiger Unterpunkt auf das Thema „Zuwanderung und Integration" (S. 25) ein. Zum anderen wird im Kapitel 4.5 Soziales (S. 99–112) in der Beschreibung der „Situation und Entwicklungstrends" in einem Abschnitt die „Zuwanderung und Integrationserfordernis" (S. 101) thematisiert. Das Unterkapitel „Ziele und Handlungsfelder" erläutert dann die Forderung „Integration weiter fördern" (S. 109f.).

Abbildung 46: Illustration zum Baustein „Soziales" (StEK S, 99)

Das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept betont mehrfach die große gesellschaftliche Bedeutung der Migrantinnen und Migranten. Gleichzeitig werden deutlich die mit der multinationalen und multiethnischen Bewohnerschaft verbundenen Herausforderungen hervorgehoben: „Stuttgarts große ethnische Vielfalt stellt hohe Anforderungen an die Integrationsfähigkeit einer Stadt." (S. 25) Daher werden in den Bausteinen der Stadtentwicklung auch Fragen der Integration von Migrantinnen und Migranten thematisiert. Ein konkretes programmatisches Integrationskonzept, das einen Rahmen für die in den Einzelthemen genannten Maßnahmen und Ansätzen darstellen könnte, wird im Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept allerdings nicht formuliert. Es wird jedoch ausdrücklich darauf verwiesen, dass „Stuttgart als eine der ersten deutschen Städte seit 2001 über ein integrationspolitisches Gesamtkonzept zur Förderung der gesellschaftlichen und politischen Partizipation und Integration der ausländischen Bevölkerungsgruppen (wie z. B. Sprach- und Integrationskurse, Bildungsoffensiven)" (S. 25) verfügt. Bereits in seinem Vorwort zum Stadtentwicklungskonzept macht der Oberbürgermeister die Bedeutung integrationspolitischer Fragen für die Stadtentwicklung deutlich. Hierbei seien alle gesellschaftlichen Gruppen angesprochen. Daher ist es ein Ziel, „auch künftig Konflikte zwischen den Nationen, zwischen den Generationen und zwischen sozialen Schichten [zu] vermeiden" (S. 4).

Grundsätzlich strebt Stuttgart an – im Baustein „Soziales" wird dies betont –, den Dialog „über Stadt- und Stadtteilentwicklung" (S. 106) in Form „offene[r] Planungsprozesse[], Selbstbestimmung in den Nachbarschaften und politischer Teilhabe an Entscheidungen" zu verstetigen. Vor allem junge Menschen sollen durch gezielte Beteiligungs-

projekte „unmittelbar Erfahrungen im Sinne des Erlernens von Demokratie machen“ (S. 106).

Ausländerinnen und Ausländer, die auf Grund der fehlenden deutschen Staatsbürgerschaft von wichtigen Entscheidungs- und Mitbestimmungsprozessen ausgeschlossen sind, werden in diesem Zusammenhang aber nur am Rande thematisiert. Die „Förderung der gesellschaftlichen und politischen Partizipation von Migranten“ (S. 110) wird als ein Baustein der Stuttgarter Integrationspolitik vorgeschlagen. Hier habe sich die „Einrichtung von Begegnungszentren und Treffs […] als Mittel zur Förderung des Zusammenlebens bewährt“ – wie genau hier auf besondere Weise die Partizipation von Migranten an gesellschaftlichen und politischen Prozessen gefördert wird, lassen die Autoren allerdings offen. Es bleibt bei dem Hinweis auf die grundsätzlichen Chancen zum „Dialog verschiedener Interessensgruppen“ (ebd.).

Die im Vorwort deutlich gemachten Integrationserfahrungen Stuttgarts werden in den „Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung“ (S. 26–34) präzisiert. Unter dem Stichwort „Sozialer Zusammenhalt im Stadtteil“ wird die demografische Entwicklung Stuttgarts als große Herausforderung dargestellt. Die „langjährige[n] positive[n] Erfahrungen mit der Integration zugewanderter Menschen“ bilden die Basis für die allfälligen „sozialpolitischen und infrastrukturellen Maßnahmen“ (S. 33), mit denen der „soziale[] Frieden […] erhalten und die Vielfalt der Lebensformen bewusst [gefördert]“ (ebd.) werden sollen. In diesem Zusammenhang wird auch eine Andeutung über das zu Grunde liegende Integrationsverständnis gemacht: „Die Teilhabe am städtischen Leben soll verbunden sein mit der Erhaltung kultureller Identitäten.“ (ebd.) Wie in anderen Stadtentwicklungskonzepten wird also auch im Stuttgarter Konzept Wert auf die schützenswerten „kulturellen Identitäten“ gelegt. Damit wird den Migrantinnen und Migranten keine identitätsverleugnende Assimilation abverlangt. Allerdings bleibt eine weitere Definition oder Diskussion dieser kulturellen Identitäten aus, so dass auch in diesem Fall offenbar von einem allgemeinen und unausgesprochenen Konsens über das zu Grunde liegende Kulturverständnis ausgegangen wird.

Mit Blick in die Zukunft wird im Baustein „Soziales“ der demografische und soziale Wandel als „eine große Herausforderung für die Gesellschaft und für die Sozialpolitik der Kommune“ (S. 99) herausgestellt. In der Zukunft werde sich der Bevölkerungsaufbau drastisch verändern. Nicht nur „quantitative[] Veränderungen“, sondern auch „qualitative Umstrukturierungen in vielen sozialen Bereichen“ (ebd.) werden eine Folge des gesellschaftlichen Wandels sein. Diese Umwälzungen werden dazu führen, dass die heutigen sozialen Sicherungssysteme zukünftig immer weniger in der Lage sein werden, „die entstehenden Probleme, Unsicherheiten und Gefahren aufzufangen“ (ebd.). Migranten werden hier zwar nicht ausdrücklich benannt, die zuvor beschriebenen Entwicklungen und Trends machen jedoch deutlich, dass mit den benannten quantitativen und qualitativen Veränderungsprozessen auch ein Anstieg des Migrantenanteils verbunden werden kann.

In der Folge wird dann explizit auf das Thema „Zuwanderung und Integrationserfordernis“ (S. 101) eingegangen. Es wird betont, dass es Stuttgart bislang gelungen ist, „zuwandernde Menschen erfolgreich zu integrieren“ (ebd.). Auch für die Zukunft wird das „friedliche Zusammenleben der verschiedenen Nationalitäten und ihre Integration in die moderne Stadtgesellschaft“ (ebd.) als Herausforderung betont. An dieser Stelle wird auf die bereits weit reichenden Anstrengungen Stuttgarts zur Integration von Migrantin-

nen und Migranten verwiesen. 2001 hat Stuttgart eine Stabsstelle für Integrationspolitik im Referat des Oberbürgermeisters eingerichtet. Im Herbst desselben Jahres hat der Gemeinderat das Strategiepapier „Ein Bündnis für Integration" verabschiedet, das die „Neuorientierung der Stuttgarter Integrationspolitik" dokumentiert. Die in diesem Strategiepapier genannten Ziele machen deutlich, worin die Eckpunkte einer erfolgreichen Integrationspolitik bestehen:

- „Die Förderung der gesellschaftlichen Partizipation und der Chancengleichheit von Menschen unterschiedlicher Herkunft.
- Die Förderung des friedlichen Zusammenlebens der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in Stuttgart.
- Die Nutzung der kulturellen Vielfalt für die Erweiterung der persönlichen und beruflichen Kompetenzen aller in der internationalen Stadtgemeinschaft." (S. 101)

Damit wird ein breit angelegtes, die wesentlichen Fragen anschneidendes Integrationsverständnis deutlich. Gleichzeitig wird nicht verschwiegen, dass Integration auch eine Frage der Vermittlung ist: „Die emotionale Akzeptanz der Bevölkerung, Toleranz und Verständigung sind die Grundlage für weiterhin erfolgreiche Integrationsbemühungen." (S. 101) Wie diese Grundlage hergestellt werden kann, welche Akteure welche Maßnahmen treffen müssen, wird an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt.

Konkreter äußert sich das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept aber hinsichtlich der Maßnahmen, mit denen zur Integration „sozial schwache[r] Haushalte" (S. 91) beigetragen werden kann: Im Baustein „4.4 Freizeit und Sport" (S. 85–98) wird die Bedeutung von Sport- und Freizeiteinrichtung zur „[s]oziale[n] Integration und Stabilisierung von Nachbarschaften" (S. 91) hervorgehoben. Sport- und Freizeiteinrichtungen können „wesentlich zur Stabilisierung in den Stuttgarter Stadterneuerungsgebieten beitragen" (ebd.). Wenn sie auch die Ursachen der Probleme in diesen Stadtteile nicht beseitigen können, so können sie doch dazu beitragen, die betroffenen Bevölkerungsgruppen „ins urbane Umfeld zu integrieren und der Entstehung überforderter Nachbarschaften vorzubeugen" (ebd.). Die Gruppe der Migrantinnen und Migranten bleibt unerwähnt, es kann jedoch angenommen werden, dass sie eine relevante Teilgruppe der hier im Mittelpunkt stehenden Bevölkerungsteile darstellt. Die geradezu ausdrückliche Nicht-Erwähnung kann auf zweifache Weise interpretiert werden: Entweder werden im Sinne einer Vermeidungsstrategie Probleme von Migrantinnen und Migranten gar nicht erst angesprochen – oder Migranten werden als selbstverständliche und sich nicht weiter von anderen Gruppen abhebenden gesellschaftliche Gruppe angesehen. Maßnahmen der sozialen Integration würden damit alle Bevölkerungsteile betreffen und auch in die Pflicht nehmen. Eine ethnisierende und damit potenziell diskriminierende Fokussierung auf Migranten wird so vermieden. Andererseits können so besondere, speziell Migranten betreffende Integrationserfordernisse nicht zur Sprache kommen. In der Nicht-Benennung liegt also sowohl die Möglichkeit eines impliziten Signals der Weltoffenheit und der Routine im Umgang mit Migranten als auch eine mögliche Ignoranz und Nicht-Anerkennung der besonderen Situation, in der sich zahlreiche Migrantinnen und Migranten befinden.

Im Baustein Soziales (s. Abbildung 47) wird das Ziel „Integration weiter fördern" formuliert. Hier geht es generell um die „Integration von Minderheiten" (S. 109) und darum, „auch in Zukunft […] mit neuen Konzepten die Verständigungsbereitschaft und Toleranz der Stadtbewohner zu unterstützen" (ebd.). Es geht um eine Kontinuität in der Integrationsarbeit verbunden mit dem Bestreben, neuen Aufgaben und Situationen mit

stetig angepassten und modernisierten Konzepten zu begegnen. Insbesondere die Sozialpolitik muss sich „den Chancen und Risiken eines multikulturellen Zusammenlebens stellen“ und darauf achten, „dass Kommunikationsbarrieren weiter abgebaut und das interkulturelle Miteinander in der Stadtgesellschaft gefördert werden“ (ebd.). Als besonders wichtig und geeignet angesehen werden hierbei „Deutsch- und Integrationskurse für Migranten nach dem Stuttgarter Modell, die niederschwellig und wohnortsnah in den Stadtteilen angeboten werden“ (ebd.).[18] Es wird eine Sprach- und Bildungsoffensive für Kinder und Jugendliche vorgeschlagen, zu denen vor allem Projekte der Sprachförderung in den Kindergärten sowie den Grund- und Hauptschulen gehören sollen. Des Weiteren soll ein Kooperationsnetzwerk aufgebaut werden, das vor allem „die berufliche Qualifizierung junger Menschen mit Migrationshintergrund“ (S. 110) fördern soll. Damit wird also den Kenntnissen der deutschen Sprache und der beruflichen Qualifizierung eine Schlüsselfunktion bei der Integration von Migranten beigemessen.

Darüber hinaus wird die Bedeutung der Schulsozialarbeit „an ‚Brennpunktschulen’“ (S. 110) insbesondere für die Prävention betont. Die hier getroffenen Anstrengungen sollen dann im Stadtteil fortgesetzt und in zusätzlichen Handlungsfeldern weiter verfolgt werden. Es wurde bereits oben auf eines der hier benannten Elemente hingewiesen: Die „Förderung der gesellschaftlichen und politischen Partizipation von Migranten“ (ebd.) ist ein Handlungsfeld der Integration. Ihm vorangestellt sind die Handlungsfelder „Förderung der Integration in den Stadtteilen“ (ebd.) sowie „Unterstützung der Stadtverwaltung bei der interkulturellen Öffnung und Ausrichtung ihrer Stellenangebote“ (ebd.). Damit sind mit den Stadtteilen die räumlichen Schwerpunkte der Integrationsmaßnahmen benannt, und es wird deutlich gemacht, dass auch die Stadtverwaltung eine eigenständige Rolle bei der Integrationspolitik spielt.

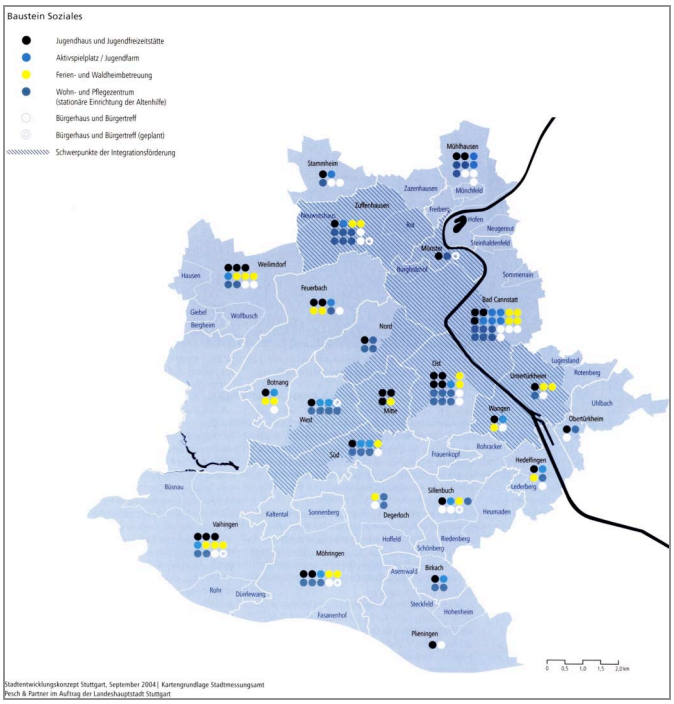


Abbildung 47: Übersichtsdarstellung der Maßnahmen im Baustein Soziales (StEK S, 111)

Das heißt jedoch nicht, dass es bei öffentlich getragenen Integrationsmaßnahmen bleiben würde. Ausdrücklich wird die Bedeutung der Migrantenorganisationen vor allem im Bereich der Präventionsarbeit betont. Als ein Beispiel wird das Projekt „Boxen im Osten“ des Vereins „Deutsche Jugend aus Russland e. V. Stuttgart“ genannt. Hier geht es um die Unterstützung straffällig gewordener Jugendlicher. Das Projekt, das 2003 mit dem Bürgerpreis der „Bürgerstiftung Stuttgart“ ausgezeichnet worden ist, wird in Koope-

[18] Das „Stuttgarter Modell“, das im Stadtentwicklungskonzept nicht weiter erläutert wird, sieht Alphabetisierungskurse, Deutschkurse und „Mama lernt Deutsch“-Kurse vor und richtet sich vor allem an Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die keinen Anspruch auf Integrationskurse des Bundes haben, sowie an Ausländer und Spätaussiedler, die nur durch ein stadtteilorientiertes Angebot erreicht werden können. Die Stabsabteilung für Integrationspolitik koordiniert dabei die Angebote eines Trägernetzwerks, das diese Kurse durchführt. (http://www.stuttgart.de/sde/item/gen/134435.htm (Stand: 10.02.2007))

ration mit dem Landessportverband Baden-Württemberg, dem Bezirksbeirat, der Polizei und der Stadtverwaltung durchgeführt und soll „Kindern und Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund eine sinnvolle Alternative zu Drogenkonsum und Gewalt“ (S. 112) bieten. Leider bleibt es bei der Darstellung dieses einen Beispiels, so dass nicht deutlich wird, wie breit und tief präventiv wirkende Projekte in der Stuttgarter Integrationspolitik verankert sind. Aus dem Einzelbeispiel wird dann die Forderung abgeleitet, „die Förderrichtlinien der Stadt den neuen Entwicklungen anzupassen“ (ebd.). Damit wird das Stadtentwicklungskonzept ansatzweise dazu genutzt, der Stadtpolitik Vorschläge für neue Richtlinien zu unterbreiten – somit käme dem Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept auch eine tendenziell politikgestaltende und entscheidungsvorbereitende Funktion zu.

Stadtbezogene Migrationsaspekte

Bevölkerungsentwicklung, demografischer Wandel – Zuwanderungsbedarf, Zuwanderungsgestaltung

Die quantitative und strukturelle Entwicklung der Stuttgarter Bevölkerung wird im Stadtentwicklungskonzept ausführlich beschrieben und problematisiert. So wird in den „Planungsgrundlagen und Rahmenbedingungen“ im Abschnitt „2.4 Bevölkerungsentwicklung“ festgestellt, dass seit geraumer Zeit absehbar ist, dass konstant niedrige Geburtenraten in Verbindung mit einer steigenden Lebenserwartung zu einer „zunehmenden Überalterung der Gesellschaft“ (S. 22) führen. Dort, wo Zuwanderung diese Entwicklung nicht ausgleichen kann, ist darüber hinaus auch ein „nachhaltige[r] Bevölkerungsrückgang festzustellen“ (ebd.). Mit anderen Worten: In Teilräumen der Stadt kann der substanzielle Bevölkerungsrückgang durch Zuwanderung ausgeglichen werden. Insgesamt jedoch schrumpft die Bevölkerung Stuttgarts seit den 1970er Jahren – von einem leichten Anstieg zwischen 1982 und 1992 abgesehen. So betrug die Einwohnerzahl Stuttgarts 1972 noch 656.595 und liegt nun bei 591.426. Bis zum Jahr 2015 wird ein weiterer Rückgang auf 574.520 Einwohnerinnen und Einwohner prognostiziert.

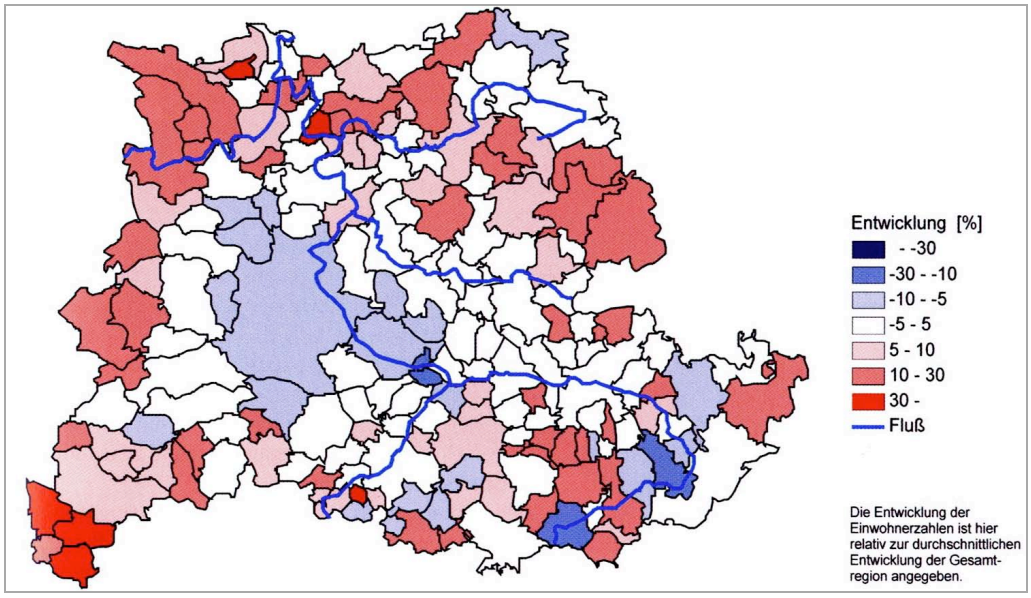


Abbildung 48: Entwicklung der Einwohnerzahlen 1983–1998 in der Region Stuttgart (StEK S, 25)

Darüber hinaus beobachten die Autoren seit dem zweiten Weltkrieg zwei gegenläufige Wanderungsbewegungen in Stuttgart: Zum einen die Einwanderung in die Stadt durch „Zuzüge aus dem übrigen Bundesgebiet und dem Ausland (in den frühen Nachkriegsjahren Heimatvertriebene, später Gastarbeiter, Migrantenfamilien)“ (S. 23) – Stuttgart ist also von einer jahrzehntenlangen Kontinuität der Zuwanderung unterschiedlichster Gruppen mit unterschiedlichsten Zuwanderungsmotivationen geprägt. Die andere Wanderungsbewegung führt Bevölkerungsteile aus der Stadt heraus: Vor allem jüngere deutsche Familien wandern in die Umlandgemeinden ab. Auf Dauer ändert sich so die Bevölkerungsstruktur in der Kernstadt (s. Abbildung 48).

Stuttgart war und ist demnach für Zuwanderer aus dem In- und Ausland attraktiv. Als Grund hierfür wird vor allem der stabile Arbeitsmarkt angegeben. Das Resultat dieser Attraktivität ist ein hoher Ausländeranteil – hier bezeichnet als „große Zahl von nicht deutschstämmigen Mitbürgern“ (S. 25) – von 24 Prozent (bzw. ca. 133.000 Personen), womit Stuttgart „im nationalen Vergleich hinter Frankfurt mit 32 Prozent an zweiter Stelle“ (ebd.) steht. Noch höher, nämlich bei 27 Prozent, liegt der Ausländeranteil unter den Jugendlichen zwischen elf und 20 Jahren. Berücksichtigt man dann noch die Jugendlichen „mit Migrationshintergrund (Spätaussiedler, Eingebürgerte), liegt der Anteil bei 35 Prozent“ (ebd.). Zur Illustration der besonderen Heterogenität der Stuttgarter Bevölkerungsstruktur werden auch noch Vergleichszahlen aus dem Ausland genannt. „Städte wie Amsterdam (15 Prozent Ausländeranteil), Barcelona (12,8 Prozent), Lyon (9,8 Prozent) und Wien (17,6 Prozent) liegen deutlich unter dem Wert Stuttgarts.“ (ebd.) Nicht berücksichtigt wird bei diesem Vergleich allerdings, dass sich die Einbürgerungspraxis und das Staatsbürgerrecht in Ländern wie Frankreich oder Holland lange Zeit deutlich von dem deutschen Recht unterschieden hat, so dass der Anteil der Personen „mit Migrationshintergrund“ in diesen Ländern noch deutlicher vom Ausländeranteil abweichen dürfte als dies in Stuttgart und in anderen deutschen Städten der Fall ist.

Trotz des unbestreitbaren hohen Migrantenanteils machen die Verfasser des Stadtentwicklungskonzepts in den Bausteinen der Stadtentwicklung im Kapitel „Soziales“ unter dem Stichpunkt „Zuwanderung und Integrationserfordernis“ deutlich, dass in Hinblick auf den Bevölkerungsrückgang, dem daraus resultierenden Rückgang der Erwerbspersonen sowie angesichts der Bevölkerungsalterung Stuttgart „auch auf Zuwanderung angewiesen“ (S. 101) ist. Vor allem „aktive[], qualifizierte[] junge[] Menschen“ könnten hier dem Trend in einem gewissen Maß entgegen wirken. In der Konsequenz müsse sich die Stadt Stuttgart „in ihrer Sozialpolitik den Chancen und Risiken eines multikulturellen Zusammenlebens stellen“ (ebd.). Eine Strategie, junge, aktive und qualifizierte Zuwanderer dazu zu motivieren, nach Stuttgart zu ziehen, wird allerdings nicht entwickelt. Die in diesem Zusammenhang benannten Handlungsfelder zielen vor allem auf die Frage der Integration und der Verbesserung der Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung. Offenbar geht man von einer ohnehin großen Attraktivität Stuttgarts für Zuwanderer aus, so dass besondere Bemühungen in diese Richtung nicht erforderlich scheinen.

Segregation

Das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept thematisiert Segregation durchaus, ohne jedoch einen besonderen Akzent zu setzen oder eine ausführlicher geschilderte Problemdefinition damit zu verknüpfen: Im Kapitel „2.4 Bevölkerungsentwicklung“ gehen die Verfasser auf die Stadt-Umland-Wanderungen ein, die „die Gefahr sozialräumlicher

Segregation […] erhöhen“ (S. 24). Wie in jeder Stadt, gibt es auch in Stuttgart unterschiedlichen Wohnlagen mit sowohl privilegierten Bereichen als auch mit Quartieren, in denen sich sozial benachteiligte und einkommensschwache Haushalte konzentrieren. Besonders stark von Abwanderung betroffen sind die Innenstadtbezirke, in denen die Bevölkerung zwischen 1972 und 2002 von 241.000 auf 191.000 zurückgegangen ist. Aber auch die Zentren von äußeren Stadtbezirken wie Bad Cannstatt sind abwanderungsgefährdet. Da vor allem die einkommensstärkeren, jungen deutschen Bevölkerungsgruppen ins Umland ziehen, nimmt in den betroffenen Stadtteilen „der Anteil der zurückbleibenden einkommensschwächeren Bevölkerung, der ausländischen und älteren Bewohner zu“ (S. 25). Eine Folge ist „eine Entmischung im Altersaufbau und der Sozialstruktur“ (ebd.). Die Stuttgarter Bevölkerung ist im Vergleich zu den Umlandkreisen gekennzeichnet durch ein höheres Durchschnittsalter, höhere Arbeitslosigkeit, einen höheren Anteil an Sozialhilfeempfängern und eine wachsende Zahl an Alleinerziehenden. „Es besteht die Gefahr, dass ohne Prävention ‚überforderte Nachbarschaften’ entstehen“ (ebd.). Die problematisch zu bewertenden Entmischungsprozesse werden im selben Kapitel noch einmal aufgegriffen: Unter dem Stichwort „Verwaltungsreform und finanzieller Ausgleich“ wird auf die „soziale Schieflage“ und die „verschärfte[] soziale[] Segregation“ (S. 28) zwischen Kernstadt und Umland hingewiesen, jedoch ohne einen expliziten Verweis auf Migrantinnen und Migranten.

Die Grundmechanismen sozialer Segregation werden also benannt – auf die besondere Situation einzelner Migrantengruppen wird allerdings nicht eingegangen. Ebenso wenig werden extremere Formen ethnischer Segregation – Stichwort Ghettoisierung – festgestellt. Trotzdem wird deutlich gemacht, dass es erklärtes Ziel der Stadtentwicklungspolitik seit den 1960er Jahren sei, „sozialräumlichen Einseitigkeiten durch Maßnahmen des Stadtumbaus entgegenzuwirken“ (S. 24).

Diesem Ziel entspricht die im Abschnitt „4.1 Wohnen“ der Bausteine der Stadtentwicklung formulierte Forderung: Beim Einsatz öffentlicher Mittel ist darauf zu achten, „räumliche Konzentrationen zu vermeiden“ (S. 43). Es wird auf Erfahrungen verwiesen, die zeigen, „dass in Wohngebieten ein Anteil von ca. 20 Prozent öffentlich geförderter Wohnungen im sozialen Wohnungsbau nicht überschritten werden sollte“ (ebd.). Welches die Konsequenzen sind, wenn der Wert überschritten wird, bleibt ebenso offen wie die Frage, welche und wessen Erfahrungen es sind, die zu diesem Wert führen. Die Forderung wird dann aber insofern relativiert, als die begrenzten Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand deutlich gemacht werden: Es stehen nur wenig geeignete oder verfügbare Grundstücke zur Verfügung, wodurch das Einhalten einer Quote erschwert wird. Dennoch: Der Wert von 20 Prozent öffentlich geförderter Wohnungen im sozialen Wohnungsbau stellt so etwas wie einen Segregations-Grenzwert dar. Hier wird er allerdings nicht auf die Herkunft, Staatsangehörigkeit oder Ethnie bezogen, sondern auf das Kriterium der öffentliche Förderung. Es geht also um Gruppen, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind und die einen bestimmten Mengenanteil in einem Wohngebiet nicht überschreiten sollten. Das Ziel ist die Vermeidung *sozialer Segregation*. Da auch in Stuttgart Migranten in überdurchschnittlichem Maße von Armut und Arbeitslosigkeit betroffen sind, werden sie, auch wenn sie an dieser Stelle unerwähnt bleiben, in besonderem Maße in die hier angesprochene Kategorie fallen.

In den Bausteinen der Stadtentwicklung kommt im Abschnitt „4.5 Soziales“ die Segregations-Thematik noch einmal zur Sprache. Interessanterweise wird hier zunächst

festgestellt, dass „es in Stuttgart keine großräumigen Segregationstendenzen gibt“ (S. 103). Dennoch steigt in den Quartieren, in denen sich einkommensschwache Haushalte konzentrieren und in denen auch der Anteil an Sozialwohnungen besonders hoch ist, die Gefahr „die tragenden Bevölkerungsgruppen zu verlieren“ (ebd.). Diese sind besonders wichtig, um mit „Eigeninitiative und bürgerschaftliche[r] Selbsthilfe“ zur „Versorgung der älter werdenden Stadtbevölkerung und der Stabilisierung von Nachbarschaften und Wohnquartieren“ (ebd.) beizutragen.

Maßnahmen zur De-Segregation ergeben sich im Folgenden dann eher indirekt, indem zahlreiche Maßnahmen vorgeschlagen werden, die unter anderem auf den Abbau und die Abpufferung von sozialen Benachteiligungen zielen (S. 103–112): Kinder- und familienfreundliche Umfelder schaffen, mehr Betreuungsangebote sowie weitere Maßnahmen für Kinder und Jugendliche, die Verbesserung der Lebenssituation der Senioren und Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Darüber hinaus werden Maßnahmen zur „Integration von Minderheiten“ (S. 109) vorgeschlagen, auf die unten noch genauer eingegangen wird.

Wohnen

Das Themenfeld Wohnen nimmt einen zentralen Platz im Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept ein: „Wohnen“ ist der erste von sieben Bausteinen der Stadtentwicklung. Zunächst wird die Bedeutung des Wohnstandortes Stuttgart betont und die Wohnfunktion als eine der „Schlüsselfunktionen für die ökonomische und soziale Stabilität einer Stadt“ (S. 35) hervorgehoben. Daher müsse in erster Linie daran gearbeitet werden, das Wohnungsdefizit von „derzeit […] 6.600 Wohnungen“ (ebd.) zu beseitigen. Vor dem Hintergrund anhaltender Suburbanisierungsprozesse müsse zudem das innerstädtische Wohnen auf allen Teilmärkten an Attraktivität gewinnen, um „auf allen Teilmärkten bezahlbare Alternativen zum suburbanen Wohnen zu schaffen“ (ebd.).

Die Analyse der „Situation und Entwicklungstrends“ (S. 37–41) zeigt, dass der Wohnungsbedarf erst nach 2015 auf ein entspanntes Maß zurückgehen wird, das jetzt schon andere westdeutsche Großstädte wie Frankfurt am Main oder Hannover aufweisen. Bis zum Einsetzen dieser „zeitversetzt[en]“ (S. 37) Entwicklung muss Stuttgart also einem hohen Erweiterungs-, Neubau- und Erneuerungsbedarf nachkommen. Vor allem in der Innenstadt müssen preiswerte Möglichkeiten des Erwerbs von Wohneigentum geschaffen werden, um eine Alternative zum Wohnen im Stadtumland zu bieten und Segregationstendenzen entgegenzuwirken (S. 38). Ein besonderer Bedarf wird hier vor allem im Bereich der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte gesehen, die in Stuttgart wie im übrigen Bundesgebiet einen immer größeren Anteil der Haushalte ausmachen. Angesichts sich immer weiter ausdifferenzierender Lebensstile und dem sich entsprechend verbreiternden Spektrum der Wohnformen muss auch der Wohnungsbau verstärkt spezialisierte und flexible Lösungen entwickeln.

Zudem müssen Maßnahmen der Stadterneuerung – wie sie in Stuttgart in über 60 Gebieten durchgeführt wurden und werden – vor allem in den abwanderungsgefährdeten Wohngebieten getroffen werden. Diese Gebiete sind unter anderem gekennzeichnet durch Missstände wie ein schlechtes Wohnumfeld, Wohnungsmodernisierungsbedarf und „abweichende Sozialstruktur“ (S. 40). Letztere zeigt sich vor allem in einer hohen Zahl von „Einkommensschwache[n] mit sozialen Problemlagen“ (ebd.) – Migranten werden an dieser Stelle nicht explizit erwähnt. Hinzu kommen „funktionale Missstände“ (ebd.) und „problematische Gemengelagen“ (S. 41). Städtebauliche und bei Bedarf auch

soziale Maßnahmen sollen diese besonders belasteten Bereiche stabilisieren. Zudem wird eine Aufgabe darin gesehen, allen Einkommensschichten und vor allem Familien mit geringem Einkommen „bezahlbaren Wohnraum“ (ebd.) zur Verfügung zu stellen.

In den „Zielen und Handlungsfeldern“ werden unter der Überschrift „Zukunftsfähige Wohnformen entwickeln und fördern“ (S. 43) sechs Maßnahmenbereiche genannt, die sich hauptsächlich auf Wohnen mit Kindern, seniorenfreundliches Wohnen und die räumliche Verbindung von Arbeit und Leben hinauslaufen. Wie in allen bis hier wiedergegebenen Ausführungen des Stuttgarter Stadtentwicklungskonzepts kommen spezielle Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten nicht zur Sprache. Allerdings entsprechen Maßnahmen wie generationenübergreifendes Wohnen und Wohnen mit Kindern in besonderem Maße den Bedürfnissen vieler Migranten-Haushalte.

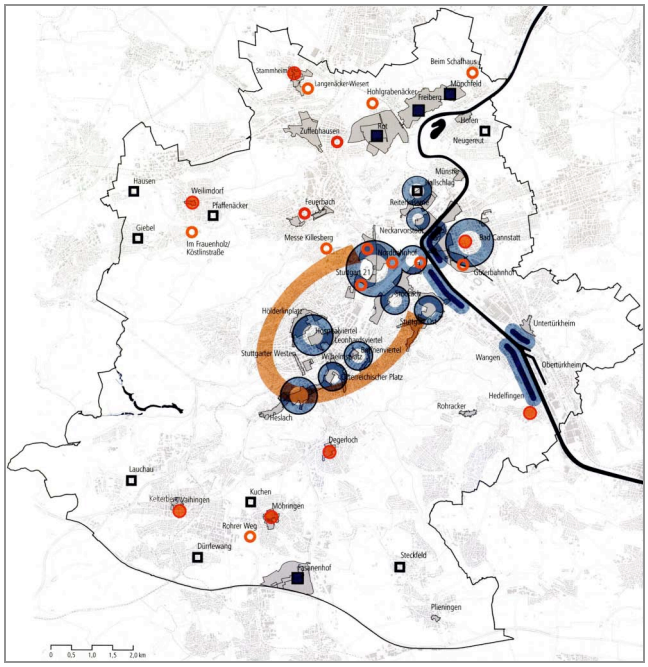


Abbildung 49: Übersichtsdarstellung der Maßnahmen im Baustein Wohnen (StEK S, 48)

Weitere Ziele im Wohn-Kapitel thematisieren den Nachbarschaftsaspekt: Mit Maßnahmen wie der Schaffung von attraktiven öffentlichen Räumen und von Spielräumen, Gestaltung von Erschließungs- und Gemeinschaftszonen, die die Kommunikation der Bewohnerschaft fördern und generell die Förderung von gemischten Quartieren „mit kurzen Wegen“ (S. 45) sollen „vielfältige[] und lebendige[] Nachbarschaften“ (ebd.) entwickelt werden. Mit der gezielten Fortführung der Stadterneuerung, insbesondere über die Teilnahme am Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, sollen Stadtteile mit besonderem Bedarf an sozialer, kultureller, wirtschaftlicher und baulicher Entwicklung gefördert werden. (ebd.) Auch dem Ausbau der Nahversorgung und der sozialen Infrastruktur kommt ein hoher Stellenwert zu, da so Abwanderung vermieden und eine soziale Stabilität gesichert werden kann. (S. 50) Einige dieser Aspekte werden dann im Baustein „4.5 Soziales“ wieder angesprochen und ergänzt: Schaffung eines urbanen kinder- und familienfreundlichen Umfelds (S. 104), Maßnahmen und Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (S. 108) sowie für Senioren (S. 107f.).

Die in Kapitel 5 vorgeschlagenen Leitprojekte greifen das Thema Wohnen in vielfältiger Form wieder auf. Das Leitprojekt „Urbanes Wohnen und Renaissance des öffentlichen Raumes | Schwerpunkt Stuttgart Mitte“ betont die Bedeutung Stuttgarts als Wohnstadt. Vor dem Hintergrund einer schrumpfenden, älter und bunter werdenden Bevölkerung muss mit einer wachsenden Belastung des Sozialhaushalts und einem Nachlassen der politischen Teilhabe in den Stadtbezirken gerechnet werden. Daher kommt einem „Wohnungsbaukonzept, das aktive Bevölkerungsgruppen durch attraktive Wohnungsangebote an die Stadt bindet“ (S. 149), eine zentrale Bedeutung zu. Dies wiederum ist nur dann zu erreichen, wenn innerstädtischer Wohnraum erhalten bleibt und „das Wohnungsangebot in wichtigen Marktsegmenten erweitert wird“ (ebd.). Familien sind hierbei eine wesentliche Zielgruppe. Ein weiterer Bezug zur besonderen Zielgruppe der

Migranten wird – indirekt und kaum merklich – im Leitprojekt „Urbanes Wohnen…“ hergestellt. Hinweise auf Wohnangebote für Familien und die Betonung eines stabilen sozialen Umfeldes sind in diesem Zusammenhang dann doch zu unkonkret, um wirksam werden zu können.

Alles in allem bleibt festzustellen, dass das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept dem Thema Wohnen eine große Bedeutung beimisst. Wichtige soziale Gruppen werden angesprochen, die Maßnahmen zielen darauf ab, breiten Bevölkerungsschichten attraktive und erschwingliche Angebote zu schaffen. Allerdings kommen etwaige besondere Wohnbedürfnisse und vor allem besondere Schwierigkeiten und Benachteiligungen von Migrantinnen und Migranten auf dem Wohnungsmarkt so gut wie gar nicht zur Sprache.

Neben dem Aspekt des Wohnens wird im Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept auch die vielfältige Bedeutung der öffentlichen Räume hervorgehoben. Sie dienen als „Bühne der Stadt“, tragen zur „Belebung und Sicherheit der Stadt- und Stadtteilzentren bei“, leisten „wesentliche Beiträge zur Herausbildung einer städtischen Identität“ und „erzeugen […] imageprägende Stadtbilder“ (S. 118). Neben diesen wichtigen Funktionen werden öffentliche Orte in ihrer traditionellen Nutzung „als offene Orte für die zwanglose Begegnung“ beschrieben. Als solche fördern sie insbesondere „die Integration der sozialen Gruppen und Ethnien der Stadt“ (ebd.).

Wirtschaft, Arbeit, Bildung

Abbildung 50: Illustration zum Baustein „Wirtschaft und Arbeit“ (StEK S, 51)

Mit den Bausteinen „4.2 Wirtschaft und Arbeit“ (S. 51–70) sowie „4.3 Kultur und Bildung“ (S. 71–84) thematisieren zwei der sieben im StEK präsentierten „Bausteine der Stadtentwicklung“ die Aspekte Arbeit und Bildung. Die Arbeits- und Bildungs-Situation von Migrantinnen und Migranten kommt in diesen beiden Bausteinen zur Sprache, wird darüber hinaus aber auch im Baustein „4.5 Soziales“ (S. 99–112) erwähnt.

Im Baustein „Wirtschaft und Arbeit“ wird konstatiert, dass in Stuttgart bei einer insgesamt unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit von ca. 7,5 Prozent (zum Zeitpunkt der Erstellung des Stadtentwicklungskonzepts) besonders „Arbeitnehmer mit ausländischem Pass und höherem Alter, mit geringer Qualifikation und wenig Berufserfahrung“ (S. 54) von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Darüber hinaus wird im Baustein „Soziales“ festgestellt, dass „für die nichtdeutsche Bevölkerung […] ein höheres Armutsrisiko [besteht], da auf Grund mangelnder Sprachkenntnisse der Zugang zum Arbeitmarkt erschwert ist.“ (S. 103) Als Gründe für die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern werden also ihre geringere Qualifikation und ihre mangelhaften Kenntnisse der deutschen Sprache angeführt.

Diese Tendenz werde verstärkt durch den weiter voranschreitenden wirtschaftlichen Strukturwandel, der zur Folge habe, dass in Zukunft verstärkt hoch qualifizierte Fach-

kräfte vor allem im Maschinenbau, in der Elektrotechnik und Informatik benötigt würden. (S. 55) In diesen Bereichen herrsche bereits jetzt ein „Mangel an hochqualifizierten Fachkräften", während gleichzeitig der „‚Überschuss' an Arbeitskräften ohne Berufsabschluss" (S. 54) weiter wachsen werde – womit dann auch der Anteil der arbeitslosen Migrantinnen und Migranten weiter wachsen wird.

Die im Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel und aus dem Fachkräftemangel abgeleiteten Maßnahmenvorschläge beziehen sich unter anderem auf die Stärkung Stuttgarts als „Wirtschafts- und Innovationsstandort" (S. 59), die Schärfung von „Profil und Image" (S. 60) der Region und den Ausbau „[w]irtschaftsfördernde[r] Infrastrukturbereiche" (S. 63). So soll Stuttgart als regional, überregional und international attraktiver Standort weiter profiliert werden. Eine Anwerbe-Strategie für internationale Fachkräfte wird damit allerdings nicht verknüpft.

Daneben werden Maßnahmen zur Beseitigung von Ausbildungs- und Qualifizierungsmängeln formuliert. Unter dem Stichwort „Beschäftigung und Qualifizierung fördern" (S. 61f.) wird vorgeschlagen, durch „individuelle[n] Unterricht, mehr Bezug zum Erwerbsleben und spezifische Förderung ausländischer Kinder und Jugendlicher sowie berufsbegleitende Weiterbildung" (S. 64) gezielt die erkannten Defizite anzugehen. Konkretere Strategien und Maßnahmen hierfür liegen allerdings noch nicht vor, so dass beispielsweise auch für die Gruppe der An- und Ungelernten erst noch „Konzepte entwickelt werden" (ebd.) müssen. Das Stadtentwicklungskonzept liefert an dieser Stelle vor allem allgemeine Hinweise auf einen erkannten Bedarf nach Bildung und Qualifizierung – unter anderem für ausländische Kinder und Jugendliche –, doch wie genau Maßnahmen aussehen müssten, wer sie finanziert und umsetzt, wird offen gelassen.

Im Baustein „4.3 Kultur und Bildung" (S. 71–84) heben die Autoren die große Bedeutung der Bildung „für die Teilhabe an Kultur und allen anderen gesellschaftlichen Prozessen" (S. 71) hervor. Bildung „schafft somit die Grundlagen für eine freiheitliche, demokratische Gesellschaft" (ebd.). Es wird festgestellt, dass bei tendenziell bald wieder sinkenden Schülerzahlen der Bedarf an Schülerbetreuung über das derzeit praktizierte Maß hinaus gehen wird. Insbesondere die „Chancengleichheit der Kinder von Migranten und sozial Benachteiligten" (S. 80) müsse verbessert werden. Diese Kinder haben zudem häufiger sprachliche Defizite – womit defizitäre Kenntnisse der deutschen Sprache gemeint sind. Somit wird die „Bildungsarbeit mit Nicht-Deutschsprachigen […] zu einem wichtigen Thema der Bildungspolitik" (S. 81). Erfolgreiche von der Stadt geförderte Modellprojekte zur ganzheitlichen Sprachförderung, wie sie in Stuttgart bereits in Kindergärten durchgeführt wurden, sollen als „Grundlage [dienen] für die Entwicklung eines trägerübergreifenden Konzeptes, das die Sprachförderung aller Drei- bis Vierjährigen in allen Kindertageseinrichtungen vorsieht" (ebd.).

Darüber hinaus wird auch bei den Seniorinnen und Senioren ein erhöhter Bedarf an Bildungsangeboten festgestellt. Der demografische Wandel führe zu einem deutlich wachsenden Anteil der über 60-Jährigen von derzeit 21 Prozent auf 35 Prozent im Jahr 2030. Dadurch ergebe sich die Notwendigkeit, den Bereich der Erwachsenenbildung zukünftig – „breit interkulturell ausgelegt" – stärker auszubauen und gemeinsam mit der „Ausländerkulturarbeit zu einem zentralen Thema der künftigen Stadtentwicklungsplanung" (S. 81) zu machen.

Kultur

Dem kulturellen Leben in der Stadt wird im Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept eine große Bedeutung beigemessen. Die Planung und Förderung „einer spezifischen kulturellen Struktur und die Unterstützung des Kulturlebens und der sich wandelnden Kulturszene, der Betrieb eigener Kultureinrichtungen sowie die Organisation kultureller Veranstaltungen“ (S. 71) wird als zentrale Aufgabe der Stadt beschrieben. Auch die Kulturpädagogik mit der Aufgabe, „Menschen aller Gesellschaftsschichten und Altersstufen zur Kultur hinzuführen“ (ebd.), gewinne zunehmend an Bedeutung. „Kultur und Bildung werden als weiche Standortfaktoren immer wichtiger“ (S. 73).

Die in diesem Zusammenhang beschriebene Situation und ihre Entwicklungstrends beziehen sich vor allem auf die im Sinne humanistischer Bildung klassischen kulturellen Bereiche wie darstellende Kunst, Musik, bildende Künste und Ausstellungen und Literatur sowie kulturelle Einrichtungen mit themenübergreifenden Programmen. Diese richten sich in erster Linie an die einheimischen Bevölkerungsteile. Kulturelle Einrichtungen oder Angebote, die gezielt Personen anderer Ethnien, Religionen oder Kulturkreise ansprechen, finden keine Erwähnung.

Bei den Zielen und Handlungsfeldern hingegen wird betont, dass Stuttgart auch die „lokale Dimension der Kultur pflegen [muss]. Ortsverbundenheit und Identifikation mit den Stadtteilen als Stärken der Stuttgarter Stadtgesellschaft sind hierbei ebenso wichtige Leitlinien wie die Integration der Zuwanderer aus anderen Ländern.“ (S. 78) Obwohl zuvor in der Beschreibung der Situation kein Defizit oder Handlungsbedarf benannt worden ist, werden die Identifikation und die Integration von Zuwanderern hier also als Leitlinien der lokalen Kultur benannt. Daraus erwächst die Forderung, bei der Standortwahl von neuen Einrichtungen oder bei der Verlagerung von Institutionen verstärkt auf die „Förderung des Dialogs zwischen den Kulturen und Generationen“ (ebd.) Wert zu legen. Des Weiteren konzentriert sich die Stadt darauf, Infrastruktureinrichtungen wie Veranstaltungsorte bereitzustellen: „Geplante Projekte wie z. B. die Schaffung eines Hauses der Kulturen bzw. Nationen als Ort der Begegnung und mit Veranstaltungsräumen auch für nichtdeutsche Vereine, sind wichtige Schritte zur interkulturellen Verständigung und sollten deshalb ausgebaut werden.“ (S. 80) Unklar bleibt hier allerdings, warum ein Haus der Kulturen und Nationen „*auch*“ nichtdeutschen Vereinen zur Verfügung stehen soll. Die Gruppen, die gemäß der Benennung der Einrichtung gleichberechtigte und gleichwertige Nutzer sein sollten, werden so zu sekundären Akteuren.

Im Kapitel „Soziales“ schließlich geht das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept noch auf den Aspekt der Religion ein: Aus der im Grundgesetz verbrieften Religionsfreiheit wird geschlossen, dass „auch Menschen nicht christlichen Glaubens Gelegenheit zum Praktizieren ihres Glaubens haben müssen“ (S. 110). Daher müsse „[b]ei Bedarf und unter Anwendung bau- und nachbarschaftsrechtlicher Bestimmungen“ geprüft und entschieden werden, „wo weitere Gebäude oder Räume für diese Zwecke eingerichtet werden können“ (ebd.). Mit anderen Worten: Der Bau beispielsweise von Moscheen wird im Prinzip als legitim erachtet. Dass dabei die rechtlichen Bestimmungen einzuhalten sind, wird ausdrücklich betont, obwohl das doch bei allen im Stadtentwicklungskonzept angesprochenen Maßnahmen selbstverständlich der Fall sein dürfte. Eine solche Andeutung in diesem Zusammenhang impliziert absurderweise, dass es durchaus vorstellbar ist, im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzeptes Maßnahmen vorzuschlagen, die gegen geltendes Recht verstoßen. Ein ausdrücklicher Hinweis auf das Einhalten

geltenden Rechts soll offenbar diejenigen beruhigen, die befürchten, dass der Staat eine illegitime oder sogar illegale „kulturelle Überfremdung“ – beispielsweise durch das Zulassen von deutlich sichtbaren Moscheebauten – billigt oder gar unterstützt.

Die hier gewählten distanzierten und unkonkreten Formulierungen zeigen, dass die Errichtung nicht-christlicher Sakralbauten – Moscheen, Synagogen, Tempel – auch in Stuttgart ein heikles Thema ist, das nach Möglichkeit nicht eingehender erörtert wird. Damit verpasst das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept die Gelegenheit, hierzu eine deutliche und aktive Haltung einzunehmen und beispielsweise Vorschläge zu Baubedingungen und -verfahren formulieren. So werden weder Verwaltung noch die Öffentlichkeit auf die früher oder später unvermeidlich auf sie zukommenden Fragen und Debatten vorbereitet.

Abbildung 51: Veranschaulichung bedeutender Konzepte und Projekte im Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept (StEK S, 187)

Fazit

Das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept ist das jüngste der im Rahmen dieser Arbeit eingehender betrachteten Stadtentwicklungskonzepte. Es greift unter anderen die Erfahrungen der Städte Bremen, Hamburg und München auf und formuliert Leitziele und Perspektiven der Stadtentwicklung. Hierbei spielen – angesichts eines der höchsten Ausländeranteile deutscher Großstädte – in vielen Zusammenhängen auch Fragen der Migration und Integration eine Rolle. Das Maß und die Tiefe der Thematisierung wird der quantitativen Stärke dieser Bevölkerungsgruppe allerdings kaum gerecht.

Das Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept macht deutlich, dass vor allem die Zuwanderung und der Verbleib der Migranten in der Kernstadt dazu beitragen, dass die Bevölkerungszahlen angesichts der anhaltenden Abwanderung junger Familien in das Umland nicht noch stärker zurückgehen. Allerdings wird aus den zurückgehenden Bevölkerungszahlen keine Notwendigkeit einer gezielten Zuwanderungsstrategie entwickelt. Ebenso wenig werden die wachsenden Migrantenanteile zum Anlass genommen, explizit die ethnische Segregation eingehender zu thematisieren. Generell werden die aktuellen Segregationstendenzen als nicht besonders schwerwiegend angesehen. Die Maßnahmen zur De-Segregation zielen vor allem auf den Abbau von sozialen Benachteiligungen und die Förderung einzelner Altersgruppen.

In anderen Themenfeldern – Arbeit, Bildung, Kultur und Partizipation – werden durchaus spezifische Ziele und Aufgaben benannt. Vor allem im Bereich der Sprachförderung, Bildung und Qualifizierung wird auf die besondere Notwendigkeit hingewiesen, Migranten zu fördern und zu unterstützen. Die Aussagen im kulturellen Bereich bleiben hingegen recht unspezifisch oder – im Fall des Baus von Gebäuden und Räumen für religiöse Zwecke – sogar distanziert bzw. abweisend.

Dies muss allerdings verwundern, denn die Integration von Migranten wird als für die Stadtentwicklungspolitik bedeutsame Aufgabe benannt; die Autoren verweisen auf die guten Erfolge der Stuttgarter Integrationspolitik und die Vorreiterrolle, die Stuttgart auf diesem Feld übernommen hat. So wurde eine Stabsstelle für Integrationspolitik eingerichtet und ein „Bündnis für Integration“ verabschiedet. Die in diesem Zusammenhang benannten Ziele und Maßnahmen zeugen von einem pluralistischen und konstruktiven Integrationsverständnis. Allerdings unterbleibt weitgehend eine über die Wiedergabe vorhandener Ansätze hinaus gehende Vertiefung dieser Themen für den Stadtentwicklungskontext. Die Chance, Migration und Integration auch zu einem wichtigen und aktiven Thema der Stadtentwicklungspolitik zu machen, bleibt ungenutzt. Migration bleibt so dann doch ein Fachthema des Sozialressorts, das – gemessen an den generellen Ambitionen und Ansprüchen der engagierten Stuttgarter Integrationspolitik – in nur bescheidenem Maße in die Stadtentwicklungspolitik eingebettet wird.

3 Migration – ein Thema der Stadtentwicklungspolitik?

> *„Und wo immer der Mob sich erhebt auf der Welt, sucht man nach einfachen, gut zu zitierenden Ursachen: Armut, mangelnde Integration, Rassismus, Ghettoisierung, Kampf der Kulturen, unbewältigte Immigration, fehlende Sozialstrukturen, neuerdings der Islamismus. Diese ‚einfachen' Ursachen sucht man oft mit ebenso ‚einfachen' Lösungsansätzen zu kurieren – überall da, wo jene städtische Armut sich konzentriert, und vor allem überall da, wo sie als Gewalt sichtbar und spürbar wird und damit zu einer Bedrohung für die rechtschaffene Bürgerschaft. Und steht dabei nicht selten vor Fehlern, die von früheren Planern gemacht worden sind." (Steinberger 2005)*

3.1 Vergleichende Bewertung der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte

Nach den ausführlichen und detaillierten Betrachtungen im vorangegangenen Kapitel geht es nun – zunächst – um eine Zusammenschau der wesentlichen Aussagen und Befunde. Auf die Frage, was die Stadtentwicklungskonzepte wie zur Sprache bringen, folgen dann jeweils direkt anschließend „Schlussfolgerungen". Hier werden Überlegungen und Vorschläge formuliert, in welcher Weise und in welchem Maß Stadtentwicklungskonzepte Migrationsthemen aufgreifen können und sollten.

Bevor die Aussagen der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte zu den einzelnen mittlerweile bekannten Themenfeldern im Querschnitt betrachtet werden, soll ein genereller Eindruck geschildert werden: Die Art und Weise, die Tiefe, Vollständigkeit und Differenziertheit im Umgang mit den hier besonders interessierenden Fragen der Migration stehen in keinem erkennbaren Zusammenhang zur Entstehungszeit der Stadtentwicklungskonzepte; die Unterschiede zwischen dem ältesten der hier betrachteten Werke (dem Hamburger Stadtentwicklungskonzept) und dem jüngsten (dem Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept) sind – diesbezüglich – unwesentlich. Es wird also kein generell unter Stadtentwicklungskonzept-Machern gestiegener oder gesunkener „Erkenntnispegel" sichtbar. Daher dürften die betrachteten Stadtentwicklungskonzepte trotz ihrer immerhin zehn Jahre auseinander liegenden Entstehungszeit in Summe doch das Spektrum des aktuellen Umgangs mit dem Themenfeld der Migration darstellen.

3.1.1 Migration und Integration allgemein

Befund: Keines der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte reflektiert oder diskutiert eingehender den Begriff der „Integration". Dennoch kristallisiert sich in den meisten Stadtentwicklungskonzepten ein durchaus aufgeklärtes Integrationsverständnis heraus, das Migranten keine Assimilation mit der Gefahr des Verlustes der eigenen Identität abverlangt. Eine Vermittlung migrations- und integrationsspezifischer Belange gegenüber den Adressaten der Stadtentwicklungskonzepte findet nicht statt. Dessen ungeachtet lässt sich die Integration von Migrantinnen und Migranten als ein Ziel der Stadtentwicklung bestimmen.

Eine fundierte Diskussion oder Definition des zu Grunde liegenden Verständnisses von „Integration" findet sich in keinem der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte. Dennoch wird immer wieder auch die notwendige Integration der in den Städten lebenden Migranten zur Sprache gebracht.

Eine deutliche Aussage trifft hier – trotz einer wenig tief gehenden Erörterung des Integrationsbegriffes – die Perspektive München im Themenheft zur Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger: „Ziel der Stadtentwicklung bleibt die Integration der auf Dauer oder für einen längeren Zeitraum hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer unter Wahrung ihrer kulturellen Identität." (Perspektive München B8, Vorwort) Wenn Integration also zu einem „Ziel der Stadtentwicklung" erhoben wird, dann ist auch die Stadtentwicklungspolitik angesprochen, dieses Ziel zu operationalisieren und umzusetzen.

Ähnlich grundsätzlich positioniert sich die BerlinStudie – allerdings verwendet sie anstelle des Begriffs der Integration den Begriff der Kohäsion. Damit wird der gesellschaftliche Zusammenhalt insgesamt in den Mittelpunkt gerückt, so dass die Herstellung der gesellschaftlichen Kohäsion auch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt. Kohäsionsrisiken werden insbesondere bei Migranten gesehen.

Nimmt man die Münchner und die Berliner Positionen zusammen, so ergibt sich die deutliche Anforderung an die Stadtentwicklungspolitik, die Integration von Migrantinnen und Migranten mit dem Ziel des gesellschaftlichen Zusammenhalts als Aufgabe zu erkennen und im Rahmen der Möglichkeiten umzusetzen.

Schwieriger wird es aber, wenn es um die genauere Bestimmung dessen geht, was Integration in diesem Zusammenhang genau heißt. Hierzu finden sich in den betrachteten Stadtentwicklungskonzepten immer wieder kurze Hinweise. Einen Konsens scheint es darüber zu geben, dass – und hier kann exemplarisch die Stuttgarter Formulierung zitiert werden – die „Teilhabe am städtischen Leben […] mit der Erhaltung kultureller Identitäten" (S. 35) verbunden sein soll. Dieser floskelhafte Begriff bringt zum Ausdruck, dass Migranten keine bedingungslose Anpassung an die deutsche Mehrheitsgesellschaft abverlangt wird; doch weder im Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept noch in den anderen Beispielen werden Begriffe wie „Kultur" oder „kulturelle Identität" diskutiert. Grundlage aller Ausführungen zur Integration ist ein unausgesprochener und angenommener gesellschaftspolitischer Konsens über die mit dem Begriff zu verbindenden Inhalte und Ziele.

Die in den Stadtentwicklungskonzepten vorgeschlagenen Maßnahmen zur Integration sind daher in der Regel auch verhältnismäßig unspezifisch. Sammelt man alle Vorschläge zusammen, ergibt sich dennoch ein recht umfassender Katalog sinnvoller Maßnahmen, wenn er auch in seiner Substanz kaum Neues zeigt. Die meisten Maßnahmen sind bekannte und bewährte Bausteine kommunaler Integrationspolitik.

Der Schwerpunkt der zur Sprache kommenden Maßnahmen, die sich ausdrücklich auf die Integration von Migrantinnen und Migranten beziehen, liegt im Bereich der sozialen Infrastruktur: Es geht darum, Treffpunkte und soziale Orte zu schaffen bzw. auszubauen, an denen Migranten zusammenkommen können und wo sich darüber hinaus Möglichkeiten der Begegnung mit Einheimischen bieten. Je nach Altersgruppe können diese Begegnungsorte beispielsweise Jugend- und Bürgerzentren, Büchereien, Sportanlagen oder öffentliche Räume sein. Auch Beratungsstellen für Migrantinnen und Migranten werden vorgeschlagen, um spezifischem Beratungsbedarf entgegen zu kommen. In engerem Zusammenhang mit diesen infrastrukturellen Maßnahmen werden Maßnahmen zur Stärkung der sozialen Netze und der Nachbarschaften genannt. Schwerpunkt aller Maßnahmen sollten – so der Befund in allen Stadtentwicklungskonzepten – die Stadtteile und Quartiere sein, die einen hohen Migrantenanteil aufweisen.

Es wird übereinstimmend immer wieder deutlich gemacht, dass die Maßnahmen letztlich auf der Nachbarschaftsebene ansetzen müssen, weil sich dort in erheblichem Maße Integrations- und Desintegrationsprozesse manifestieren.

Neben den infrastrukturellen und Förder-Angeboten sind, auch in diesem Punkt herrscht unter den Autorinnen und Autoren der Stadtentwicklungskonzepte Einigkeit, Maßnahmen zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen zu treffen. Eine stärkere Partizipation von Migranten an Planungs- und Entscheidungsprozessen sollte ihrer Meinung nach mit *Empowerment* verbunden sein, also mit der Stärkung der vielfältigen Kompetenzen zur Selbsthilfe und des Verantwortungsbewusstseins für das Gemeinwesen (s. hierzu auch noch S. 215: Weitere Befunde – Partizipation und Mitbestimmung). Generell sollte daher die Stadtentwicklungspolitik Eigeninitiative, Kooperation und Nachbarschaften unterstützen und Hilfe zur Selbsthilfe und Selbstorganisation anregen. Die Integrationspolitik darf also keine Sonderrolle einnehmen, sondern muss in einen sozialpolitischen Rahmen eingebunden werden.

Die Notwendigkeit, sich auf die Migrationssituation einzustellen, betrifft auch die Stadtverwaltung selbst. So fordern Stadtentwicklungskonzepte, dass Migrantinnen und Migranten der Umgang mit Behörden erleichtert wird, indem die Verwaltungen beispielsweise Hilfe im Formular- und Kommunikationswesen bieten. Mitarbeiter sollten entsprechend geschult werden, und es sollte verstärkt Personal eingestellt werden, das Migranten in ihrer Muttersprache beraten kann und um die kulturellen Hintergründe weiß.

Weitere vorgeschlagene Maßnahmen fordern die jeweilige Kommune auf, dazu beizutragen, die rechtlichen Ungleichheiten abzubauen und die Einbürgerung von Ausländern zu erleichtern – hier haben vor allem die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg durchaus Möglichkeiten initiativ zu werden, da sie über den Bundesrat direkte bundespolitische Impulse geben können.

Neben diesen konkret auf Migrantinnen und Migranten bezogenen Maßnahmen benennen die Stadtentwicklungskonzepte weitere allgemeine und im Sinne der Integration von Migranten unspezifische Maßnahmen. Diese können, wenn sie denn mit Erfolg umgesetzt würden, auch positive Integrationswirkungen entfalten. Zu nennen sind hier die Armutsbekämpfung, Schulsozialarbeit an „Brennpunktschulen“ und generell Jugendprojekte. Vor allem die Bekämpfung von Armut stellt in diesem Zusammenhang wohl eher ein Ziel denn eine Maßnahme dar – aber gerade die besonders schwierige wirtschaftliche Situation vieler Migranten wirkt sich zusätzlich ausgrenzend, also desintegrierend aus. Ebenso schüren Armut und Arbeitslosigkeit der einheimischen Bevölkerung tendenziell Verteilungskonflikte, Missgunst und Ablehnung gegenüber den vermeintlich Schuldigen – als welche Migranten aufgrund ihrer benachteiligten gesellschaftlichen Position häufig identifiziert werden.

Die Frage, wie die Themen Zuwanderung und Integration mit all ihren potenziell konfliktträchtigen Aspekten und Facetten der Bevölkerung – den Einheimischen wie den Migranten – vermittelt werden können und müssen, findet in keinem der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte Erwähnung. Auf die Benennungs- und Vermittlungslücken wurde immer wieder hingewiesen: Es handelt sich hierbei um die offensive Benennung von Zuwanderungsbedarf und ein sich hieraus ergebendes aktives Konzept der Zuwanderungsgestaltung. Dies betrifft gleichermaßen den Begriff der Integration wie die damit verbundenen Maßnahmen sowie den zugehörigen Adressaten. Ein besonders heikles

Thema, dem ein dringender Vermittlungsbedarf innewohnt, ist der Moscheebau – hier sind Konflikte vorprogrammiert. Ein Stadtentwicklungskonzept wäre gut geeignet, dieses Thema, eingebunden in eine soziale Integrationsstrategie und ein städtebauliches Konzept, in seinen komplizierten Problemstellungen anzusprechen und offen zu kommunizieren.

All dies findet in den untersuchten Stadtentwicklungskonzepten jedoch nicht statt. Damit lassen die Verfasserinnen und Verfasser die durchaus bestehenden Möglichkeiten der Stadtentwicklungskonzepte ungenutzt.

Schlussfolgerungen

Die Integration von Migrantinnen und Migranten ist ein Thema, dem sich auch Stadtentwicklungskonzepte nicht entziehen können. Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen: Wachsende Migrantenanteile in west-, aber auch in ostdeutschen Städten machen die Auseinandersetzung mit allen Aspekten der Integration zu einer nicht zu ignorierenden Frage der Stadtentwicklungspolitik. Bei der „Integration" an sich geht es um keine konkret zu bestimmende und umzusetzende Aufgabe, da hier zahlreiche gesellschaftliche Ebenen und Themenfelder von Bedeutung sind. Es geht um die Benennung, Definition und Qualifizierung eines grundlegenden Ziels. Hierzu können Stadtentwicklungskonzepte Aussagen auf mehreren Ebenen treffen:

Begriffe und Ziele

Eine wesentliche Grundlage für jegliche Maßnahmen und Konzepte besteht in der Bestimmung des Begriffs und des Ziels von „Integration". Stadtentwicklungskonzepte sind natürlich keine sozialwissenschaftlichen Spezial-Werke und die Verfasserinnen und Verfasser von Stadtentwicklungskonzepten sind wohl selten hoch spezialisierte Integrationsfachleute. Es sollte jedoch gerade im Rahmen der Erarbeitung eines ausdrücklich ressortübergreifenden Stadtentwicklungskonzepts möglich sein, sachlichen und fachlichen Rat einzuholen, um die Grundzüge der aktuellen Debatte um dieses Thema kennen und benennen zu lernen. Ebenso sollte von Seiten der Politik so etwas wie eine grundsätzliche Vorstellung wesentlicher Integrationsziele vorhanden sein. Beides – fachliche Hintergründe und politische Rahmensetzungen – sind wichtige Grundlagen für die in einem modernen Stadtentwicklungskonzept zur Sprache zu bringenden Integrationsziele. Darüber hinaus gibt es aber noch den Sachverstand der zivilgesellschaftlichen Akteure, der Vereine, Verbände und Unternehmen, ebenso der gewählten oder ernannten Interessensvertretungen. Dieser könnte genutzt werden, um zu substanziellen und differenzierten Aussagen zu kommen und mehr als nur möglichst politisch korrekte Standardfloskeln zu formulieren.

Im Kern geht es um die Frage, welches Bild einer (zukünftigen) Stadtgesellschaft einem Stadtentwicklungskonzept zu Grunde liegt, welchen Bevölkerungsgruppen welche Bedeutungen zugemessen werden und welche Gruppe welchen Beitrag zu einer integrierten und pluralistischen Stadtgesellschaft leisten kann und muss. Dabei kann es durchaus darum gehen, eine deutliche Position einzunehmen: Wem sind welche Rechte zuzubilligen und welche Pflichten aufzuerlegen (verbunden mit einer klaren Aussage zur Durchsetzung)? Dies alles kann innerhalb der Stadtverwaltung, aber auch und vor allem mit der Politik und der Öffentlichkeit diskutiert werden. Hier wäre es wichtig, auch Migrantinnen und Migranten selbst die Möglichkeit zu geben, eigene Positionen und Anliegen zur Sprache zu bringen. Denn viele Migranten identifizieren sich in starkem

Maße mit der Stadt, in der sie wohnen, während dem Land – also Deutschland – eine deutlich geringere Identifikation entgegen gebracht wird. (Müller-Raemisch 2003, 184f.) Die potenzielle Bereitschaft, sich für den Wohnort zu engagieren, ist also groß genug, um auch und gerade Migranten als handlungs- und gestaltungsfähige Subjekte in den Dialog um die vielfältigen Aspekte der Integration einzubeziehen.

Strategien und Konzepte

Erst deutlich formulierte Integrationsziele machen es überhaupt möglich, die Wege zu bestimmen, mit denen diese dann erreicht werden können. Ein in ein Stadtentwicklungskonzept eingebettetes Integrationskonzept hat vor allem *Leitlinien-Charakter*. Es kann die relevanten Handlungsfelder benennen, innerhalb derer die Integrationsziele operationalisiert werden können. Die Operationalisierung findet dann zum einen ganz konkret in den jeweiligen thematischen Kapiteln statt, die den Hauptteil eines jeden Stadtentwicklungskonzepts bilden. Zum anderen kann die gezielte und ausdrückliche Verknüpfung von Maßnahmen in unterschiedlichen Themenfeldern nicht nur zu einer thematischen „Integration" des Stadtentwicklungskonzepts beitragen, sondern auch die einzelnen Integrationsmaßnahmen aufeinander abstimmen. Bei aller notwendigen thematischen Aufgliederung eines Stadtentwicklungskonzepts sollten nicht nur widersprüchliche Aussagen und Ansätze vermieden, sondern darüber hinaus auch versucht werden, Synergien und gegenseitige Verstärkungen zu erzielen. So können beispielsweise Maßnahmen im Bereich der Wirtschaft – etwa zur Stärkung lokaler Migranten-Ökonomien – mit sozialen Maßnahmen und Maßnahmen der räumlichen Quartiersentwicklung verknüpft werden. Hier wäre es sinnvoll, die einzelnen thematischen Handlungsfeldern zugeordneten Maßnahmen ressort- und (im Stadtentwicklungskonzept) „kapitelübergreifend" auf dieses Ziel abzustimmen.

Die Integrationsziele und das zu Grunde liegende Integrationsverständnis haben aber auch einen *Prüf-Charakter*: Es geht vor allem darum, räumliche und thematische Handlungsfelder immer wieder auch daraufhin zu prüfen und zu qualifizieren, ob sie es schaffen, die formulierten Integrationsziele auch zu erreichen. Dabei stellt sich in allen Themenfeldern immer wieder die Frage, welche der formulierten Konzepte und Maßnahmen wie zu den Integrationszielen beitragen könnten. Ob Wohnen, Arbeit, Bildung oder Kultur – Maßnahmen in allen Bereichen betreffen nicht nur Migranten, sie können aber dazu genutzt werden, *auch* Migrantinnen und Migranten direkt anzusprechen und einzubinden. Vor allem aber sollte immer wieder nachvollziehbar gemacht werden, ob und inwiefern sich bestimmte Ziele und Konzepte auf die Integration von Migrantinnen und Migranten auswirken.

Adressaten von Stadtentwicklungskonzepten sind nicht nur Akteure aus Verwaltung und Politik, sondern auch die breite Öffentlichkeit. Es gibt nicht viele „Produkte" der öffentlichen Hand, die einen derart breiten Themenumfang aufweisen und gleichzeitig ähnlich frei in ihrer inhaltlichen und formellen Ausgestaltung sind. Die Freiheit und die prinzipielle Öffentlichkeitsorientierung sollten daher genutzt werden, auch zu komplizierten und bzw. oder potenziell konfliktträchtigen Fragen Stellung zu beziehen und Leitlinien zu formulieren. Vor allem hinsichtlich migrationsbezogener Fragen könnten Stadtentwicklungskonzepte klare Aussagen treffen. So sollten die Fakten, um die es geht, benannt werden, um ein möglichst nüchternes Bild der Situation zu vermitteln. Dabei ginge es im besonderen Maße darum zu zeigen, dass Migranten eine wichtige – und heterogene – Personengruppe der Stadtgesellschaft sind, die in wachsendem Maß Ein-

fluss auf die Stadtentwicklung nimmt. Es müsste deutlich gemacht werden, dass es nicht darum gehen kann, diesen Einfluss zu ignorieren, sondern ihn zu nutzen. Hier hat ein Stadtentwicklungskonzept als informierender und vermittelnder Orientierungsrahmen die Möglichkeit, die Richtung der Debatten deutlich zu prägen und dazu beizutragen, dass Migrantinnen und Migranten ihrer faktischen Rolle gemäß wahrgenommen und anerkannt werden. Ein Ziel sollte es in diesem Zusammenhang sein, die Stadtquartiere mit den dort lebenden Menschen zu unterstützen, die die „Integrationsarbeit für die gesamte Stadt […] erledigen" (Dangschat 2000b, 173) – also die Teile der Stadt, in denen überdurchschnittlich viele Migranten zusammen mit weiteren benachteiligten Bevölkerungsgruppen leben.

Gleichzeitig kann ein Stadtentwicklungskonzept dazu genutzt werden, durch Information und klar formulierte Themen und Ziele etwaigen Ängsten und Befürchtungen der „Einheimischen" (aber auch der Migrantinnen und Migranten) entgegen zu wirken. Dies kann vor allem dann gelingen, wenn Migranten als Bevölkerungsgruppe weder verschwiegen noch romantisiert noch als einzige Bedrohung dargestellt werden, wenn also geradezu exemplarisch eine offene, kritische und konstruktive Position vertreten wird. Getreu dem Motto „Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandeln", würden Stadtentwicklungskonzepte also Migrantinnen und Migranten dann explizit benennen, wenn sie auf Grund ihres Migrant-Seins auf eine besondere Weise von Entwicklungen und Rahmenbedingungen betroffen sind. Die Verdeutlichung des Gleichen und des Ungleichen mit den entsprechenden Zielen und Konzepten hat Vor- und Leitbildcharakter und wäre folglich ein wichtiges Thema eines Stadtentwicklungskonzepts.

Stadtentwicklungskonzepte können durch die ausdrückliche Ansprache der Frage nach der gesellschaftlichen Integration von Migranten auch die Aufgabe übernehmen, „gesellschaftliche Prozesse zu initiieren" (Keppel 2004b, 59). Ein Stadtentwicklungskonzept dient also nicht nur als Organ der „Verkündigung" von stadtentwicklungsbezogenen Botschaften, sondern ist darüber hinaus dazu geeignet, durch die explizite Erörterung migrations- und integrationsbezogener Themen öffentliche Diskussionen und Prozesse in Gang zu bringen. Hierbei sollte ein Stadtentwicklungskonzept auch offensiv die städtischen Gruppen und Akteure ansprechen, die eine skeptische oder ablehnende Haltung gegenüber Zuwanderern haben, also „Ansatzpunkte für Bündnisse benenn[en], die möglichen Gegnern von Zuwanderung breitere Angebote mach[en]" (Altrock 2002).

3.1.2 Bevölkerungsentwicklung, demografischer Wandel, Zuwanderungsbedarf, Zuwanderungsgestaltung

Befund: Alle Stadtentwicklungskonzepte thematisieren den demografischen Wandel und die Entwicklung der Bevölkerungszahlen – aber die wenigsten sehen in der Gestaltung von Zuwanderung ein Thema.

Alle Stadtentwicklungskonzepte thematisieren die quantitative und demografische Bevölkerungsentwicklung. Von Berlin abgesehen, prognostizieren die untersuchten Stadtentwicklungskonzepte allerhöchstens leichte Bevölkerungsrückgänge für die kommenden 10 bis 15 Jahre – Dresden, Hamburg und München sehen sogar einen leichten Anstieg der Einwohnerzahlen. Allerdings stellen sämtliche Konzepte ein steigendes Durchschnittsalter der Bevölkerung fest, und von Dresden abgesehen, sehen alle Städte einen deutlich wachsenden Anteil der Migrantinnen und Migranten. Damit erkennen alle untersuchten Städte einen Wandel der Bevölkerungsstruktur – Anstieg des Durch-

schnittsalters, Zunahme des Migrantenanteils – im Laufe der nächsten Jahre und Jahrzehnte.

Auf Basis dieser Erkenntnis ergibt sich jedoch – im Rahmen der Stadtentwicklungskonzepte – offenbar kein Anlass, mit einer umfassenden Strategie oder einem Konzept zu reagieren. Nur die Autoren der BerlinStudie formulieren ausdrücklich einen bereits jetzt bestehenden Zuwanderungsbedarf. Entsprechend benennt auch nur die BerlinStudie – und sonst keines der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte – den Bedarf nach einem Konzept zur Gestaltung von Zuwanderung. In den übrigen Stadtentwicklungskonzepten wird der Wunsch nach Zuwanderung vor von jungen und gebildeten Menschen artikuliert, die auch aus dem Ausland kommen könnten. Im Fokus stehen hier vor allem hoch qualifizierte und nachgefragte Arbeitskräfte.

Zwar wird auch gelegentlich auf Konzepte anderer Ressorts verwiesen, doch damit ist die Betrachtung der Möglichkeit einer aktiven und von strategischen Überlegungen und Konzepten geprägten Zuwanderungspolitik praktisch kein Thema der kommunalen Stadtentwicklungspolitik.

Allerdings werden in den Stadtentwicklungskonzepten zahlreiche Ziele und Maßnahmen zur generellen Steigerung der Attraktivität als Wohn-, Lebens- und Arbeitsort formuliert. Alle messen der Verbesserung der entsprechenden Standortfaktoren eine wesentliche Bedeutung bei. Damit geht es ja – indirekt und ohne gezielte Benennung von Gruppen und Mengen – auch um eine Erhöhung der Attraktivität für Zuwanderer.

Schlussfolgerungen

„Die Konkurrenz um qualifizierte Einwanderer wird […] zunehmen. Es fragt sich daher, ob sich nicht eher die Bundesrepublik für die Aufnahme von Einwanderern qualifizieren muss, als Einwanderer für eine Aufnahme in die Bundesrepublik." (Spiegel 2005, 5)

Die Bundesrepublik kann allerdings nur so attraktiv für attraktive Einwanderer sein, wie es die Ziel-Orte der Einwanderung sind: die Städte. Zu dieser Erkenntnis werden die meisten Städte sehr bald gelangen müssen. Denn auch bei immerhin noch stagnierender und nicht rückläufiger Bevölkerungsentwicklung sind sie auf Zuwanderung angewiesen – ohne Zuwanderung schrumpfen sie. Natürlich kann auch die Re-Urbanisierung, also die Rückwanderung aus dem Umland in die Kernstädte, zum Konzept erhoben werden. Einmal davon abgesehen, dass die im Rahmen dieser Arbeit betrachteten Städte auch hierfür nur selten strategische Ansätze formulieren, ist es jedoch realistischer, konstruktiver und auch von existenzieller Bedeutung, auch die Zuwanderung aus dem Ausland als Gestaltungsaufgabe anzuerkennen. Diese Aufgabe sollte im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzepts ausdrücklich benannt werden: Städte brauchen qualifizierte Fachkräfte, Städte brauchen – angesichts negativer natürlicher Bevölkerungsentwicklung – Zuwanderer, und Städte müssen sich im weiter wachsenden interkommunalen Wettbewerb positionieren.

Für ein komplettes und umfassendes Zuwanderungskonzept stellt ein Stadtentwicklungskonzept sicher nicht den geeigneten Rahmen dar, da hier vor allem Leitlinien und Kernziele der Stadtentwicklung zur Sprache gebracht werden können. Zudem steckt die städtische Politik gegenüber Zuwanderern generell „in dem Dilemma, zum einen mit wachsenden Ausländerzahlen umgehen zu müssen und deren langfristige Integration sogar fördern zu wollen, zum anderen aber keine wirkliche Einwanderungspolitik betreiben zu können" (Häußermann 1998, 147). Dennoch gibt es eine Reihe von Elementen – dies zeigen zum Teil die analysierten Stadtentwicklungskonzepte –, die ein

Stadtentwicklungskonzept ausführen kann und die nachgelagerten Fachkonzepten als Grundlage dienen kann:

- *Benennung des quantitativen Zuwanderungsbedarfs:* Wie viele Zuwandernde werden benötigt, um die aktuelle Bevölkerungszahl zu stabilisieren oder um eine bestimmte „Zielzahl" zu erreichen? Diese Zielzahl kann – je nach aktueller Dynamik der Stadtentwicklung – auch ober- oder unterhalb der aktuellen Bevölkerungszahl liegen.
- *Benennung des qualitativen Zuwanderungsbedarfs:* In der Regel sind Städte vor allem an jüngeren, nach Möglichkeit beruflich qualifizierten Zuwanderern interessiert. Es kann hilfreich sein, den Bedarf nach bestimmten Berufsgruppen aktiv zu benennen und zu konkretisieren, um potenziellen Zuwanderern ein Signal zu geben, dass sie „gebraucht" werden.
- *Maßnahmen formulieren:* Kommunen haben eine wesentliche selbst gestaltbare Möglichkeit, Zuwanderer zu gewinnen: Sie können sich attraktiv machen. Jede Kommune ist ohnehin bestrebt, sich im regionalen, nationalen und internationalen Konkurrenzkampf Vorteile zu erarbeiten. Die zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen im Bereich Bildung und Forschung, Infrastruktur, Wohnen, Kultur und öffentliche Räume sind in der Regel zwar nicht ausdrücklich auf bestimmte Zuwanderergruppen ausgelegt, wirken sich aber auf die Standortqualitäten und damit auf die Attraktivität auch für Zuwanderer aus. Um konkret für ausländische Zuwanderinnen und Zuwanderer attraktiv zu sein, sind die Maßnahmen auf spezifischere Bedürfnisse und Anforderungen abzustimmen. Daher kann es sinnvoll sein, gezielte „Marktforschung" bei gesuchten Zuwanderergruppen zu betreiben, um gegebenenfalls bestimmte Bedürfnisse zu erfahren und zu berücksichtigen.
- *Image aufbauen:* Da es unwahrscheinlich ist, dass potenzielle Zuwandernde die Stadtentwicklungskonzepte in Frage kommender Ziel-Städte lesen, dienen die Angaben in einem Stadtentwicklungskonzept vor allem der Kommunikation in Richtung der Stadtpolitik und Stadtverwaltung sowie in Richtung der Stadtbevölkerung. Es wird ein Signal nach innen wie nach außen ausgegeben, das zum Ausdruck bringt, dass die Stadt an Zuwanderern interessiert ist und es im gesamtstädtischen Interesse ist, attraktiv für Zuwanderer zu werden. Ein Ziel wäre es also, das Image einer modernen, weltoffenen und internationalen Stadt aufzubauen und dieses dann auch mit tatsächlichen Qualitäten zu untermauern. Eine solche Zielformulierung muss allerdings über schnell geschriebene Floskeln und reine Lippenbekenntnisse hinaus reichen. Ein Stadtentwicklungskonzept kann also durchaus dazu genutzt werden, die spezifischen städtischen Qualitäten und Chancen zu benennen, die sich aus der Zuwanderung ergeben und so nach innen wie nach außen positive Bilder und Szenarien einer Einwanderungsstadt formulieren.

3.1.3 Segregation

Befund: Soziale Segregation und vor allem die Konzentration und Kumulation von sozialen Benachteiligungen wird durchweg in allen betrachteten Stadtentwicklungskonzepten als unerwünscht angesehen. Ethnische Segregation ist in diesem Zusammenhang in der Regel aber kein spezielles Thema. Generell wird das Thema der Segregation nicht in dem Maße thematisiert wie dies in der stadtsoziologischen Literatur der Fall ist. Eine Reflektion der wissenschaftlichen Segregationsdebatte findet nicht statt.

Ethnische Segregation wird in den meisten der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte nur am Rande angesprochen. In der Regel wird die ethnische Segregation mit der sozialen Segregation gleichgesetzt und kaum als eigenständiges Thema diskutiert. In fast allen Stadtentwicklungskonzepten wird die soziale Segregation, wenn sie zur Sprache kommt, als prinzipiell problematisch gesehen. Allerdings vermeiden alle Stadtentwicklungskonzepte die Nennung von nicht zu überschreitenden Obergrenzen und Richtwerten für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Nur im Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept wird von einem Erfahrungswert berichtet, nach dem in einem Wohngebiet ein Anteil von 20 Prozent öffentlich geförderter Wohnungen im sozialen Wohnungsbau nicht überschritten werden sollte. Dieser Hinweis wird allerdings weder mit konkreteren oder verbindlichen Vorgaben verbunden noch wird der Bezug zu einzelnen Bevölkerungsgruppen hergestellt. Doch nicht alle Städte sehen für sich ein Besorgnis erregendes Maß an Segregation erreicht: Die Perspektive München stellt ausdrücklich klar, dass Segregation zu verhindern sei, das Ausmaß der ethnischen Segregation in München aber nicht besonders hoch sei.

Das Hauptproblem, das die Städte in einer wachsenden sozialen Segregation sehen, ist die Kumulation von benachteiligten und benachteiligenden Lebenslagen, die zu einer weiteren Zunahme sozialer Probleme führen. Bremen und Stuttgart beispielsweise befürchten hier das Entstehen von „überforderten Nachbarschaften“, die dazu führen, dass die lokalen sozialen Netze zerreißen. Die BerlinStudie bringt das in den anderen Stadtentwicklungskonzepten nicht Gesagte auf den Punkt: Befürchtet werden Reethnisierung und Ghettobildung sowie gravierende Konzentrationen nicht-deutschsprachiger Kinder und Jugendlicher an den Schulen.

Die daraus resultierende positive Zielformulierung lautet in den Stadtentwicklungskonzepten entsprechend und sinngemäß: Wahrung bzw. Herstellung von Mischung und Vielfalt, was im Idealfall zu lebendigen und vielfältigen Stadtteilen führt. Dass ethnisch segregierte Quartiere durchaus auch Qualitäten und Vorteile bieten können, wird nur in der BerlinStudie erwähnt – obwohl in derselben Studie durchaus auch vor Gefahren ethnischer Segregation gewarnt wird.

Auffällig ist, dass das Segregationsproblem praktisch ausschließlich mit den sozial benachteiligten Quartieren in Verbindung gebracht wird. Dass einer Kumulation von sozialen Problemlagen in bestimmten Quartieren aber das Entstehen von besonders privilegierten Wohnstandorten gegenübersteht, wird nicht thematisiert. Ein Abbau von Segregation, eine Durchmischung verschiedener sozialer Gruppen müsste aber auch die Quartiere betreffen, in denen bislang kaum sozial Benachteiligte, Sozialhilfeempfänger und Migranten leben.

> „Es entsteht also eine Figuration aus Etablierten (gebildete Mittelschichten der Deutschen), ‚etablierten Außenseitern‘ (Deutsche aus unteren sozialen Positionen) und ‚nicht-etablierten Außenseitern‘ (zuziehende Nicht-Deutsche). Die Etablierten entziehen sich beiden Gruppen durch residentielle Segregation (über Bildung und Einkommen) und reduzieren die Solidarität mit den ‚nicht-etablierten Außenseitern‘ auf Bekundungen ihrer Einstellungen und selbstgesteuerte, gezielte Kontakte (vom Klönen mit der portugiesischen Putzfrau über den Einkauf beim türkischen Gemüsehändler, das Essengehen beim Italiener, Griechen, Chinesen oder Spanier bis zum Besuch der brasilianischen Bühnenshow).“ (Dangschat 1998, 56)

Die Wohngebiete der „Etablierten“ – Dangschat bezieht sich auf die von Norbert Elias und John L. Scotson 1965 beschriebene Etablierte-Außenseiter-Konfiguration (Elias, Scotson 1993/1965) – müssten konsequenterweise ausdrücklich auch für die dort sicher

wenig geschätzten „Außenseiter“ aufnahmebereit gemacht werden. Eine schwierige Aufgabe, der sich kein Stadtentwicklungskonzept stellt – was allerdings auch kaum verwundern kann. Denn die wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen bemessen die Qualität ihrer bevorzugten Wohnlagen auch und gerade nach einem adäquat erscheinenden sozialen Umfeld. Die Wohn- und Lebensqualität ergibt sich nicht zuletzt aus den – teuer bezahlten – „Situationsrenditen, die sich ergeben aus der Ferne zu unerwünschten Dingen und Personen beziehungsweise durch die Nähe zu seltenen und begehrten Dingen […] und Personen (eine bestimmte Nachbarschaft impliziert Zuwachs an Ruhe, Sicherheit und so weiter)“ (Bourdieu 1991, 31). Ernsthafte Störungen dieser Wohngebiete, beispielsweise durch den Bau von Sozialwohnungen, würden die „Situationsrendite“ für die dort wohnenden kommunikationsstarken und einflussreichen Bevölkerungsgruppen empfindlich schmälern und sicher schnell zu Protesten führen. Dies wiederum ist auf Grund der so schnell sinkenden Chancen auf Wiederwahl selten im Sinne der amtierenden Kommunalpolitiker. Einflussreiche und für Wahlen bedeutsame Bevölkerungsgruppen werden eher geschont als einflussschwache Gruppen, die zum Teil sogar von politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind.

Maßnahmen zum Abbau sozialer Segregation werden dennoch formuliert – wobei sich allerdings nur wenige Hinweise explizit auf die ethnische Segregation beziehen. Die meisten dieser Maßnahmen werden, wie bereits angedeutet, in den benachteiligten Stadtteilen und Quartieren verortet. Alle betrachteten Stadtentwicklungskonzepte gehen ausführlich auf die sozialen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels ein und sehen vor allem in der Stärkung der kommunalen Wirtschaft Chancen für den Abbau von Arbeitslosigkeit und sozialen Disparitäten. Darüber hinaus wird zumeist auf quartiersbezogene Programme des Bundes und der Länder eingegangen (Soziale Stadt, Wohnen in Nachbarschaften).

Weitere Möglichkeiten zur De-Segregation werden in städtebaulichen Fördermaßnahmen – Wohnungsbauförderung und Modernisierungs- bzw. Instandsetzungsförderung – gesehen. Auch die Verbesserung der Infrastruktur und die Aufwertung des Wohnumfeldes und der öffentlichen Räume scheinen als Aufwertungsmaßnahmen geeignet, die Qualität von Wohnquartieren zu verbessern. So bleiben oder werden Quartiere auch für einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen attraktiv, was wiederum die Konzentration sozial Benachteiligter verringern könnte. Maßnahmen zum Abbau und zur Abpufferung von sozialen Benachteiligungen wie die Schaffung kinder- und familienfreundlicher Umfelder sowie Betreuungsangebote und die Förderung bürgerschaftlichen Engagements zielen vor allem auf die Abpufferung der in benachteiligten Quartieren anzutreffenden Problemlagen. Ein Abbau von Segregation wird sich so wohl nur dann ergeben, wenn diese und andere Maßnahmen die Qualitäten und das Image der betreffenden Quartiere nachhaltig verbessert haben.

Im Dresdner Stadtentwicklungskonzept wird angesichts einer (mittlerweile zum Stillstand gekommenen) massiven Abwanderung der Rückbau von Leerständen und die Erhöhung der Qualität der verbleibenden Bestände vorgeschlagen. Ziel ist es auch hier, eine Mindestqualität der Wohnquartiere zu erhalten, um diese auch für einkommensstärkere Bewohnergruppen attraktiv zu halten.

Auf eine direktere Einflussnahme auf die Bevölkerungsverteilung zielen Maßnahmen wie die Befreiung von der Fehlbelegungsabgabe, die Auflösung räumlich konzentrierter Belegungsbindungen sowie die kleinräumig gezielte Wohnungsvergabe. Diese im Ham-

burger Stadtentwicklungskonzept formulierten Vorstellungen sollen direkt zum Abbau von Segregation beitragen. Hier ist eine öffentliche Hand gefragt, die über die erforderlichen Gestaltungsressourcen verfügt. Es stellt sich die Frage, wie realistisch diese Maßnahmen sind, wenn selbst die prosperierenden Städte immer stärker von Finanzknappheit betroffen sind und wenn die Zahl der kommunalen Belegungsrechte immer weiter sinkt. Das Beispiel der Stadt Dresden zeigt, dass auch der Verkauf sämtlicher kommunaler Wohnungsbestände kein Tabu mehr ist.

Einen weiteren Ansatz stellen die in der BerlinStudie vorgeschlagenen „Integrationsschlüssel" (BerlinStudie, 121) für Schulen dar. So sollen besonders hohe Anteile nichtdeutschsprachiger Schüler an den Schulen vermieden werden. Diese Maßnahme hätte zur Folge, dass Schüler auf wohnortferne Schulen gehen müssten, um einen Ausgleich der entsprechenden Anteile herzustellen. Dies wiederum würde auf kurz oder lang zahlreiche Familien zum Umzug bewegen, was dann den Abbau von Segregation zur Folge hätte. Da diese Maßnahmen aber rechtlich nur schwer durchsetzbar sind und darüber hinaus massive Widerstände aller Beteiligten zur Folge hätten – auch zahlreiche deutschsprachige Schüler müssten zum Ausgleich der Ungleichverteilung auf eine andere Schule gehen –, bleibt dieser Ansatz trotz seiner scheinbaren Konkretheit nicht nur sachlich fragwürdig, sondern auch ohne weiteren praktischen Nutzen.

Außer in der BerlinStudie – und hier auch nur in einem Teil – wird in keinem Stadtentwicklungskonzept erkennbar, dass die seit Jahren andauernden Fachdebatten um Für und Wider (ethnischer) Segregation zur Kenntnis genommen worden wären. Es bleibt bei der normativen Grundhaltung, nach der soziale Segregation grundsätzlich schlecht ist und deshalb *irgendwie* verhindert und abgebaut werden muss. Auffällig ist, dass dem Thema sozialer oder gar ethnischer Segregation in der Fachdebatte zwar außerordentliche Bedeutung beigemessen wird (s. Kap. 1.4.2 dieser Arbeit), diese Bedeutung sich in den betrachteten Stadtentwicklungskonzepten aber nicht annähernd in ähnlichem Maße wieder findet. Hier ist also eine deutliche Diskrepanz zwischen der (sozial-)wissenschaftlichen Problemwahrnehmung auf der einen und der stadtentwicklungspolitischen Implementation auf der anderen Seite festzustellen.

Schlussfolgerungen

Segregation – im Speziellen die ethnische Segregation – als ein Kernthema der Stadtentwicklung sollte Thema und Gegenstand aktueller Stadtentwicklungskonzepte sein. Eine zumindest rudimentäre Wiedergabe und Diskussion der Segregationsdebatte oder zumindest eine aktive Positionierung in derselben kann auch in einem bewusst praktisch ausgerichteten und verständlich formulierten Stadtentwicklungskonzept stattfinden. So könnten selbstverständlich daherkommende – und sich eher am „gesunden Menschenverstand" denn an fachlichen Reflexionen orientierende – Mischungsziele ein bisschen differenziert werden. Ein Stadtentwicklungskonzept sollte zumindest begründen, warum die Frage von Ausgrenzung bzw. Durchmischung zumeist nur auf die sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen bezogen wird. Ebenso sollten Migranten als auf besondere Weise von Segregation betroffene Bevölkerungsgruppe auch explizit Erwähnung finden. Wenn Mischungsziele formuliert werden, dann sollte also deutlich gemacht werden, um wen es dabei wirklich geht – und um wen nicht.

Darüber hinaus gehend stellt sich natürlich schon die Frage, warum die Segregationsdebatte so wenig Gegenstand der Stadtentwicklungskonzepte ist. Es liegt die Vermutung nahe, dass Problemwahrnehmung und -reflexion in der stadtsoziologischen Debatte

von den „Praktikern“ in den Kommunen als wenig hilfreich da zu „akademisch“ empfunden wird – wenn sie denn wirklich verfolgt wird. Die Schwierigkeit besteht also durchaus auch in der Vermittlung: Die sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse werden selten gezielt für kommunale Stadtentwicklungsplaner aufbereitet und geben so auch selten Hinweise auf Handlungsmöglichkeiten.

Auf der anderen Seite ist den kommunalen Praktikern zuzugestehen, dass sie – ungeachtet einer fehlenden erkennbaren Reflexion – mit dem Ziel einer desegregierenden Stadtentwicklungsplanung durchaus erfolgreich waren: „Die europäische Stadt ist – trotz aller augenfälligen sozialen Ungleichheit in der Wohnraumversorgung – eine ‚soziale Stadt‘ in dem Sinne, daß sie eine hohe Integrationskraft dadurch entfalten konnte, daß die räumlichen Ungleichheiten durch stadtpolitische Eingriffe im Wohnungsbau gemildert werden konnten.“ (Häußermann 1998, 162) Im Unterschied zu anderen westlichen Ländern, seien es Frankreich oder auch die USA, sind in der Bundesrepublik bis heute keine ethnischen „Ghettos“ entstanden, die sich der staatlichen oder gesellschaftlichen Einflussnahme entziehen und die für die dort Lebenden zu einer tatsächlichen „Falle“ werden. Somit gibt der Erfolg den kommunalen Akteuren – bis jetzt noch – recht. Ob sich dieser Erfolg aber angesichts des Abbaus kommunaler Wohnungsbestände und der immer enger werdenden Finanzsituation zahlreicher Städte auch in Zukunft halten lässt, kann bezweifelt werden. „In Zukunft werden auch deutsche Durchschnittsstädte mit sehr viel mehr Differenz auskommen müssen, und das heißt, sie werden sehr viel mehr räumliche Absonderung ethnischer, kultureller und sozialer Gruppen in verschiedenen Stadtquartieren, also Segregation hinnehmen müssen.“ (Siebel 1998, 59) Daher müssen sich die Kommunen wohl oder übel schon bald auch im Rahmen ihrer Stadtentwicklungskonzepte mit dem Thema der sozialen und vor allem auch der ethnischen Segregation in einem erheblich intensiveren Maße und auf deutlich explizitere Weise auseinander setzen.

3.1.4 Wohnen

Befund: Das Thema Wohnen ist ein wichtiger Gegenstand der betrachteten Stadtentwicklungskonzepte, allerdings spielen die besondere Situation von Migrantinnen und Migranten auf dem Wohnungsmarkt und etwaige spezifische Bedürfnisse und Bedarfe von Migranten kaum eine Rolle.

Die Wohnsituation von Migrantinnen und Migranten – etwaige spezifische Wohnbedürfnisse, Benachteiligungen oder andere Besonderheiten – wird in den untersuchten Stadtentwicklungskonzepten kaum thematisiert. Das Thema Wohnen im Allgemeinen wird dagegen sehr wohl aufgegriffen: Immer wieder wird auf unzureichende Wohnumfeldqualitäten und Infrastrukturdefizite in bestimmten benachteiligten Stadtteilen hingewiesen. Ebenso wird die generelle Wohnraumversorgung zur Sprache gebracht; vor allem Personengruppen, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind, werden als eine besonders zu berücksichtigende Gruppe benannt. Darüber hinaus gehen die Stadtentwicklungskonzepte durchaus auf einzelne Bevölkerungsgruppen mit ihren besonderen Wohnbedürfnissen ein. Hierbei handelt es sich zumeist um Familien, Frauen und ältere Menschen.

Einzig die Perspektive München thematisiert im Extra-Band zur „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“ die Wohnsituation von Migranten. Sie geht auf die Wohnraumversorgung, Eigentumsquoten, Sozialwohnungsanteile und

generelle Benachteiligungen von Migrantinnen und Migranten auf dem Wohnungsmarkt ein. Daher finden sich auch nur in der Perspektive München Maßnahmenvorschläge zum Umgang mit den benannten Benachteiligungen und Versorgungsdefiziten von Migranten: Wohnbauförderung, Modernisierung und Instandsetzung, Gestaltung der öffentlichen Räume und Ausbau der Dienstleistungsnetze. Weiterhin benennt die Perspektive München die Verbände, Organisationen und städtischen Behörden, die hier aktiv sind bzw. werden müssen.

Schlussfolgerungen

Die besondere Situation von Migrantinnen und Migranten auf dem Wohnungsmarkt könnten Stadtentwicklungskonzepte durchaus zum Thema machen. Zunächst einmal wäre es sinnvoll – nach Münchner Vorbild – im Zuge der Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzepts so weit wie möglich vorhandene Daten zur Wohnsituation von Migranten zu nutzen und wichtige fehlende Daten zu erheben. Sollte es in der verfügbaren Zeit nicht möglich sein, die fehlenden Daten zu erheben, so kann dies im Stadtentwicklungskonzept benannt und gefordert werden. Ob Migrantinnen und Migranten in einer Stadt auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligt sind – etwa durch überhöhte Mieten oder Unterversorgung –, muss also zunächst einmal festgestellt werden. Auf Basis dieser Daten kann ein Stadtentwicklungskonzept dann Maßnahmen entwickeln, wie mit diesen Benachteiligungen umzugehen ist. So kann auch erörtert werden, mit welchen konzeptionellen Ansätzen die immer noch feststellbaren Benachteiligungen von Migrantinnen und Migranten auf dem Wohnungsmarkt gemildert werden können – wie also überhöhten Mieten, niedrigen Eigentumsquoten und genereller Unterversorgung entgegen gewirkt werden kann.

3.1.5 Wirtschaft, Arbeit, Bildung

Befund: Migrantinnen und Migranten werden vor allem als problematische Gruppe in Bezug auf Arbeits- und Bildungsfragen gesehen. Ihre spezifischen Probleme – mangelhafte Deutschkenntnisse, niedriges Qualifikationsniveau, hohe Arbeitslosigkeit – werden in den meisten Stadtentwicklungskonzepten beschrieben. Deutlich seltener werden Potenziale und Qualitäten von Migranten genannt, etwa hinsichtlich Gründungsbereitschaft und lokaler Ökonomie. Auch ein etwaiger Bedarf nach qualifizierten Zuwanderern wird selten eingehender thematisiert.

Alle Stadtentwicklungskonzepte beschreiben ausführlich die Bedeutung einer modernen und zukunftsorientierten Wirtschaft für eine prosperierende Stadtentwicklung. Entsprechend werden strukturelle Defizite und Risiken, Qualitäten und Potenziale herausgearbeitet und Konzepte formuliert, um eine positive Wirtschaftsentwicklung in der jeweiligen Stadt zu forcieren. Besonders deutlich wird die Bedeutung der Wirtschaftsentwicklung im Bremer Stadtentwicklungskonzept, wo fünf der zehn „Bausteine der Stadtentwicklung“ ausdrücklich Wirtschaftsthemen zum Gegenstand haben.

Da in fast allen betrachteten Städten Migrantinnen und Migranten eine bedeutende Gruppe auf dem Arbeitsmarkt darstellen, wird die besondere Situation dieser Gruppe im Bereich Arbeit und Bildung auch mehr oder minder ausdrücklich problematisiert: Festgestellt werden die überproportionale Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und unterdurchschnittliche Berufsqualifikationen, womit Migranten als „Verlierer“ des Strukturwandels feststehen. Das geringere Qualifikationsniveau in Verbindung mit häufig unzureichen-

den Deutschkenntnissen erschweren Migranten den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und erhöhen die Armutsrisiken.

Insgesamt dominiert in der Darstellung also eine problematisierende Sicht, nach der Migrantinnen und Migranten vor allem Belastungsfaktoren auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungsbereich sind. Allerdings vermeiden es die untersuchten Stadtentwicklungskonzepte, Migranten als „problematische" Bevölkerungsgruppe zu exponieren – so wird oftmals davon abgesehen, Migranten ausdrücklich zu erwähnen oder es werden weitere Bevölkerungsgruppen benannt, die ebenfalls von Arbeitslosigkeit oder Armutsrisiken betroffen sind. Zudem wird auf die strukturellen Ursachen verwiesen, die zu einer Benachteiligung von Migranten auf dem Arbeitsmarkt führen.

Anders als die anderen Stadtentwicklungskonzepte blickt die BerlinStudie auch auf Potenziale und Qualitäten: Sie hebt die besondere Gründungsbereitschaft von Migranten hervor und betont die Bedeutung lokaler ethnischer Ökonomien. Auch die von Migranten ausgehenden neuen Impulse für Wirtschaft und den Arbeitsmarkt werden in der BerlinStudie gewürdigt.

Die zumeist nur gering ausgeprägte Wertschätzung von Migrantinnen und Migranten hat auch Auswirkungen auf die Handlungserfordernisse, die sich für die Kommunen ergeben. So werden vor allem Maßnahmen vorgeschlagen, die dazu beitragen sollen, die festgestellten Defizite zu beseitigen. Als zentral werden daher Bildungs- und Qualifizierungsangebote gerade für junge Migranten angesehen. So betont die Perspektive München in ihrem Themen-Heft zur Lebenssituation der in München lebenden Ausländer, dass alle Schulphasen bis hin zur beruflichen Qualifikation und Weiterbildung von Bedeutung sind und dass der Vermittlung von Deutschkenntnissen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Kleinere Schulklassen und mehr schulische Ganztagsangebote sollen den Schulerfolg von Migranten verbessern. Hier wird die Verantwortung neben der öffentlichen Hand auch bei Kammern und Wirtschaftsverbänden Verantwortung gesehen. Neben diesen so oder ähnlich auch in anderen Stadtentwicklungskonzepten zu findenden Maßnahmen werden noch Deutsch- und Integrationskurse vorgeschlagen, die, wohnortnah und niederschwellig angeboten, die Kenntnisse der deutschen Sprache und damit die Berufschancen verbessern sollen.

Die deutlichsten Hinweise auf Migrantinnen und Migranten finden sich in den Stadtentwicklungskonzepten im Bereich der Bildung und Ausbildung. Im wirtschaftspolitischen Zusammenhang sind die vorgeschlagenen Maßnahmen dagegen deutlich allgemeiner. Hier geht es vor allem um Maßnahmen der grundsätzlichen Stärkung der lokalen und regionalen Wirtschaft, wodurch Arbeitsplätze entstehen und die kommunale Einnahmensituation verbessert werden sollen.

Vorschläge zur Förderung der Gründungsneigung von Migranten finden sich vor allem in der BerlinStudie: Sie reichen bis hin zur als notwendig erachteten Unterstützung von Gesetzesänderungen auf Bundesebene, um es Ausländern unter bestimmten Bedingungen zu ermöglichen, trotz fehlender Aufenthaltsrechte selbstständig erwerbstätig zu werden oder trotz unzureichender formaler Qualifikationen (Meisterbrief) auch Lehrlinge auszubilden.

Das Fehlen von hoch qualifizierten Fachkräften wird ebenfalls in der BerlinStudie thematisiert, am Rande auch im Münchner Bericht zur Stadtentwicklung 2005. Die Verfasser der BerlinStudie schlagen vor, aktiv um die gewünschten Einwanderer zu werben. Für eine gezielte Einwanderungspolitik wird aber der Bund als Zuständiger

erkannt. Ein Land wie Berlin kann auch hier nur versuchen, Gesetzesänderungen auf Bundesebene anzuregen.

Schlussfolgerungen

Eine klare Benennung der Schwierigkeiten und Defizite von Migrantinnen und Migranten im Bildungsbereich und auf dem Arbeitsmarkt ist notwendig, um daraus dann geeignete Konzepte abzuleiten. Sprachförderung sowie Bildungs- und Qualifizierungsangebote können dazu beitragen, Migranten fit für die aktuellen Erfordernisse des Arbeitsmarkts zu machen. Im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzepts können hier wesentliche Leitlinien formuliert werden, beispielsweise hinsichtlich sinnvoller Maßnahmen zur Verbesserungen der Bildungsinfrastruktur in den Wohnquartieren. Bildungskonzepte oder inhaltliche Fragen in Bezug auf Unterrichtsformen, Klassengrößen oder Lerninhalte sind allerdings kaum sinnvoller Gegenstand eines Stadtentwicklungskonzepts. Hier sollte es bei Rahmenvorgaben für konkretisierte Fachkonzepte bleiben.

Dass der Bildung und Qualifizierung eine wesentliche und bislang noch unterbewertete Bedeutung für die Stadtentwicklung zukommt, wird im Statusbericht zum Berliner Stadtentwicklungskonzept 2020 heraus gestellt. Auf Fragen zur wissensbasierten Stadtentwicklung betont Dietrich Henckel, geschäftsführender Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin, die langfristige Bedeutung der Bildungsförderung für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, da diese „einen nicht unerheblichen Teil des zukünftigen Humankapitals und Innovationspotenzials ausmachen“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2004, 52). Henckel stellt darüber hinaus fest, dass es „nicht darum [geht] zu versuchen, Lücken, die durch die demografische Entwicklung entstehen, durch Migration aufzufüllen, sondern die vorhandenen Ressourcen adäquat zu nutzen“ (ebd.). Ob eine „adäquate Nutzung der vorhandenen Ressourcen“ weitere Zuwanderung wirklich ersetzen kann, sei einmal dahin gestellt. Doch es zeigt sich, dass Bildung eine Chance darstellt, die Potenziale der Migrationsbevölkerung in solch einem Maße zu nutzen, dass ein Teil des Zuwanderungsbedarfs ausgeglichen werden kann – der in einer Bildungs- und Qualifizierungsstrategie für Migranten liegende Vorteil besteht vor allem darin, dass die sozialen und die wirtschaftlichen Chancen von Migranten verbessert werden und entsprechend die gesellschaftliche und strukturelle Integration erleichtert wird. Allerdings dürfen die für eine Bildungsoffensive erforderlichen finanziellen Ressourcen nicht unterschätzt werden: Mehr Lehrkräfte, der Ausbau von Vorschul- und Ganztagsangeboten, neue Lehr- und Lernkonzepte und vieles mehr kosten Geld – der Schritt vom Erkennen der Notwendigkeit eines Bildungskonzepts bis zur Umsetzung ist groß.

Im Bereich der Arbeit schließlich könnten Stadtentwicklungskonzepte neben einer genauen Analyse der Probleme auch nach konstruktiven Ansätzen suchen und etwa – wie in der BerlinStudie geschehen – die Gründungsbereitschaft von Migrantinnen und Migranten aufgreifen. In Kooperation mit Wirtschaftsverbänden, Migrantenvertretern und lokalen Akteuren kann ein Stadtentwicklungskonzept Vorschläge für Konzepte zur Förderung migrantischer Ökonomien erarbeiten – oder zumindest die Notwendigkeit für die Erarbeitung solcher Konzepte benennen. Die Förderung von migrantischem Unternehmertum wäre nicht nur eine Möglichkeit, die ökonomische und soziale Integration von Migranten zu unterstützen, sondern würde zudem einen Beitrag zur kommunalen Wirtschaftskraft leisten.

Als Bestandteil eines Zuwanderungskonzeptes schließlich sollte auch der – wahrscheinliche – Bedarf nach qualifizierten Zuwanderern benannt werden.

3.1.6 Kultur

Befund: Kulturelle Themen gehören zum Repertoire der meisten hier betrachteten Stadtentwicklungskonzepte. Auch die kulturellen Hintergründe von Migrantinnen und Migranten kommen gelegentlich zur Sprache. Meistens ist der Umgang mit dem „Kultur"-Begriff jedoch unreflektiert und klischeebehaftet. Zudem werden symbolträchtige und häufig strittige Fragen, vor allem hinsichtlich des Baus von Moscheen, nicht zur Sprache gebracht.

Generell sind auch im weitesten Sinne kulturelle Themen Gegenstand der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte. Zumeist werden infrastrukturelle Maßnahmen zur besseren Versorgung der Bevölkerung mit kulturellen Angeboten (zum Beispiel Theater und Bibliotheken) vorgeschlagen.

„Die Kultur" wird in den Stadtentwicklungskonzepten nicht generell ausgespart; allerdings spielen kulturelle Belange von Migrantinnen und Migranten eine sehr untergeordnete Rolle. Es bleibt in der Regel bei wenig in die Tiefe gehenden allgemeinen Aussagen. Die meisten der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte verwenden einen undifferenzierten Kulturbegriff und ein antiquiertes Bild kultureller Identität und Zugehörigkeit. Es dominiert noch – latent und teilweise ganz ausdrücklich – das Klischee-Bild der zwischen zwei kulturellen Welten zerrissenen Migranten, die sich in der Gefahr sehen, ihrer Wurzeln und ihrer Identität beraubt zu werden. Allein die BerlinStudie zeigt Ansätze, zumindest bestimmte Migranten ausdrücklich als kulturelle Bereicherung wahrzunehmen und ihre besonderen Sicht- und Lebensweisen auch in kultureller Hinsicht zu nutzen.

Die in den Stadtentwicklungskonzepten genannten Maßnahmen sind in diesem Bereich daher sehr rar. Es werden lediglich Projekte der interkulturellen Erziehung mit dem beispielhaften Thema „islamische Welten" (Perspektive München) sowie die Schaffung eines Hauses der Kulturen und Nationen als Ort der Begegnung auch für nicht-deutsche Vereine (Stadtentwicklungskonzept Stuttgart) genannt.

Das in den Städten zukünftig immer wichtiger werdende Thema der repräsentativen Moscheebauten wird nur im Stuttgarter Stadtentwicklungskonzept, dem jüngsten der ausgewählten Stadtentwicklungskonzepte, angeschnitten – und auch dort auf eine sehr knappe und eher fragwürdige Art und Weise, weil es eher um die Betonung rechtlicher Abgrenzungen, weniger um einen konstruktiven Umgang geht (s. o.: S. 196). Damit zeigt sich, dass eine Aufgabe, die sowohl städtebaulich und baurechtlich als auch sozial und kulturell von Bedeutung für die Stadtentwicklung und Stadtgesellschaft ist, von aktuellen Stadtentwicklungskonzepten nicht wahrgenommen wird. So wird die Chance verpasst, Stadtentwicklungskonzepte für einen aktiven Umgang mit diesem Aspekt zu nutzen und die Stadtverwaltung bereits vor akuten Konfliktfällen, die sich hier ergeben könnten, zu positionieren. Ebenso wenig wird die Stadtbevölkerung als ein Adressat von Stadtentwicklungskonzepten auf dieses Thema vorbereitet.

Schlussfolgerungen

Im Rahmen aktueller Stadtentwicklungskonzepte könnte der Versuch unternommen werden, auch weniger zentrale Gegenstände und Begriffe differenziert zu betrachten. Dies gilt auch für den Bereich der „Kultur". Dass sich um Migranten als zentrale Subjek-

te einer „multi-“ oder „inter-kulturellen“ Gesellschaft auch der Kulturbegriff rankt, ist ganz offensichtlich. Das Zusammenleben verschiedener Ethnien und Kulturen hat Auswirkungen auf die Stadtentwicklung – daher könnten Stadtentwicklungskonzepte hierzu auch Stellung beziehen. Was Kultur ist und vor allem, wo etwaige kulturelle Unterschiede, kulturelle Ressourcen und Potenziale der Migrantinnen und Migranten liegen, kann im Rahmen der bereits beschriebenen notwendigen Klärung des Integrationsbegriffs diskutiert werden.

Darüber hinaus können in den entsprechenden thematischen Teilen der Stadtentwicklungskonzepte auch Migrantinnen und Migranten hinsichtlich ihrer kulturellen Bedürfnisse und Potenziale einbezogen werden. Im Stadtentwicklungskonzept selber können allerdings nur allgemeinere Anforderungen zur Sprache gebracht werden, beispielsweise in Bezug auf eine notwendige Vermittlung interkultureller Kompetenz für Mitarbeiter der Stadtverwaltung. Die Ausgestaltung sollte das Stadtentwicklungskonzept den entsprechenden fachlichen Konzepten auferlegen.

In einem Punkt aber könnten Stadtentwicklungskonzepte deutlicher und konkreter werden: In der Frage nach dem Umgang mit Bauten religiöser Gebäude. Vor allem der Bau von Moscheen dürfte kein Tabu-Thema sein, sondern sollte frühzeitig mit Vertretern islamischer Gemeinden und Vereine und weiteren Akteuren aus Politik, Gesellschaft und Verwaltung erörtert werden. Ein Stadtentwicklungskonzept könnte den zukünftigen Bedarf und etwaige Bauwünsche ermitteln und vor allem klare Vorgaben formulieren, welche Standorte unter welchen Bedingungen in Frage kommen. Dabei sollte es um mehr als nur die Abwehr und Ausgrenzung von Moscheen aus dem Stadtbild gehen – vielmehr könnte das Stadtentwicklungskonzept dazu genutzt werden, dem legitimen Wunsch islamischer Gemeinden nach zentralen Moscheen offensiv zu begegnen. Wenn ein Stadtentwicklungskonzept mögliche Standorte präsentiert, konzeptionelle Vorgaben zur Verknüpfung mit vorhandenen lokalen Infrastruktureinrichtungen formuliert und auch für potenziell strittige Fragen wie Minarettbauten und den Muezzinruf Leitlinien vorgibt, könnte aus der rein reaktiven Haltung vieler Stadtverwaltungen eine aktive Haltung werden. So würde die Realität in den Städten anerkannt und ein Signal zur Offenheit und Integrationsbereitschaft auf Seiten der „einheimischen“ Bevölkerung gesetzt.

3.1.7 Weitere Befunde

Im Zuge der genaueren Betrachtung der Fallbeispiele kristallisierten sich zwei weitere Themen heraus, die nicht ganz in das Untersuchungsraster passen, die aber für die Analyse der Stadtentwicklungskonzepte von Bedeutung sind. Dies ist zum einen die Frage nach der Partizipation von Migrantinnen und Migranten am Stadtentwicklungsgeschehen sowie an der konkreten Erstellung der betrachteten Stadtentwicklungskonzepte. Zum anderen handelt es sich um die Frage, in welchem Maße die untersuchten Stadtentwicklungskonzepte über den „kommunalen Tellerrand“ hinaus blicken, also Bezüge zum Umland und darüber hinaus herstellen.

Partizipation und Mitbestimmung

Die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an Planungs- und Entscheidungsprozessen wird in den betrachteten Stadtentwicklungskonzepten nur knapp und allgemein thematisiert. Gelegentlich wird darauf hingewiesen, dass Partizipation grundsätzlich zu fördern

ist und dass mit Bürgerbeteiligung Isolation und Ausgrenzung abgebaut und Identitäten gestärkt werden können. Migrantinnen und Migranten werden in diesem ohnehin randständigen Thema aber kaum gesondert angesprochen.

Das Münchner Themenheft zur Lebenssituation der Ausländer stellt allerdings fest, dass die befragten Ausländer politisch durchaus interessiert sind und die einschlägigen Interessensvertretungen einigermaßen gut kennen und mehr oder minder akzeptieren. Letztlich wird aber der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft als bester Weg gesehen, adäquat an den kommunalen und überkommunalen Entscheidungsprozessen teilzuhaben. Alternative informelle Wege für die Migranten ohne deutschen Pass werden nicht weiter diskutiert.

Partizipation und Mitbestimmung sind sehr untergeordnete Gegenstände der betrachteten Stadtentwicklungskonzepte. Es bleibt allerdings noch die Frage, ob und inwiefern die Stadtbewohnerinnen und -bewohner und speziell die Migrantinnen und Migranten am Entstehungsprozess der Stadtentwicklungskonzepte selbst beteiligt waren.

Alle Stadtentwicklungskonzepte sind zunächst Produkte, die im Rahmen von fachübergreifenden Kooperationen entstanden sind. Jenseits der kommunalen Ämter und Behörden wurden in den meisten Stadtentwicklungskonzepten Werkstattgespräche, Bürgerforen und anderen Formen der öffentlichen Erörterung durchgeführt. Vielfach hat gerade der Prozess der Erarbeitung wesentliche Impulse für die Stadtentwicklungspolitik gegeben. Das Ergebnis dieses Dialog- und Diskussionsprozesses „Stadtentwicklungskonzept“ ist dann das präsentierte Resultat, das Endprodukt. Bei einem so hohen Stellenwert des Erarbeitungsprozesses kommt den an diesem Prozess beteiligten Akteuren eine wesentliche Bedeutung zu: Nur wer die Chance hat, eigene Positionen einzubringen, findet sich und seine Interessen und Sichtweisen auch im Endprodukt wieder. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass in den meisten Fällen die Fachbehörden einschließlich der kommunalen Vertreter einzelner Themen und Interessen (beispielsweise die kommunalen Integrationsbeauftragten oder Wirtschaftsförderer) die Gelegenheit erhalten haben, ihre jeweiligen fachlichen Positionen und spezifischen Anliegen zu kommunizieren. Externe Fachleute aus Wissenschaft und Praxis wurden ebenfalls einbezogen, und engagierte Bürgerinnen und Bürger hatten Möglichkeiten, auf entsprechenden Veranstaltungen ihre Meinung zu äußern. Doch wurden in keinem der betrachteten Stadtentwicklungskonzepte ausdrückliche und besondere Anstrengungen unternommen, speziell Migrantinnen und Migranten in den Erarbeitungsprozess einzubinden. Entsprechend unspezifisch und undeutlich bleiben vielfach die Aspekte der Migration und Integration.

Schlussfolgerungen

Vor allem im Erarbeitungsprozess sollten Migrantinnen und Migranten, zumindest durch Interessensvertreter und Beiräte, die Möglichkeit haben, Positionen, Interessen und Bedürfnisse einzubringen – und zwar einem Maße, das ihrem Anteil an der Stadtbevölkerung zumindest annähernd gerecht wird. Neben der selbstverständlichen Beteiligung an Werkstätten, Foren und anderen Veranstaltungsformen bietet es sich an, Migrantenvertreter zu gesonderten Veranstaltungen zu laden und so einen direkten und geschützten Austausch zu ermöglichen.

Darüber hinaus sollte ein Stadtentwicklungskonzept auch Vorschläge zur gezielten Partizipation von Migranten an Planungs- und Entscheidungsprozessen formulieren. Hier sollten gute eigene Erfahrungen, aber auch Beispiele aus anderen Kommunen genutzt

und konzeptionell verankert werden – Methoden der Migrantenbeteiligung und -aktivierung sollten aktiv in das Stadtentwicklungskonzept aufgenommen und ausdrücklich benannt werden. Ziel muss es sein, der immer noch mangelnden Repräsentanz von Migranten in kommunalen Planung- und Entscheidungsprozessen entgegen zu wirken. Dies wird sich in mehrfacher Weise positiv auf Stadtentwicklungsprozesse auswirken: Planungen können gezielter auf die Bedürfnisse und Erfordernisse der Nutzergruppen ausgerichtet werden. Außerdem kann handfesten Benachteiligungen im baulichen oder infrastrukturellen Bereich begegnet werden. Dies erhöht die nachhaltige positive Wirkung der getroffenen Maßnahmen und die Bereitschaft zur Identifikation. Zudem wird Migranten mit einem ausdrücklichen Partizipationsangebot eine Wertschätzung entgegen gebracht, die sich substanziell auf die Integrationsbereitschaft auswirken kann.

Regionale Bezüge

Die meisten Stadtentwicklungskonzepte konzentrieren sich auf ihren direkten räumlichen Zuständigkeitsbereich. Die Umlandkommunen werden als Verflechtungsräume und als Raum der übergeordneten Raumordnungskategorie zwar in Analysen und einzelne konzeptionelle Überlegungen einbezogen, doch der Wirkungsbereich des jeweiligen Stadtentwicklungskonzepts endet an den Stadtgrenzen. Damit gilt immer noch eine fast zehn Jahre alte Feststellung Klaus Pfromms: „Die Beziehung von Stadtentwicklungsplanung zur Regionalplanung ist real nicht vorhanden, man könnte meinen, sie sei ein schwarzes Loch, das Ideen und Personen verschlingt, sobald sie die Leere ausfüllen wollen.“ (Pfromm 1997, 65)

In den Stadtentwicklungskonzepten Hamburgs, Bremens und Stuttgarts wird allerdings ausdrücklich die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit der Region betont. Hamburg und Bremen betten ihre Stadtentwicklungskonzept darüber hinaus in die bestehenden Regionalen Entwicklungskonzepte ein. In den Texten selbst findet sich das Anliegen der regionalen Einbettung in Konkretion jedoch kaum wieder.

Alle Stadtentwicklungskonzepte blicken in ihren einleitenden Teilen allerdings durchaus über den eigenen kommunalen Tellerrand hinaus und nehmen Bezug zu bereits erstellten Stadtentwicklungskonzepten. Bei den älteren der untersuchten Konzepte Berlin, Bremen, Hamburg und München sind dies zumeist die bekannten internationalen Beispiele Barcelona, London oder Rotterdam. Bei den jüngeren Konzepten aus Dresden und Stuttgart sind dies die Konzepte aus Bremen, Hamburg und München. Die genannten Bezugskonzepte liefern den Verfassern vor allem Erkenntnisse für gelungene oder auch weiter zu entwickelnde methodische und strategische Ansätze. Inhaltliche Bezüge werden kaum hergestellt, weil hier offenbar der jeweilige kommunale Kontext als zu speziell angesehen wird.

Bezüge zu überkommunalen, bundesweiten oder internationalen Entwicklungen und Rahmenbedingungen werden zudem immer wieder dann hergestellt, wenn es um die Grenzen der Einflussmöglichkeiten eines Stadtentwicklungskonzepts geht: Der wirtschaftliche Strukturwandel, demografische Entwicklungen und Wanderungsbewegungen, gesellschaftliche Trends und rechtliche Rahmenbedingungen sind auf der kommunalen Ebene kaum gestaltbar. Daher sehen sich die Kommunen zumeist mehr oder minder ausdrücklich genötigt, mit diesen Entwicklungen und Bedingungen umzugehen, also darauf zu reagieren. In der BerlinStudie wird allerdings darauf verwiesen, dass es einem Bundesland möglich ist, Gesetzesinitiativen – beispielsweise zu Fragen der Aus-

länder- und Zuwanderungspolitik – über den Bundesrat zu initiieren. Immerhin drei der betrachteten Stadtentwicklungskonzepte (Berlin, Bremen und Hamburg) sind von Stadtstaaten verfasst worden. Wenn es auch einem Stadtstaat allein nicht möglich ist, Entscheidungen im eigenen Sinne herbeizuführen, so ist die „Lobbyarbeit" auf Bundesebene doch einfacher als im Fall der anderen Städte. Diese können beispielsweise über die jeweiligen Landesregierungen oder über den Städtetag Einfluss auf Landes- und Bundespolitik nehmen, dieser Weg ist jedoch deutlich mühsamer.

Schlussfolgerungen
Kommunen können ihr Stadtentwicklungskonzept verstärkt dazu nutzen, über den kommunalen Tellerrand hinaus zu blicken. Die angrenzenden Gemeinden in den „Speckgürteln" sind immer noch Ziel gut situierter Familien, die die Stadt zum Wohnen verlassen. Neben den ökologischen und ökonomischen Folgen, die vor allem zum Nachteil für die Kernstädte sind, ergeben sich auch soziale Folgen wie steigende Anteile benachteiligter Bevölkerungsgruppen – Migranten und andere – und damit verbunden die Gefahr einer wachsenden unfreiwilligen Segregation sowie einer schwieriger werdenden Integration. Ein Umstand, der in den meisten Stadtentwicklungskonzepten auch anerkannt wird – natürlich besonders in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen, aber auch in Stuttgart und Dresden. Lösungen für diese entstehenden Probleme können die Städte nur bedingt alleine finden. Hier kann die Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzepts die Gelegenheit bieten, interkommunale Kooperationen zu initiieren – wenn hier die „Verhandlungsposition" der Kernstädte auch nicht unbedingt günstig ist.

3.2 Diskussion – Stadtentwicklungskonzepte: Orientierungsrahmen für Migrationsfragen?

Im Rahmen dieser Arbeit steht die Frage im Mittelpunkt, ob und inwiefern wesentliche Aspekte des breiten Themenfeldes der „Migration" Gegenstand aktueller Stadtentwicklungskonzepte sind. Die an die untersuchten Stadtentwicklungskonzepte gestellten Ansprüche sind hoch – oftmals lautet das kritische Ergebnis, dass ein bestimmter, für die Stadtentwicklung wesentlicher Aspekt nur knapp, am Rande oder zu undifferenziert zur Sprache gebracht wird. So ergibt sich bald ein Bild von Defiziten und Unzulänglichkeiten, das über die generellen Qualitäten der betrachteten Stadtentwicklungskonzepte hinwegtäuscht und die jeweiligen Verfasser in den Ruch einer zu einseitigen und ignoranten Haltung gegenüber dem Themenfeld der Migration bringt. Im Folgenden soll daher der Versuch unternommen werden, die besonderen Schwierigkeiten darzulegen, die sich ergeben, wenn „die Migration" in Stadtentwicklungskonzepte eingebunden werden soll. Weiterhin sollen Wege und Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie dieses Thema trotz aller Schwierigkeiten seiner Bedeutung für die Stadtentwicklung gemäß in Stadtentwicklungskonzepten berücksichtigt werden könnte.

3.2.1 Komplexität

Es wurde mehrfach darauf hingewiesen: Das Themenfeld der Migration ist komplex. Es ist eines von vielen ebenfalls komplexen Themenfeldern der Stadtentwicklung. Die mit der „Migration" verbundenen Herausforderungen spielen sich auf mehreren Ebenen ab und müssen konsequenterweise auf all diesen Ebenen zur Sprache gebracht werden:

Daten und Fakten

Elementar für jegliche Bewertungen und Handlungsschritte der Stadtentwicklung sind die allem zu Grunde liegenden Fakten. So wie ein funktionierendes Verkehrskonzept nur dann erstellt werden kann, wenn Volumen, Quell- und Zielorte verschiedener Verkehrsarten sowie zahlreiche weitere Bestimmungsfaktoren bekannt sind, kann ein Ziel wie beispielsweise die „Integration" von Migranten nur dann mit Maßnahmen angegangen werden, wenn die relevanten Daten und Zahlen in einer passenden räumlichen, zeitlichen und inhaltlichen Differenzierung vorliegen. Viele Städte erheben ein breites Spektrum statistischer Daten und verfügen im Prinzip über hinreichende Informationen – aber ob und wie sie beispielsweise im Zuge der Erstellung eines Stadtentwicklungskonzepts nutzbar gemacht und aufbereitet werden können, hängt davon ab, ob die „Macher" der Stadtentwicklungskonzepte die Bedeutung dieser Daten erkennen und ob sie dann bereit sind, die verfügbaren Informationen in ihre analytischen und konzeptionellen Arbeiten einzubeziehen.

Neben den „reinen" Zählungen – Daten und Statistiken – sind aber auch Informationen beispielsweise zur Lebens- und Wohnsituation erforderlich, um genauer beurteilen zu können, wie es um die soziale, wirtschaftliche und institutionelle Integration von Migranten bestellt ist. Hier sind in der Regel spezifischer und eher qualitativ ausgerichtete Studien erforderlich. Diese im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzeptes zu erstellen, ist nicht immer möglich (wenn auch das Münchner Beispiel zeigt, wie dies bewältigt werden kann). Daher sind die Verfasserinnen und Verfasser von Stadtentwicklungskonzepten zumeist auf die bereits vorhandenen und aufbereiteten Daten angewiesen – und wenn diese nicht vorliegen bzw. verfügbar sind, fehlt es an entsprechender Stelle an der notwendigen Basis für eine differenzierte Bearbeitung. Mit einer regelmäßigen und differenzierten Sozialberichterstattung – immer noch kein Standard – könnten die Kommunen diesem „Informationsproblem" entgegenwirken.

Bewertungen und Ziele

Das Themenfeld der Migration ist besonders stark mit politischen und weltanschaulichen Einstellungen verknüpft. Das Integrationsverständnis, die Frage des Umgangs mit Zuwanderung und viele kulturelle und soziale Einzelaspekte prägen die formulierten Ziele und Maßnahmen. Daher ist es von zentraler Bedeutung, dass – zum einen – die Verfasser selbst eine Vorstellung der eigenen Meinungen und Haltungen entwickeln und festigen. Diese Bestimmung von Werten und Zielen kann im Rahmen des Bearbeitungsprozesses einen durchaus bedeutenden Stellenwert erhalten und sollte im Rahmen eines Dialogs mit gesellschaftlichen Gruppen und Migrantenvertretern geschehen. Die so gewonnenen Vorstellungen sollten dann auch den Adressaten der Stadtentwicklungskonzepte transparent gemacht werden. Zumeist fehlt es in den betrachteten Stadtentwicklungskonzepten sowohl an einer eindeutigen Haltung der Verfasser als auch an einer entsprechenden Transparenz und Deutlichkeit nach außen. Es scheint so zu sein, dass den Verfassern nicht immer bewusst ist, dass die vermeintlich objektiven und rein professionell und fachlich motivierten Ausführungen in erheblichem Maße von Haltungen, Wertvorstellungen und gesellschaftlichen Leitbildern geprägt sind – hier handelt es sich allerdings um ein Phänomen, das nicht nur die Verfasserinnen und Verfasser von Stadtentwicklungskonzepten betrifft…

Aus diesem Grund sollten auch im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzepts die zu Grunde liegenden Begriffs- und Zielvorstellungen deutlich formuliert werden: Was

beispielsweise wird unter dem Begriff der Integration verstanden? Welche Rechte und welche Pflichten haben Ausländer und Migranten? Welche Aufgabe kommt den öffentlichen, den wirtschaftlichen und den gesellschaftlichen Akteuren zu? Welcher Gruppe werden welche Entfaltungsrechte zugestanden (beispielsweise in Hinblick auf den Moscheebau)? Zu diesen und weiteren Fragen können sich die Verfasser von Stadtentwicklungskonzepten nicht *nicht* verhalten – auch fehlende Themen und Aussagen, „blinde Flecke", sind als (nicht immer bewusstes) Statement zu werten. In der Auswertung der Stadtentwicklungskonzepte (Kap. 2 dieser Arbeit) wurde an gegebenen Stellen immer wieder auf die Lücken und Auslassungen hingewiesen.

Am besten wäre es daher, die Verfasser von Stadtentwicklungskonzepten formulierten klare Aussagen, um so sich selbst und allen anderen Beteiligten und Adressaten Sicherheit zu geben. Dies setzt wiederum voraus, dass die impliziten Bewertungen und Zielvorstellungen im Rahmen des Erarbeitungsprozesses erörtert und damit zur Disposition gestellt werden. Eine offen geführte Debatte darüber, was beispielsweise Integration bedeutet, kann statt eines vermeintlichen Konsenses schnell unterschiedliche Auffassungen zu Tage fördern. Erst nach Einigung und Abwägung, was gemeint ist und welche Haltung vertreten wird, können Überlegungen zu konkreteren Zielen und Maßnahmen angestellt werden.

Solch ein Dialog macht den ohnehin komplizierten Erarbeitungsprozess eines Stadtentwicklungskonzepts nicht einfacher. Und realistisch betrachtet, sprechen aus Sicht der Verantwortlichen vor allem zeitökonomische und andere pragmatische Gründe dafür, solch diffizile Kommunikationsprozesse aus der Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzepts heraus zu lassen. Die Folge aber ist dann ebenso klar: Ohne einen solchen Dialog bleibt es bei unausgesprochenen Haltungen und damit oftmals auch undifferenzierten Begriffsverwendungen und Zielvorstellungen. Dies wirkt sich gerade beim Themenfeld der Migration unvermeidlich auf die Qualität der entsprechenden Aussagen eines Stadtentwicklungskonzepts aus.

Konzepte und Maßnahmen

Im Idealfall können auf der Basis eines komplexen Themenverständnisses, einer fundierten und differenzierten Informationsgrundlage, reflektierten Begriffen und transparenten Zielvorstellungen Konzepte und Maßnahmen formuliert werden, die ein Stadtentwicklungskonzept zu dem machen, was es ist: ein handlungsorientiertes Konzept. Das Komplizierte daran ist, dass ein Stadtentwicklungskonzept zum einen die Grundlinien der zukünftigen Stadtentwicklung aufzeigen und zum anderen exemplarisch konkrete Maßnahmen vorschlagen soll. Schon die Berücksichtigung der Migrationsbelange auf einer übergeordneten Betrachtungsebene ist kompliziert, weil hier die Verschneidung mit anderen Themenfeldern der Stadtentwicklung stattfinden muss. Migration als Querschnittsthema berührt zahlreiche Themen und kann in entsprechend vielen Zusammenhängen zur Sprache gebracht werden. Gleichzeitig ist es auf der Maßnahmenebene nicht leicht, beispielsweise integrationspolitische Ziele in konkrete Projektvorschläge zu übersetzen, weil es sich schnell um sehr spezielle Ansätze handelt, die den Rahmen eines Stadtentwicklungskonzepts sprengen können. Hier ist es um so wichtiger, exemplarisch vorzugehen und Ideen anzureißen, die dann im Zuge von stadtteil- oder quartiersbezogenen Konzepten weiter ausformuliert werden können.

Darstellung und Sprache

Nicht nur auf der inhaltlichen Ebene, sondern auch auf der Sprach- und Darstellungsebene bedeutet das Thema der Migration eine Herausforderung. Mittlerweile ist den meisten Autorinnen und Autoren von Berichten und Papieren zur Stadtentwicklung bewusst, dass sie auf eine korrekte und diskriminierungsfreie Sprache zu achten haben, um sich nicht in ein fremdenfeindliches Licht zu rücken. So sind in den untersuchten Stadtentwicklungskonzepten auch keine offensichtlich abwertenden oder despektierlichen Begriffe und Bezeichnungen zu finden. Allerdings zeigt sich bei näherem Hinsehen auch immer wieder, dass die verwendeten Begriffe nicht definiert oder erklärt werden. So entsteht gelegentlich der Eindruck, als gäbe es zwar eine eingeübte Begriffspraxis mit einer (diffusen) Vorstellung davon, welche Begriffe politisch korrekt sind – aber zumeist wird auf eine inhaltliche Erörterung oder Herleitung verzichtet. Eine ebenfalls praktizierte Methode, keine falschen oder unkorrekten Begriffe zu verwenden ist die Vermeidung: Mit dem Verzicht, bestimmte Bevölkerungsgruppen zu benennen, wird das Problem der korrekten und passenden Bezeichnung vermieden.

Wenn also Begriffe undefiniert und unreflektiert bleiben oder sogar gänzlich vermieden werden, zeigt dies ein inhaltliches Reflexionsdefizit. Mit der inhaltlichen Auseinandersetzung – beispielsweise um Ziele von Integration – sind praktisch zwangsläufig auch begriffliche Auseinandersetzungen verbunden: Wer ist gemeint? Wie lassen sich Werte und Zielvorstellungen zusammenfassen? Welcher Begriff drückt das Gemeinte am besten aus?

Die Herausforderung (unter anderem) für die Verfasserinnen und Verfasser von Stadtentwicklungskonzepten besteht also darin, nicht nur reflexartig oder aus müder Routine heraus die vermeintlich korrekten Begriffe zu verwenden, sondern eine inhaltliche Debatte zu führen und erkennbar werden zu lassen, um so auf der Grundlage eine ausdrücklichen und gefestigten Positionierung auch zu den richtigen Ausdrücken zu kommen.

Auf all den genannten Ebenen müssten also – gemessen an den hier zu Grunde gelegten Ansprüchen – differenzierte und fundierte Aussagen getroffen werden. Von der Tatsache einmal abgesehen, dass die Verfasserinnen und Verfasser auch die notwendigen Fach- und Sachkenntnisse haben bzw. einholen müssten, um den geforderten Differenzierungs- und Reflexionsgrad in das jeweilige Stadtentwicklungskonzept zu bringen (siehe unten: Fachdebatten/Reflexion), müsste darüber zunächst einmal die Notwendigkeit gesehen werden, dem Migrationsthema ein entsprechendes Gewicht zu verleihen (siehe unten: Stellenwert). Aber selbst wenn fundierte Fachkenntnisse vorliegen und die Bedeutung des Themas hoch eingeschätzt wird, stellen sich schwierige Herausforderungen:

Moderne Stadtentwicklungskonzepte sollen so klar aufgebaut und anschaulich formuliert sein, dass nicht nur hoch qualifizierte Expertinnen und Experten etwas damit anfangen können, sondern auch Adressaten außerhalb der Stadtverwaltung, also beispielsweise Politikerinnen und Politiker, Bevölkerung und öffentliche wie nichtöffentliche Verbände und Organisationen. Der notwendigen oder zumindest wünschenswerten tief greifenden und differenzierten Berücksichtigung des Themas auf der einen Seite steht also die ebenso wichtige Deutlichkeit und Klarheit in der Darstellung gegenüber. Das Beispiel der BerlinStudie macht dieses Dilemma deutlich: Hier wurde

versucht, der Komplexität des Themas gerecht zu werden und darüber hinaus einen strategischen Ansatz zu formulieren, der die wichtige Bedeutung der Zuwanderung für die Stadtentwicklung unterstreicht. Im Resultat wurde zwar tatsächlich eine weitgehende Differenzierung erreicht, aber diese geht zu Lasten der Nachvollziehbarkeit. Das „Expertenwerk" BerlinStudie ist in seinem Ergebnis zu kompliziert und zu wenig anschaulich, um tatsächlich als „Blaupause" oder „Orientierungsrahmen" für die Stadtentwicklungspolitik nutzbar zu sein. Dies betrifft nicht nur, aber auch das Thema der Zuwanderung.

Einen anderen Weg beschreitet die Perspektive München, die ihrer öffentlichkeitsorientierten Zusammenfassung eine Vielzahl an Berichten und Studien zur Seite stellt. Die von externen Gutachterinnen und Gutachtern verfasste Studie zur Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München erreicht eine hohe Faktendichte, analysiert und differenziert zahlreiche relevante stadtentwicklungsbezogene Aspekte der Migration und gibt wichtige Hinweise zu Handlungserfordernissen und -möglichkeiten. Die Stadt München hat im Rahmen der Perspektive München also die Bedeutung des Migrationsthemas erkannt und eine entsprechende Studie in Auftrag gegeben. Die Schwierigkeit dieses – im Grunde sehr konstruktiven und angemessenen – Vorgehens besteht dann allerdings darin, dass in der Zusammenfassung und einige Jahre danach im Bericht zur Stadtentwicklung 2005 eine vergleichsweise allgemeine Thematisierung festzustellen ist, in der sich die hochgradige Dichte und Differenzierung der Studie nicht wiederfindet.

Beide – die BerlinStudie und die Perspektive München – haben allerdings, und damit unterscheiden sie sich von den anderen hier betrachteten Stadtentwicklungskonzepten, im Themenfeld Migration eine generell große Wichtigkeit erkannt und nach Wegen gesucht, diesem Stellenwert im Rahmen des jeweiligen Konzeptes gerecht zu werden.

3.2.2 Stellenwert

Damit ist ein weiteres Stichwort angesprochen, das bei der Betrachtung der Migrationsbelange aktueller Stadtentwicklungskonzepte von wesentlicher Bedeutung ist: der Stellenwert von Fragen der Migration in Relation zu anderen Themen und Inhalten und entsprechend die Bedeutung von Migranten im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen. Hier stellt sich die Frage, ob und inwieweit Stadtentwicklungskonzepte dem Thema Migration wirklich gerecht werden. Angesichts der Tatsache, dass in westdeutschen Großstädten Menschen mit Migrationshintergrund mindestens ein Viertel der Stadtbevölkerung ausmachen und ihr Anteil weiter wächst, haben Migrantinnen und Migranten schon allein quantitativ einen hohen Stellenwert innerhalb der Stadtgesellschaft. Es wurde in dieser Arbeit immer wieder dargelegt: Die Bedeutung von Migranten für das soziale, wirtschaftliche und räumliche Stadtentwicklungsgeschehen ist hoch und wächst weiter – wenn auch aufgrund des oftmals fehlenden Wahlrechts ihre direkte politische Bedeutung geringer ist. Hinzu kommt die ideelle und symbolische Bedeutung von Migrantinnen und Migranten: Verschiedene Kulturen, Sprachen, Religionen und Ethnien machen eine Stadt „urban", bereichern den Wissens- und Erfahrungsschatz der Stadtgesellschaft, stellen ein Kapital dar, das Städte für sich nutzen müssen, wenn sie im interkommunalen und internationalen Wettbewerb erfolgreich sein wollen. Zugleich verknüpfen sich mit hohen und wachsenden Migrantenanteilen auch große Herausforderungen, die mit den Schlagworten Integration und Segregation im Rahmen dieser Arbeit bereits mehrfach verdeutlicht wurden.

Bei allen Bereicherungen und Schwierigkeiten, Potenzialen und Risiken für die Stadtentwicklung, die mit Migranten verbunden sind: Es hat nun wenig Zweck, den Stellenwert von Migranten gegen den anderer Bevölkerungsgruppen ausspielen zu wollen, ihn gar zu quantifizieren, um dann ein entsprechendes Repräsentanz-Volumen in einem Stadtentwicklungskonzept daraus abzuleiten. Dennoch legen manche Stadtentwicklungskonzepte den Eindruck nahe, dass dem Thema Migration nicht die Bedeutung für die Stadtentwicklung beigemessen wird, die es eigentlich haben müsste. Die meisten der hier betrachteten Städte – die Beispiele Stuttgart und Bremen zeigen es besonders deutlich – haben Fragen der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern durchaus zu einem wichtigen politischen und gesellschaftlichen Thema erhoben, eigens Organe in der Stadtverwaltung geschaffen, passende Integrationskonzepte erstellt und generell einen Dialog über und mit Migranten in der Stadt initiiert. Die Sensibilität und Offenheit von Politik und Verwaltung ist also durchaus vorhanden. Es muss daher verwundern, dass ausgerechnet in einem Konzept, das wesentliche Themen der Stadtentwicklung aufgreifen und strategisch entwickeln soll, Migration oftmals in nur geringem Maße zur Sprache kommt. Hier zeigt sich also eine Diskrepanz zwischen einer in der Stadtpolitik generell zum Ausdruck gebrachten Anerkennung von Migranten und der Übertragung und Anwendung auf Stadtentwicklungskonzepte. Das wiederum führt zur offenen bleibenden Frage, ob der stadtpolitische Stellenwert von Migration wirklich substanziell ist – oder ob er zumindest in Bezug auf Fragen der Stadtentwicklung nicht doch geringer ist als in anderen Zusammenhängen behauptet.

3.2.3 Verzahnung

Stadtentwicklungskonzepte sind zwar eigenständige Werke, die die wesentlichen Analysen, Ziele und Strategien der Stadtentwicklungspolitik zusammenfassen – doch sie stehen ausdrücklich im Zusammenhang mit den zahlreichen Plänen und Konzepten, die auf gesamtstädtischer und auf Quartiersebene erstellt werden. Die untersuchten Stadtentwicklungskonzepte zeigen, dass die Stadtentwicklungspolitik eng mit allen Fachressorts verzahnt ist, die in den Stadtentwicklungskonzepten zum Ausdruck kommende Nähe zu einzelnen Themenfeldern dabei aber durchaus ungleich ausgeprägt sein kann und sich von Stadt zu Stadt teilweise sehr erheblich voneinander unterscheidet. In Bezug auf das hier interessierende Thema fällt allerdings auf, dass die Stadtentwicklungskonzepte zumeist eher zufällig und selten umfassend auf die in der jeweiligen Stadt bereits bestehenden Konzepte oder Aktivitäten zur Migration verweisen.

Gerade wenn aber im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzepts Akzente gesetzt werden, die keine weitere Vertiefung von Migrationsaspekten nahe legen, wäre es angebracht, ausdrücklich auf die Programme und Strukturen zu verweisen, die eine Kommune zu Migrationsfragen erarbeitet hat. Das Stadtentwicklungskonzept kann dazu genutzt werden, zumindest die Punkte zu benennen, in denen sich die Leitlinien der kommunalen Migrationspolitik mit den Themenfeldern der Stadtentwicklungspolitik überschneiden – oder auch umgekehrt: im Sinne der Formulierung einer strategischen Aufgabe die Aspekte anzusprechen, die einer Vertiefung in entsprechenden thematischen oder teilräumlichen Plänen und Programmen bedürfen. Damit dies möglich wird, müsste den Verfassern eines Stadtentwicklungskonzepts aber die generelle Bedeutung des Migrationsthemas bewusst sein, womit wieder der oben erwähnte „Stellenwert“ des Themas angesprochen wäre.

Migration als ein Themen- und Aufgabenfeld der Stadtentwicklungspolitik muss also nicht zwingend in seiner ganzen denkbaren Breite und Tiefe im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzepts abgearbeitet werden, aber es sollten immerhin all die inhaltlichen und institutionellen Schnittstellen qualifiziert werden, über die jeweils nur angerissene Migrationsthemen vertieft werden können. Die hierzu erforderliche interne Kommunikation findet nach Bekunden aller Praktiker aus Politik und Verwaltung selbstverständlich statt – gerade im Zuge der Erstellung eines modernen Stadtentwicklungskonzepts gehört die ressortübergreifende Kommunikation, das gemeinsame Erarbeiten der Ziele und Leitlinien zum üblichen Vorgehen. Das heißt, das Wissen um die Aufgaben, Ziele und Programme der verschiedenen kommunalen Behörden, Stabsstellen und Organe ist ohne Zweifel auch bei den Erarbeitern der Stadtentwicklungskonzepte vorhanden. Die Intensität der Verzahnung mit den angesprochenen Stellen ist damit Produkt einer bewussten Abwägung.

Angesichts einer in vielen Zusammenhängen nicht oder nur wenig deutlich werdenden Verzahnung der in den Stadtentwicklungskonzepten benannten Entwicklungsziele und Maßnahmen mit Fragen der Migration und Integration wäre ein prinzipielles „Migrationsmonitoring“ sinnvoll: In allen Themenfeldern der Stadtentwicklung, die in einem Stadtentwicklungskonzept zur Sprache gebracht werden, müsste der „Migrationsnachweis“ erbracht werden. Dies würde bedeuten, dass im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts die jeweiligen Migrationsbelange ebenso wie die Belange der anderen Bevölkerungsteile zumindest angesprochen und dann im Rahmen anderer kommunaler Konzepte und Strukturen vertieft werden müssten. Wenn möglich, sollte es aber nicht nur bei einer Benennung und Delegation bleiben, sondern darüber hinaus direkt im Stadtentwicklungskonzept eine dezidierte analytische und konzeptionelle Annäherung stattfinden. Dies käme dem Ansatz des *Intercultural Mainstreaming* nahe, der – vergleichbar dem *Gender Mainstreaming* – als ein Instrument zu verstehen ist, „die ethnischkulturelle Herkunft bzw. den ethnischkulturellen Hintergrund als selbstverständlich mitgedachte Kategorie – als eine Art mentalen Automatismus – in Politik und Verwaltung einzubringen“ (Ahlemeyer 2006, 5). Es geht darum, „die Anliegen und Erfahrungen sowohl der deutschen Mehrheitsgesellschaft als auch der nichtdeutschen Minderheitsgesellschaften in die Planung, Durchführung, Überwachung und Auswertung politischer Maßnahmen selbstverständlich [einzubeziehen]“ (ebd.).

3.2.4 Prozess

Die untersuchten Stadtentwicklungskonzepte sind Gegenstand, Teil und (Zwischen-)Ergebnis oftmals sehr umfassender und langfristig angelegter Erarbeitungsprozesse. Stadtpolitiker, Verwaltung, Verbandsvertreter, Bevölkerung, Presse und Medien haben – je nach Stadt und Konzept durchaus unterschiedlich intensiv – die Themen der Stadtentwicklung diskutiert, über Ziele, Prioritäten und Handlungserfordernisse debattiert und die gewonnen Erkenntnisse in die eigenen Arbeitszusammenhänge getragen. Es fordert allen Beteiligten viel Aufwand und Geduld ab, die komplexen Themenfelder der Stadtentwicklung oftmals neben ihren täglichen beruflichen Verpflichtungen konstruktiv und strukturiert zu erörtern. Vor allem die Verwaltungseinheiten, Gremien und Büros, die die Moderation und Organisation der Arbeitsprozesse tragen, haben sehr anspruchsvolle Aufgaben zu erfüllen. Sie müssen unterschiedlichsten Aufträgen und Ansprüchen nachkommen und dabei immer das Ziel im Auge behalten, ein konsensfähiges Stadtent-

wicklungskonzept zu erarbeiten. Es ist daher kaum möglich, alle Belange, alle Sichtweisen und alle Argumente in gleichem Maße in den Diskussionen zu berücksichtigen.

Gerade angesichts der schieren Menge der stadtentwicklungsrelevanten Aufgaben und Themen ist aber dringend erforderlich, Prioritäten zu setzen und die wichtigsten Akteure frühzeitig an den Diskussionen zu beteiligen. Ein Blick auf die untersuchten Stadtentwicklungskonzepte zeigt, dass Migrantinnen und Migranten in den meisten Erarbeitungsprozessen keine Gruppe hoher Priorität und Bedeutung waren – es gibt keine explizite Strategie, die Belange von Migranten bei Fragen der Stadtentwicklung frühzeitig und nachhaltig in den Prozess einzubringen. Sicher ist es aus vielfältigen Gründen nicht immer leicht, Migranten in die laufenden Diskussionsprozesse einzubinden, aber es gibt durchaus Mittel und Wege, wenn sie auch in manchen Städten außerhalb der Quartiersebene noch keine Routine sind. Allein die systematische Einbindung von Multiplikatoren, also Vertreterinnen und Vertretern von ethnischen Vereinen und Verbänden, wäre schon ein möglicher und sinnvoller Ansatz.

Unabhängig vom schließlich erarbeiteten „Endprodukt" des Stadtentwicklungskonzepts könnten Migrantinnen und Migranten durch ihre Präsenz in den entsprechenden Foren und Diskussionsrunden ihre Kenntnisse, Sichtweisen und Anliegen zu den unterschiedlichsten Themen der Stadtentwicklung einbringen. Vielleicht müssen sich vor allem die „einheimischen" Teilnehmerinnen und Teilnehmer solcher Gremien vor Augen führen, dass die Präsenz von Migranten nicht zwangsläufig eine Belastung darstellen muss – denn Migranten bringen nicht nur spezifische Anliegen und Bedürfnisse mit, sondern können einen Diskussionsprozess auf Grund ihrer spezifischen Migrationserfahrungen und interkulturellen Kenntnisse auch mit neuen kreativen möglicherweise innovativen Ideen bereichern und mit gestalten. Eine Chance, die sich keine Debatte um Fragen der Stadtentwicklung entgehen lassen sollte. Auch hier lässt sich wieder das Schlagwort des *Intercultural Mainstreaming* aufrufen, woraus sich eine selbstverständliche Präsenz *auch* von Migrantinnen und Migranten in allen Prozessen und Debatten rund um die Fragen der Stadtentwicklung ergäbe.

3.2.5 Fachdebatten/Reflexion

Im Zuge der eingehenderen Analyse der ausgewählten Stadtentwicklungskonzepte wurde immer wieder – vor allem im Zusammenhang mit der Frage der ethnischen Segregation – eine bemerkenswerte Ferne zu Fachdebatten und (sozial-)wissenschaftlichen Erkenntnissen festgestellt. In der Folge, so die Feststellung, fehlt es häufig an einer substanziellen und differenzierten fachlichen Vertiefung wichtiger migrationsbezogener Fragen. Ob die Ferne der kommunalen Stadtentwicklungspraktiker zu sozialwissenschaftlichen Debatten der Stadtentwicklungspolitik wirklich schadet, lässt sich nur schwer nachweisen. Aber es fällt auf, dass sich viele Problemwahrnehmungen der „Praktiker" nicht mit den Überlegungen der „Theoretiker" decken – und dass umgekehrt viele Fachdebatten den Bezug zur praktischen kommunalen Handlungsebene vermissen lassen. Dies mag zu einem Teil vielleicht dem mangelnden Sendungsbewusstsein der Wissenschaftler geschuldet sein: Man bleibt lieber unter sich, erörtert die gewonnenen Erkenntnisse in der vertrauten und eingeübten Sprache und kann sich auf einen gemeinsamen Empirie- und Theoriehintergrund stützen. Eine mühsame Vermittlung wichtiger Debatten und Erkenntnisse an vergleichsweise „fachfremde" Verwaltungspraktiker wird vermieden. Zum anderen aber sind es die kommunalen Akteure, die Praktiker in den

Stadtentwicklungsabteilungen, die offenbar keine allzu große Notwendigkeit darin erkennen, sich an schnell als abgehoben oder spitzfindig wahrgenommenen Debatten der Empiriker und Sozialwissenschaftler zu beteiligen. Doch es muss noch nicht einmal Desinteresse oder gar Ignoranz der Grund für die offensichtliche Wissenschaftsabstinenz der Praktiker sein – das Alltagsgeschäft der Kommunalverwaltungen ist für die Praktiker aufreibend; angesichts knapper Kassen und Personalreduktion bleiben den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nur selten die zeitlichen und finanziellen Spielräume für die Teilnahme an Tagungen, Symposien, Fort- und Weiterbildungen.

Wer auch immer „Schuld" haben mag – ein Ergebnis dieses mangelnden Wissenstransfers ist die sich nur mit großer Verspätung bei den kommunalen Planern durchsetzende Erkenntnis, dass soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten zwar lange nach Kräften bekämpft wurde, als feststehendes Faktum aber dennoch nicht zu leugnen ist. Die Anerkennung von Segregation geschieht zu einem Zeitpunkt, da sich Sozialwissenschaftler schon in mehrmaligen Zyklen über die Möglichkeiten der Bewertung dieses Faktums auseinandergesetzt haben. Eine frühzeitige Kenntnisnahme und aktive Mit-Gestaltung der sozialwissenschaftlichen Debatten und Differenzierungen durch die Praktiker hätte dann vielleicht auch früher den Blick der Sozialwissenschaftler auf die Frage gelenkt, welche (konstruktiven) Möglichkeiten es gibt, mit verschiedenen Formen und Ursachen von Segregation umzugehen. Das wiederum hätte möglicherweise früher die Chance eröffnet, dem häufig anzutreffenden schwarz-weiß-malenden Planeransatz – Durchmischung = „gut", Segregation = „Ghetto" = „schlecht" – ein differenzierteres Bild entgegen zu setzen. So hätten früher entsprechend vielfältigere und genauer die jeweiligen Ursachen und Rahmenbedingungen berücksichtigende Konzepte entwickelt und erprobt werden können. Dies schließlich hätte auch den betroffenen Gruppen größere Chancen gegeben, das zugewiesenen Ghetto-Bild zu verlassen und eigene, neue, „dritte" Wege zu gehen.

Was am Beispiel der Segregation dargestellt wurde, gilt in ähnlicher Form auch für die Migranten-Ökonomie, die Anerkennung eines kommunalen Zuwanderungsbedarfs oder das Spezialthema des Moscheebaus. Hier haben planungs- und praxisferne Wissenschaftler schon früh Wissen erzeugt, das nur mühsam in konkrete Handlungsoptionen umsetzbar ist und nur mit Verspätung bei den kommunalen Praktikerinnen und Praktikern ankommt. Wie so oft steht hier eine mangelhafte Kommunikation zwischen den Sphären der Wissenschaft und der Praxis einem notwendigen Wissenstransfer entgegen.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus für Stadtentwicklungskonzepte ziehen? Vor allem im Zuge der Erarbeitung müssen die kommunalen Praktiker bestrebt sein, fachlichen Rat einzuholen und selber aktiv einen Dialog mit Fachleuten aufzunehmen. Hierbei geht es vor allem darum, nicht einseitig bestimmte Fachdisziplinen einzubeziehen – also vor allem Wirtschaftswissenschaftler zur Analyse der wirtschaftlichen Entwicklungsoptionen –, sondern auch und gerade Sozial- und Kulturwissenschaftler in die Pflicht zu nehmen, ihre Erkenntnisse verständlich in die Praxis zu transportieren. Ein Stadtentwicklungskonzept kann zum Anlass für diesen Dialog genommen werden, es kann aber auch nach der Fertigstellung den Dialog weiter treiben, indem es noch offene Fragen und weitere Anknüpfungspunkte benennt, die dann im Zuge der inhaltlichen Weiterentwicklung und Fortschreibung weiter erörtert werden können.

3.2.6 Politik

In diesem Zusammenhang darf eine wichtige Dimension nicht außer Acht gelassen werden: Stadtentwicklungskonzepte transportieren Inhalte und Ziele der Stadtentwicklungs*politik*. Je größer der Rückhalt in der Politik, je breiter der Konsens im Stadtrat über die im Stadtentwicklungskonzept formulierten Leitlinien, desto besser sind die Chancen für eine tatsächliche Umsetzung. Die politische Rückendeckung ist erforderlich, damit ein Stadtentwicklungskonzept nicht nur ein Werk für die Schublade bleibt. Wenn also die im Stadtentwicklungskonzept zum Ausdruck gebrachten Ziele und Konzepte zwar fachlich wohl begründet sind, aber den politischen Zielvorstellungen entgegenlaufen oder Akzente setzen, die im Stadtrat so nicht getragen werden, bleibt das Stadtentwicklungskonzept als Orientierungsrahmen für die Stadtentwicklungspolitik wirkungslos.

Die notwendige Einbettung in die stadtpolitischen Prozesse führt allerdings zu einem geradezu typischen Problem: Schwierige, vielleicht problematische oder von der (wahlberechtigten) Bevölkerung potenziell als zumutungsreich empfundene Inhalte bleiben vorsichtshalber außen vor. Gerade im hier betrachteten thematischen Umfeld der Migration gibt es zahlreiche Konfliktpotenziale und Zumutungen. Nachdem bundesweit so viele Jahre und Jahrzehnte die Tatsache des Einwanderungslandes Deutschland geleugnet wurde und der faktische Zuwanderungsbedarf nur mühsam anerkannt wird und angesichts immer wieder schnell hochkochender Debatten um die Integration von Migranten lassen auch Kommunalpolitikerinnen und -politiker lieber Vorsicht walten. Die mutigste und am weitesten reichende Auseinandersetzung mit dem Thema Migration findet sich entsprechend in der BerlinStudie, also in demjenigen der hier betrachteten Werke, das „weitgehend unabhängig von der […] Verwaltung und Politik“ (Antalovsky 2000, 30) und daher mit der größten Unabhängigkeit erstellt worden ist und das die geringste Verknüpfung mit der realen Stadtentwicklungspolitik aufweist.

Im Fall Stuttgarts hätte es die Chance gegeben, sich auf ein hinsichtlich aller Migrationsfragen besonders offenes politisches Umfeld zu stützen und den politischen Wunsch nach einer Profilierung gerade in Fragen der Integration von Migrantinnen und Migranten aufzugreifen. Diese Gelegenheit wurde offenkundig (noch?) nicht erkannt. Einen Mittelweg geht hier die Stadt München: Eine enge politische Konsensbildung führt – vor allem im Bericht zur Stadtentwicklung 2005 – zur einen oder anderen Verkürzung von eigentlich bereits getroffenen Differenzierungen und auch zu einer fehlenden Konsequenz bei der Frage nach einem strategischen Umgang mit der Zuwanderung, doch im Großen und Ganzen wird der Migration eine spürbare Bedeutung für die Stadtentwicklungspolitik beigemessen. Dies wird auch in einer zukünftigen Leitlinie zur Integration von Migranten deutlich werden. Gleichzeitig zeigt das Münchner Beispiel aber auch, wie sich aktuelle politische Themen und Konjunkturen im Stadtentwicklungskonzept niederschlagen können: Das Thema der Terrorismusbekämpfung findet Einzug in den aktuellen Bericht zur Stadtentwicklung von 2005 und steht gleichberechtigt neben den Aussagen zur Integration.

Es zeigt sich, dass ein zukunftsorientiertes und auch gegenüber Migrationsfragen offenes Stadtentwicklungskonzept immer einen Spagat zwischen inhaltlich notwendiger Offenheit und Deutlichkeit und politischer Machbarkeit leisten muss. Wie weit und wie adäquat Migration in ein politisch gewolltes Stadtentwicklungskonzept einfließen kann, hängt damit einmal mehr von der Gestaltung des Erarbeitungsprozesses ab und auch davon, ob es gelingt, die politischen Entscheidungsträger von der geradezu existen-

ziellen Bedeutung und den großen damit verbundenen Chancen dieser Frage für die Stadtentwicklung zu überzeugen.

Unter Kommunalpolitikern herrscht offenbar noch die Befürchtung vor, mit Integrations- und Migrationspolitik keinen Blumentopf gewinnen zu können. Da Ausländer keine Wählergruppe darstellen, wäre eine Politik für diese Gruppe nach engem wahltaktischen Kalkül wenig profitabel. Zudem müssten Politiker befürchten, der wahlberechtigten Bevölkerung etwas wegzunehmen, um es „den Ausländern" zu geben – die es ihnen dann bei der nächsten Wahl nicht danken können. Dass Kommunalpolitik auch bei Anreizen keine aktive und zukunftsorientierte Integrationspolitik beschließen mag, wurde im Rahmen des Projektes „Zuwanderer in der Stadt" deutlich. Dieses vom Bundesministerien für Bildung und Forschung geförderte und unter anderem von der Schader-Stiftung durchgeführte Projekt hatte zum Ziel, Maßnahmen der Integration in ausgewählten Stadtquartieren zu initiieren und zu fördern[19]. Die Projektbearbeiterinnen mussten in ihrer Auswertung des Projektverlaufs und der Ergebnisse feststellen, dass die Politik Maßnahmen zur Integration zwar zustimmend zur Kenntnis nahm, aber darüber hinaus keine Rückendeckung in Form von Beschlüssen oder Ressourcen geben mochte. (Höbel et al. 2006a, 48) Diese Erfahrungen im Rahmen eines bundesweit beachteten Projektes bestätigen den Eindruck, der sich aus der Auswertung der Stadtentwicklungskonzepte ergibt: Migration und Integration lassen sich nur schwer als explizite stadtentwicklungspolitische Themen etablieren – zu groß sind die potenziellen Widerstände aus der Wahl-Bevölkerung und die damit verbundenen politischen Risiken, zu gering die Chancen der Profilierung aus Sicht der Politik.

3.2.7 Vermittlung

Dies führt zur nächsten schwierigen Aufgabe, die ein Stadtentwicklungskonzept zu erfüllen hat: Die Vermittlung der wesentlichen Ziele und Leitlinien der Stadtentwicklung. Es wurde bereits im Kapitel 2.1.2 (S. 82f.) dieser Arbeit geschildert: Schon im Zuge der Erstellung des Stadtentwicklungskonzepts gilt es, alle wesentlichen Akteure einschließlich der Politik inhaltlich einzubinden. Adressaten eines Stadtentwicklungskonzepts sind sowohl während der Erarbeitung als auch nach Fertigstellung sowohl die internen Akteure aus Verwaltung und Politik als auch die externen Akteure aus Gesellschaft, Wirtschaft und Organisationen.

Der Dialog mit den Adressaten ist hierbei nicht nur eine notwendige Pflicht, sondern auch eine Chance: Wissen und Kenntnisse von außerhalb der Stadtverwaltung können in das Stadtentwicklungskonzept einfließen und damit die Qualität und Fundierung von Zielen und Konzepten verbessern. Insbesondere für das hier interessierende Thema der Migration ist festzustellen, dass die untersuchten Stadtentwicklungskonzepte die Chancen eines Dialogs mit Migrantinnen und Migranten nicht ausschöpfen. Zwar bringen die kommunalen Verwaltungsstellen, die für soziale Fragen und Migration zuständig sind, im Rahmen der generellen Einbindung der Verwaltung auch migrations- und integrationsbezogene Aspekte ein – doch Migranten oder ihre Vertretungen wie zum Bei-

[19] Partner der Schader-Stiftung im Rahmen des Projektes „Zuwanderer in der Stadt" waren der Deutsche Städtetag (DST), der Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) und das Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS). Gefördert wurde das zweieinhalb Jahre laufende Vorhaben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung.

spiel Ausländerbeiräte werden kaum und schon gar nicht mit einem besonderen Interesse seitens der Verfasser eingebunden. Dies gilt selbst für Stuttgart, wo nicht nur das jüngste der betrachteten Stadtentwicklungskonzepte verfasst wurde, sondern wo auch ein besonders weit reichender Anspruch der Stadtpolitik besteht, Fragen der Integration und Belange von Migranten in großer Breite zu thematisieren und fest zu verankern.

Hinzu kommt, dass es nicht bei einem Dialog allein bleiben muss: Das Reden über Sichtweisen, Ziele und Handlungsmöglichkeiten kann auch dazu genutzt werden, die am Dialog Beteiligten aktiv in die sinnvollerweise folgende Konkretisierung und Umsetzung einzubinden. So können Migrantinnen und Migranten ein Stück Verantwortung beispielsweise für die Umsetzung kultureller, sozialer oder wirtschaftsbezogener Ansätze übernehmen. Das Stadtentwicklungskonzept kann also Anlass und Initialzündung für eine integrative und konstruktive Zusammenarbeit auch und gerade mit Migranten sein.

Neben dem Dialog und der gezielten Kooperation gilt es, wichtige Erkenntnisse, Ziele und Konzepte mit Hilfe des Stadtentwicklungskonzepts in die Öffentlichkeit zu tragen, das Stadtentwicklungskonzept also zur Vermittlung zu nutzen. Im Rahmen eines Dialogs zur Stadtentwicklung und im „Produkt" Stadtentwicklungskonzept besteht die große Chance, auch heikle oder potenziell zumutungsreich erscheinende Fragen insbesondere im Zusammenhang mit der Migration und Integration zu erörtern. Konzepte einzelner Fachressorts zur Zuwanderungspolitik, Pläne islamischer Gemeinden zum Bau einer Moschee, Ideen von Wirtschaftsverbänden zur Förderung ethnischer Ökonomien oder bildungspolitische Ansätze zur Verbesserung der Lehr- und Lernbedingungen an den Schulen können im Zuge der Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzepts diskutiert werden. Das Stadtentwicklungskonzept kann dazu genutzt werden, auch diese Themen als wichtige Stadtentwicklungsinhalte unter den beteiligten Akteuren und in der Bevölkerung präsent zu machen. Im Idealfall wird der konstruktive und sachliche Umgang mit den entsprechenden Fragen zur Selbstverständlichkeit.

Voraussetzung hierfür ist, dass die für das Stadtentwicklungskonzept Verantwortlichen von vornherein erkennen und deutlich machen, dass die im Rahmen dieser Arbeit immer wieder benannten Themenfelder der Migration ohne Zweifel Gegenstand der Stadtentwicklungspolitik sind und daher auch mit der entsprechenden Deutlichkeit zur Sprache gebracht werden – und dass Migrantinnen und Migranten selber in den Dialog eingebunden werden. Die Anerkennung der Bedeutung von Migrationsfragen für die Stadtentwicklung steht also an erster Stelle und ist die Voraussetzung dafür, dass diese dann sehr sachlich und wenig polemisch in allen erforderlichen Zusammenhängen zur Sprache gebracht werden.

3.3 Die dreifache Lücke

In den letzten Absätzen war viel vom Denkbaren oder auch Wünschenswerten die Rede. Es tun sich deutliche Lücken auf: Untersuchungsgegenstand waren Stadtentwicklungskonzepte, im Mittelpunkt stand die Frage, ob und wie sie das Thema der Migration zur Sprache bringen. Ganz offenkundig werden die untersuchten Stadtentwicklungskonzepte dem komplexen Thema der Migration nicht gerecht. Das heißt aber nicht, dass Fragen der Migration in der kommunalen Realität ebenso wenig bedeutsam sind. Viele Beispiele zeigen, dass das kommunale Handeln auf allen räumlichen Ebenen Migrantinnen und Migranten sehr wohl einschließt und ausdrücklich auf spezifische Lebenslagen eingeht – vor allem natürlich in den Quartieren, die stark von Migranten geprägt sind. Die Akteure

vor Ort, ob sie im kommunalen Auftrag unterwegs sind oder nicht, wissen zumeist genau Bescheid über die dort lebenden sozialen und ethnischen Gruppen, die Wohn- und Lebenssituation, die Räume und Einrichtungen. Auch ohne Stadtentwicklungskonzept handeln lokale Akteure kurz-, mittel- und langfristig orientiert, schaffen immer wieder neue Perspektiven und wecken verborgene Potenziale.

Was für die Praktiker vor Ort gilt, lässt sich auch für die Angehörigen der kommunalen Verwaltungen feststellen: Insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in leitenden Positionen überblicken die Stadt-Entwicklungen oft in längeren Zeiträumen, prägen ihr Amt und das Handeln ihrer Behörde über wechselnde politische Mehrheiten und schaffen de facto eine ganz eigene Perspektive realen Handelns jenseits der Stadtentwicklungskonzepte – sicher gelegentlich auch wenig berührt von neuen Erkenntnissen und sich wandelnden Beschreibungs- und Interpretationsmustern aktueller Fachdiskussionen. Dies kann sich dann durchaus auch in fest zementierten Vorstellungen von Aufgaben und Zielen sowie vom Sinn und Zweck eines Stadtentwicklungskonzepts niederschlagen.

Trotzdem – oder auch gerade deshalb – wird in den meisten der in dieser Arbeit betrachteten Städte seit vielen Jahren eine Menge Energie und Arbeit in die Bewältigung sozialer Ungleichheiten und den Abbau von Benachteiligungen gesteckt, was Migrantinnen und Migranten immer wieder ausdrücklich einschließt. Hinweise hierzu liefert eine aktuelle Untersuchung zur Frage nach der stadtpolitischen Berücksichtigung benachteiligter Stadtteile. Die Autoren stellen fest, dass sich „[e]ine systematische Vernachlässigung der marginalen Quartiere […] ebenso wenig erkennen [lässt] wie eine gezielte Bevorzugung der privilegierten Quartiere. Trotz formaler Unterrepräsentation finden auch die Quartiere mit der höchsten Problemdichte im administrativen Handeln zuverlässig Berücksichtigung“ (Häußermann 2006, 18).

Diese Realität jenseits der offiziellen Strategien war nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit – dass sie existiert, wird auf Tagungen, in Berichten, Studien und Dokumentationen immer wieder bestätigt. Auch die Tatsache, dass in deutschen Städten viele aus anderen Ländern bekannte extreme Probleme wie Ghettoisierung, exzessive Gewaltausbrüche oder Verslummung bislang nicht auftreten, zeigt, dass es offenbar jenseits der Politik und der Programme ein Handeln gibt, das eben diese potenziell problematischen Entwicklungen abmildert.

Die Lücke zwischen der Darstellung der Stadtentwicklungskonzepte und der Realität vor Ort ist offensichtlich. Was aber ist wirklich los in den Städten? Wie sieht kommunales und gesellschaftliches Handeln tatsächlich aus? Welchen Stellenwert haben Fragen der Integration, Migration und Segregation tatsächlich? Diese Fragen bleiben an dieser Stelle offen, wären aber eingehendere Untersuchungen wert.

Neben der Lücke zwischen der Stadtentwicklungskonzept-Realität und realem Handeln gibt es eine weitere Kluft: Die zwischen Stadtentwicklungskonzepten und der kommunalen Politik. In dieser Arbeit wurde es immer wieder beschrieben: Stadtentwicklungskonzepte sind das Resultat politischer, administrativer und gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse. Nur das, was mehrheitlich als tragfähige und für eine mindestens zehn Jahre gültige Aussage akzeptiert wird, fließt in ein Stadtentwicklungskonzept ein. Trotz der prinzipiellen Unverbindlichkeit vermeiden es die meisten der hier untersuchten Städte in ihren Stadtentwicklungskonzepten, besonders mutige oder strategische

Aussagen zu Migrationsfragen zu treffen – die BerlinStudie stellt hier eine Ausnahme dar, ist aber auch politisch kaum verankert.

Ein Stadtentwicklungskonzept wendet sich nicht ausschließlich, aber doch zu erheblichen Teilen an die kommunale Politik. Kommunalpolitiker gestalten es inhaltlich mit, und (zumeist) fasst der Stadt- oder Gemeinderat einen Beschluss über seine Gültigkeit. Welche Themen den Schwerpunkt bilden, hängt nicht nur von den spezifischen kommunalen Rahmenbedingungen und Handlungserfordernissen ab, sondern auch von aktuellen Themen-Konjunkturen jenseits des kommunalen Blickwinkels. So ist in jüngster Zeit die Angst vor islamistischem Terror ein Thema, das in den Medien stark diskutiert wird und das dann auch Einzug in den jüngsten Bericht zur Stadtentwicklung der Perspektive München gefunden hat – obwohl sich in München selbst bislang keinerlei Anlass dafür ergeben hat und es keine Indizien für eine besondere Gefährdung Münchens gibt. Der Terror steht damit auf gleicher Bedeutungsebene wie die Integration von Migrantinnen und Migranten, obwohl letzteres Thema von ungleich größerer und vor allem realerer Bedeutung für die Münchner Stadtentwicklung ist als der islamistische Terror.

Dieses Beispiel macht deutlich, dass ein Stadtentwicklungskonzept immer auch ein politisches Aushängeschild darstellt. In diesem Fall ergeht die Botschaft an die Stadtbevölkerung, dass Ängste wahr- und ernst genommen werden – jenseits aller Rationalität und in Diskrepanz zu den tatsächlichen Verhältnissen. Doch abseits dieser eher marginalen Botschaft haben alle hier untersuchten Stadtentwicklungskonzepte eine deutlich umfassendere Aufgabe: Sie sollen für die Stadt und ihre besonderen Qualitäten werben und beispielsweise Wirtschaftsunternehmen verdeutlichen, warum sich eine Ansiedlung oder Expansion gerade hier lohnen kann. Als Folge ihrer werbenden Eigenschaft sind Stadtentwicklungskonzepte dann aber auch notwendigerweise inhaltlich reduziert bzw. pointiert. Trotz aller thematischen Querschnittsorientierung und strategischen Ausrichtung werden viele Themen oberflächlich, einseitig oder gar nicht dargestellt. Gleichzeitig muss sich Stadtpolitik jenseits der Stadtentwicklungskonzepte dann doch mit so manchen Fragen und Themen auseinandersetzen, die nicht Gegenstand des Stadtentwicklungskonzepts sind. Auch in der Realpolitik sind Fragen der Migration und Integration wenig geliebt, und bestimmte Themen und Fragen bleiben auch hier unsichtbar. So stellt die bereits erwähnte Studie zur stadtpolitischen Berücksichtigung marginalisierter Stadtquartiere fest: „Die Stadtpolitik konzentriert sich – der Wachstumslogik folgend – auf die Teile der Stadt, die ‚Potenzial' haben. Das sind Standorte, die Investitionen anziehen, wo sich also privates Kapital mit öffentlichen Mitteln zu einer Wachstumsperspektive verbünden kann. Das knappe öffentliche Geld soll produktiv investiert werden, nicht konsumtiv." (Häußermann 2006, 22)

Dennoch lohnte sich nun, der Frage nachzugehen, was Kommunalpolitik in Migrationsfragen tatsächlich diskutiert und vor allem beschließt – jenseits der Stadtentwicklungskonzepte. Die Tatsache, dass beispielsweise in Stuttgart eine Stabsabteilung für Integrationspolitik beim Oberbürgermeister eingerichtet wurde, belegt exemplarisch die politische Wahrnehmung dieser Fragen außerhalb der Stadtentwicklungskonzepte.

Eine weitere Frage, die Stadtpolitikerinnen und -politikern gestellt werden könnte, bezieht sich auf die Motive, das Thema der Migration aus den Stadtentwicklungskonzepten fernzuhalten. Es wurde im vorangegangen Kapitel bereits darüber spekuliert (s. Kap. 3.2.6): Wahrscheinlich sind die befürchteten politischen Risiken zu groß, weil es ausge-

rechnet bei Migranten vor allem um Nicht-Wähler geht, die es den Politikern nicht mit einer Stimme am Wahltag danken können. Zudem befürchten Teile der wahlberechtigten Bevölkerung Benachteiligungen, so dass Politikerinnen und Politiker zur Zeit eher ein doppeltes Risiko und weniger eine Chance im Migrationsthema erkennen. Hinzu kommt, dass das Themenfeld Migration nicht nur höchst kompliziert ist, sondern vor allem über den Umgang der Menschen untereinander vermittelt wird. Es ist daher stark von Vorurteilen, Emotionen und persönlichen Einschätzungen geprägt. Dies erschwert einen sachlichen und vorwärts gewandten politischen Umgang erheblich.[20] Dabei könnten sich Kommunalpolitikerinnen und -politiker auch heute schon mit einer konstruktiven Migrations- und Integrationspolitik profilieren. Ein Stadtpolitiker, der die Risiken und Schwierigkeiten der Migrationsfragen weder unter den Teppich kehrt noch populistisch dramatisiert, der gleichzeitig aber die zahlreichen Chancen und Potenziale der Migration erkennt und für seine Stadt nutzt, wird die Entwicklungschancen seiner Stadt auf mittlere und lange Sicht deutlich verbessern. Die wahlberechtigte Bevölkerung wird dies bei angemessener Vermittlung honorieren und eine politische Ignoranz auf kurz oder lang kaum mehr akzeptieren – zumal auch auf bundespolitischer Ebene Fragen der Integration und des interreligiösen Dialogs offen und vor allem immer weniger restriktiv und abwehrend erörtert werden. Migration und Integration werden auf politischer Ebene also – endlich – salonfähig. Auch Kommunalpolitikerinnen und -politiker – zumindest der Großstädte – werden sich diesem Trend anschließen müssen, um von den Wählern als zukunftsorientiert wahrgenommen zu werden.

Diese Überlegungen ändern nichts an der Tatsache, dass immer noch offen ist, welche Gründe Kommunalpolitiker nun aber tatsächlich haben, ein so evidentes Thema wie das der Migration in Stadtentwicklungskonzepten nur am Rande zur Sprache zu bringen. Größere Klarheit könnte hier eine sozialwissenschaftlich-psychologisch ausgelegte Studie schaffen, die die entsprechenden Motive und Motivationen von Kommunalpolitikern zum Gegenstand hat.

Es lässt sich also ein Dreieck der Diskrepanzen feststellen: Die in Stadtentwicklungskonzepten formulierten Strategien und getroffenen Aussagen stellen einen unvollständigen und nicht kongruenten Ausschnitt des realen kommunalen Handelns dar. Eine weitere Lücke ergibt sich im Verhältnis zwischen Stadtentwicklungskonzept und kommunaler Politik: Die Zusammenhänge vom einen und anderen sind ebenfalls asymmetrisch. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass auch zwischen kommunalpolitischer Programmatik und realem Handeln vor Ort ähnliche Diskrepanzen und Inkongruenzen bestehen. All diese Lücken wären weiterer Untersuchungen wert.

[20] Diese Einschätzung, der ich mich anschließe, verdanke ich einem Mail-Austausch mit Prof. Klaus Brake, Berlin.

3.4 Migration: vom Thema zur Aufgabe? Ein Ausblick.

> „Ausländische Arbeitnehmer stellen heute einen so hohen Anteil an der Bevölkerung, daß die Stadtentwicklung nicht mehr an ihnen vorbeigehen darf. Viele betrachten ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik nur als ein Zwischenstadium, das dem Aufbau einer Existenz im Herkunftsland vorangeht. Ein niedriges Anspruchsniveau – bedingt durch den geringeren Lebensstandard im Herkunftsland und die Überzeugung, nicht auf Dauer hierzubleiben – stößt auf ein knappes, teures Wohnungsangebot und kommunale Infrastrukturen, die nicht auf die ausländischen Arbeitnehmer eingestellt sind. Wenn sie nicht in die Rolle einer benachteiligten Minderheit gedrängt und bedenkliche Entwicklungen (Bildungen von Slums und Ghettos) vermieden werden sollen, müssen sie die Möglichkeit haben, unter gleichen Verhältnissen wie die deutsche Bevölkerung zu leben." (Konrad-Adenauer-Stiftung 1973, 19)

Diese Problembeschreibung des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung ist mehr als 30 Jahre alt. Damals – kurz vor dem Anwerbestopp – wurden die „Gastarbeiter" zu einer sichtbaren und quantitativ relevanten Bevölkerungsgruppe in der Bundesrepublik. Noch war das Anspruchsniveau der ausländischen Arbeitnehmer gering, und die vielfache Bleibeabsicht war noch keine ausgemachte Sache. Dennoch klingen die zu Beginn der 1970er Jahre getroffenen Aussagen und die daraus abgeleiteten Handlungserfordernisse auch heute erstaunlich aktuell – selbst das veraltete Bild des Gastes, der bald wieder geht und demnach der gastgebenden Gesellschaft nicht angehört, hat weiterhin in den Köpfen zahlreicher Politikerinnen und Politiker und größerer Teile der Bevölkerung Bestand.

Aus heutiger Sicht wird aber auch erkennbar, dass die Stadtentwicklung in den letzten drei Jahrzehnten durchaus nicht an den Migrantinnen und Migranten vorbei gesehen hat. Zwar kann das Ziel der gleichen Lebensverhältnisse nicht als erreicht angesehen werden, doch ebenso wenig gibt es Migranten-Ghettos oder gar Slums in deutschen Städten. Die Städte haben sich „[i]m Zusammenwirken von ökonomischem Wachstum und stadtpolitischer Regulierung […] als Integrationsmaschinen erwiesen […]: unglaubliche Mengen von Zuwanderern sind in die Stadtgesellschaft integriert worden" (Häußermann 1998, 160). Vor allem eine sozial orientierte Stadtentwicklungspolitik hat hierzu einen erheblichen Beitrag geleistet. Umso drängender wird die Frage, ob es auch in Zukunft möglich sein wird, sozialer Desintegration und unfreiwilliger ethnischer Segregation entgegen zu wirken.

Im Rahmen dieser Arbeit wurde versucht, die zahlreichen seit Jahren und Jahrzehnten relevanten stadtentwicklungsbezogenen Migrationsthemen darzustellen und Stadtentwicklungskonzepte dahingehend zu prüfen, ob und inwieweit sie auf diese Themen eingehen. Nach eingehender Betrachtung wird deutlich: Die Stadtentwicklungspolitik hat die im Zuge der Erarbeitung ihrer Stadtentwicklungskonzepte geführten öffentlichen Diskussionen bislang nur zurückhaltend dazu genutzt, dieses bedeutsame Thema explizit und konstruktiv aufzugreifen.

Über die hier gegebenen Möglichkeiten und die notwendigerweise auftretenden Schwierigkeiten wurde bereits hingewiesen. Stadtentwicklungskonzepte können Ziele und Rahmen formulieren und damit die für die Tagesaufgaben der kommunalen Fachressorts notwendige Leitplanken setzen, Qualitätsziele benennen und Handlungsoptionen beschreiben. Stadtentwicklungskonzepte ermöglichen es, räumliche und strukturelle Aussagen zu verknüpfen, also die formulierten Ziele und Maßnahmen auf eine sichtbare und konkrete Ebene herunter zu brechen. Die Formulierung von Zielen und konkreten

Hinweisen zur Operationalisierung ist gerade für das komplexe Querschnittsthema „Migration" von besonders großer Bedeutung, weil sich sonst schnell Prioritäten verschieben und (scheinbar) einfachere bzw. simplere Wege gesucht werden. Die Chance eines Stadtentwicklungskonzepts liegt deshalb auch darin, die Akteure aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (einschließlich der Migrantinnen und Migranten selbst), die „Stadt entwickeln", frühzeitig mit Fragen der Migration zu konfrontieren und sie in einen Dialogprozess darüber einzubinden. Wenn die genannten Akteure Migration nicht nur als lästige oder bedrohliche Aufgabe ansehen, sondern auch die darin liegenden Chancen erkennen, dann muss es nicht bei politisch korrekter oder auch angstvoller Zurückhaltung bleiben; dann können auch Themen zur Sprache kommen, die schwierig oder ungewohnt sind.

Stadtentwicklungskonzepte können als Anlass des Dialogs und des *Empowerments* genutzt werden, also die Akteure der Stadtentwicklung nicht nur in Kenntnis setzen über Ziele und Konzepte, sondern sie auch dazu befähigen, selber an der Zielformulierung und Umsetzung mitzuwirken. Stadtentwicklungskonzepte sind, und das ist der „Trend", den insbesondere die Konzepte aus Dresden, München und Stuttgart zeigen, stetig aktualisierte Meilensteine eines kontinuierlichen Prozesses, in den sich gesellschaftliche und öffentliche Akteure einbringen und für den sie Verantwortung übernehmen. Sie sind immer weniger „fertige" Produkte. Daher besteht die Aussicht, dass auch neu gewonnene Erkenntnisse – vor allem um die Bedeutung der Migration für die Stadtentwicklung – in die Stadtentwicklungspolitik und damit dann auch verstärkt in die Stadtentwicklungskonzepte einfließen.

Migration ist nicht nur ein wichtiges Thema, sondern darüber hinausgehend eine Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik. Auf allen Feldern der Stadtentwicklung spielen die Belange, Bedürfnisse, Interessen von Migrantinnen und Migranten eine nicht zu ignorierende Rolle. Die Aufgabe lautet also, diese Belange einer sehr heterogenen Bevölkerungsgruppe ebenso zu berücksichtigen wie die der einheimischen Bevölkerungsteile. Es dürfen keine Unterschiede konstruiert werden, die es nicht gibt, aber noch weniger dürfen wichtige Differenzen und Benachteiligungen unter den Tisch gekehrt werden. Eine Anerkennung sowohl der Gemeinsamkeiten als auch der Unterschiede ist eine wesentliche Voraussetzung für eine zukunftsorientiert gestaltete Stadtentwicklungspolitik. Die Aufgabe besteht also darin, allen Teilen der Bevölkerung – Einheimischen *und* Migranten – einen adäquaten Platz im komplexen Gefüge der Stadtentwicklung zu schaffen. Damit kann und muss es dann auch darum gehen, die von Migranten ausgehenden kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Potenziale intensiv zu nutzen. Migrantinnen und Migranten sind dann nicht länger ein Belastungsfaktor oder eine „folkloristische Zutat", sondern ein selbstverständlicher, wichtiger und wertvoller Teil der Stadtgesellschaft und damit der weiteren Entwicklung der Städte.

Literatur

Adam, Brigitte (2006): Europäische Metropolregionen in Deutschland. Perspektiven für das nächste Jahrzehnt. (KAS-Publikationen, Nr. 34). Sankt Augustin. [<http://www.kas.de/db_files/dokumente/materialien_fuer_die_arbeit_vor_ort/7_dokument_dok_pdf_7772_1.pdf> (Stand: 27.02.2006)]

Ahlemeyer, Uwe (2006): Intercultural Mainstreaming – Strategie für eine gerechtere Gesellschaft. [<http://www.migration-boell.de/downloads/diversity/Intercultural_Mainstreaming.pdf> (Stand: 05.01.2007)]

Ahuis, Helmut (2003): Eröffnung der Jahrestagung 2002 der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung vom 25. bis 27. Oktober in Frankfurt am Main. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Stadtentwicklung durch Zuwanderung – Integration von Migration. Dokumentation der Jahrestagung 2002 in Frankfurt. Wuppertal. S. 23–30

AiD Ausländer in Deutschland (3/2002): Partizipation von Migranten

AiD Ausländer in Deutschland (2/2003): Wohnsituation von Migranten. Von der Baracke zum Eigenheim

AiD Ausländer in Deutschland (3/2003): Zuwanderungskontinent Europa. Arbeitsmigranten und Flüchtlinge

AiD Integration in Deutschland (3/2005): Zuwanderungsland Deutschland

AiD Integration in Deutschland (4/2005): Integrationsort Schule. Migranten im deutschen Bildungssystem

Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: RaumPlanung 61. S. 97–103

Albers, Gerd (2004): Zur Rolle der Theorie in der Stadtplanung – Folgerungen aus fünf Jahrzehnten. In: Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. (edition stadt und region; Bd. 9 = Planungsrundschau Nr. 10). S. 101–111

Alboga, Bekir (1997): Symbole der Integration türkischer Kultur in die Stadt – der Moscheeneubau in Mannheim. In: Brech, Joachim; Vanhué, Laura (Hg.): Migration – Stadt im Wandel. Darmstadt. S. 216–223

Altrock, Uwe (2002): Die BerlinStudie vor ihrer Umsetzung? Anforderungen, Hemmnisse und Chancen. In: Planungsrundschau Nr. 03/04

Altrock, Uwe (2003): Hamburg – Insel der Seligen im Meer schrumpfender Städte? Eine Zwischenbilanz zur Stadtentwicklungspolitik des Beust-Senats. In: Planungsrundschau Nr. 7

Altrock, Uwe (2004): Anzeichen für eine „Renaissance" der strategischen Planung? In: Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. (edition stadt und region; Bd. 9 = Planungsrundschau Nr. 10). Berlin. S. 221–238

Altrock, Uwe u. a. (Hg.) (2001): Jahrbuch Stadterneuerung 2001. Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin

Altrock, Uwe; Güntner, Simon (2003): Turbulenzen: Stadtentwicklungspolitik in Zeiten von politischer Radikalisierung, ökonomischem Strukturwandel und Haushaltskrisen. In: Planungsrundschau Nr. 7

Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hg.) (2004a): Perspektiven der Planungstheorie. (edition stadt und region; Bd. 9 = Planungsrundschau Nr. 10). Berlin

Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Kennel, Corinna (2004b): Ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. (edition stadt und region; Bd. 9 = Planungsrundschau Nr. 10). Berlin. S. 187–207

Amann, Renate; Neumann-Cosel, Barbara von (Hg.) (1997): Berlin – Eine Stadt im Zeichen der Migration. Darmstadt

Antalovsky, Eugen (2000): Modelle der Modernisierung. Drei Konzepte für die Stadtentwicklung in Berlin, London und Wien. In: Foyer. Journal für Stadtentwicklung 3/2000. S. 30–31

Association of London Government (1998): The London study – the future of the city. London

Auernheimer, Georg (1998): Interkulturelle Bildung im gesellschaftlichen Widerspruch. In: Das Argument 224. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften. S. 104–114

Bade, Klaus J. (Hg.) (1992a): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart. München

Bade, Klaus J. (1992b): Einheimische Ausländer: „Gastarbeiter" – Dauergäste – Einwanderer. In: ders. (Hg.): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart. München. S. 393–401

Bade, Klaus J. (1992c): Politik in der Einwanderungssituation: Migration – Integration – Minderheiten. In: ders. (Hg.): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart. München. S. 442–455

Bade, Klaus J. (Hg.) (2001): Einwanderungskontinent Europa. Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts. (Beiträge der Akademie für Migration und Integration; H. 4). Osnabrück

Bade, Klaus J. (2002): Sie kommen schon. Seit 50 Jahren wandern Menschen nach Deutschland ein – aber die Politik schaut weg. (Der Stand der Dinge (7)). In: Tagesspiegel 16.07.2002

Bade, Klaus J.; Bommes, Michael; Münz, Rainer (Hg.) (2004): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/M.

Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hg.) (2000): Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/M.

Bade, Klaus J.; Münz, Rainer (Hg.) (2002): Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/M.

BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.) (2005a): Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft. Deutscher Beitrag zur Pilotforschungsstudie „The Impact of Immigration on Europe's Societies" im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks. (Forschungsbericht 1). Nürnberg. [<http://www.bamf.de/cln_043/nn_566316/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/Forschung/f

b1-einfluss-zuwanderung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/fb1-einfluss-zuwanderung.pdf> (Stand: 30.03.2006)]

BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.) (2005b): Illegalität von Migranten in Deutschland. Zusammenfassung des Forschungsstandes. (Working Paper 2/2005). Nürnberg. [<http://www.bamf.de/cln_043/nn_566316/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/Forschung/wp2-Illegalitaet,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/wp2-Illegalitaet.pdf> (Stand: 30.03.2006)]

BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2006): Teilstatistik: „Aktuelle Zahlen" vom 08.03.2006. [<http://www.bamf.de/cln_043/nn_564242/SharedDocs/Anlagen/DE/DasBAMF/Downloads/statistik-5-aktuell,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/statistik-5-aktuell.pdf> (Stand: 30.03.2006)]

Barges, Hermann (1998): Partizipationserfahrungen mit MigrantInnen im Rahmen der Stadterneuerung in Berlin. In: Stadtplanung Wien, Magistratsabteilung 18 (Hg.): Migration und öffentlicher Raum. (Werkstattberichte Nr. 22). Wien. S. 22–24

Bartelheimer, Peter (1998): Durchmischen oder stabilisieren? Plädoyer für eine Wohnungspolitik diesseits der „sozialen Durchmischung". In: de Bruyn, Gerd (Hg.): Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen: Markt – Stadtplanung – Sozialpolitik. Werkstattbericht zum wohnungspolitischen Kolloquium (Schader-Stiftung). Darmstadt. S. 8–21

Bartelheimer, Peter (2000): Soziale Durchmischung am Beispiel Frankfurt am Main – Problemwahrnehmung und empirische Befunde. In: vhw FW 6 / Juni 2000. S. 219–229

Bauböck, Rainer (1994): Drei multikulturelle Dilemmata. In: Ostendorf, Berndt (Hg.): Multikulturelle Gesellschaft: Modell Amerika? München. S. 237–255

Baumert, Jürgen; Schümer, Gundel (2001): Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb. In: Deutsches PISA-Konsortium (Hg.): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen. S. 323–407

Baumert, Jürgen; Schümer, Gundel (2002): Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb im nationalen Vergleich. In: Deutsches PISA-Konsortium (Hg.): PISA 2000. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Opladen. S. 159–202

BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2002): Internationale Wanderungen und räumliche Integration. (Informationen zur Raumentwicklung: Heft 8.2002). Bonn

BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2005a): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. (Informationen zur Raumentwicklung: Heft 2/3.2005). Bonn

BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2005b): Raumordnungsbericht 2005. Bonn

Beauftragte BuReg Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (1997): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn

Beauftragte BuReg Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (2000a): 4. Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. In: <http://www.integrationsbeauftragte.de/download/Bericht4_Auslaender_BRD_Feb00.pdf> (Stand: 09.03.2005). Bonn

Beauftragte BuReg Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hg.) (2000b): Wie werde ich Deutsche/r? 2. überarb. Aufl. Bonn

Beauftragte BuReg Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (2003): Migrationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2003). Bonn

Beauftragte BuReg Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hg.) (2004a): Ausländer im Bundesgebiet seit 1960. In: <http://www.integrationsbeauftragte.de/gra/daten/daten.php> (Stand: 13.03.2004)

Beauftragte BuReg Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2004b): Daten – Fakten – Trends. Strukturdaten der ausländischen Bevölkerung. In: <http://www.bundesregierung.de/nn_56712/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/strukturdaten-ausl_C3_A4ndische-bev_C3_B6lkerung.html> (Stand: 08.01.2007)

Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/M.

Beck, Ulrich (1996): Die offene Stadt. Architektur in der reflexiven Moderne. In: DeutschesArchitektenBlatt 3/96. S. 362–364

Beck, Ulrich (2004): Globalisierung des Hasses. Parallelgesellschaften und Multi-Kulti-Träume. In: Süddeutsche Zeitung, 20./21.11.2004. S. 13

Beck, Ulrich; Sopp, Peter (Hg.) (1997): Individualisierung und Integration: Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus? Opladen

Becker, Heidede (2003): „Besonderer Entwicklungsbedarf" – die Programmgebiete der Sozialen Stadt. In: difu Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt. „Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt". Berlin. S. 56–73. [<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/endbericht/pdf/DF7136.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

Becker, Heidede; Franke, Thomas; Löhr, Rolf-Peter; Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina (2003): Das Programm Soziale Stadt: von der traditionellen Stadterneuerung zur integrativen Stadtteilentwicklung. In: difu Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt. „Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt". Berlin. S. 8–29

Beck-Gernsheim, Elisabeth (2004): Wir und die Anderen. Vom Blick der Deutschen auf Migranten und Minderheiten. Frankfurt/M.

Behrends, Jan C. (2003): Sowjetische „Freunde" und fremde „Russen". Deutsch-Sowjetische Freundschaft zwischen Ideologie und Alltag (1949–1990). In: Behrends, Jan C.; Lindenberger, Thomas; Poutrus, Patrice G.

(Hg.): Fremde und Fremdsein in der DDR: zu historischen Ursachen der Fremdenfeindlichkeit in Ostdeutschland. Berlin. S. 75–98
Berding, Ulrich (1998): Lebensraum gestalten? Eine Chance für Kommunikation und Abbau von Distanz! In: betrifft H. 3/1998
Berding, Ulrich (2003): „Ein ganz heißes Eisen". Zwischen politischer Korrektheit und polemischen Begriffsverkürzungen. In: polis 2/2003 „Migration". S. 32–33
Berding, Ulrich (2006): Große Pläne für große Aufgaben? Ein Blick auf aktuelle Stadtentwicklungskonzepte. In: Selle, Klaus (Hg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu denken; Bd. 2). Dortmund. S. 164–176
BerlinStudie – Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei (Hg.) (2000): Die BerlinStudie. Strategien für die Stadt. Berlin
Bertelsmann Stiftung (2004a): Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Ausschreibung Teil I. In: http://www.bertelsmann-stiftung.de/medien/pdf/Ausschreibungsunterlagen_Teil_I_Internet.pdf (Zugriff: 20.06.2004)
Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2004b): Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis. Gütersloh
Bichsel, Peter (2004): Wo wir wohnen. Geschichten. Hrsg. von Rainer Weiss. Frankfurt/M.
Bielefeld, Uli (Hg.) (1991): Das Eigene und das Fremde. Neuer Rassismus in der Alten Welt? Hamburg
Birg, Herwig (2001): Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa. München
Bittner, Jochen (2004): Wer hat Angst vorm Muselman? In der hessischen Kleinstadt Schlüchtern wollen Muslime eine Moschee bauen. Nichts da!, sagt eine Bürgerinitiative und eröffnet den Kampf um das Abendland. In: Die Zeit 09.06.2004. S. 12
Bizeul, Yves (1997): Gesellschaftsformen und ihre Auswirkung auf das Erziehungswesen. In: Bizeul, Yves; Bliesener, Ulrich; Prawda, Marek (Hg.): Vom Umgang mit den Fremden. Hintergrund, Definitionen, Vorschläge. Weinheim, Basel. S. 123–143
Blotevogel, Hans Heinrich (2000): Rationality an Discourse in (Post)Modern Spatial Planning. In: Salet, Willem; Faludi, Andreas (Hg.): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam. S. 121–134
BMI Bundesministerium des Innern (Hg.) (2004): Migrationsbericht. Bericht des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration im Auftrag der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit dem europäischen forum für migrationsstudien (efms) an der Universität Bamberg (aktualisierte Ausgabe November 2004). [<http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2004/Migrationsbericht__2004,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Migrationsbericht_2004.pdf> (Stand: 12.02.2007)]
BMVBS (2005): Pressemitteilung 28. April 2005, Nr.: 136/2005. [<http://www.bmvbs.de/,-921925/Pressemitteilung.htm> (Stand: 20.03.2006)]
Böltken, Ferdinand (1993): Ausländer in ost- und westdeutschen Wohngebieten: Integration oder Segregation? In: Lang, Markus (Hg.): Fremde in der Stadt / Ville et Immigration. (Berichte aus dem Institut für Raumplanung 34). Dortmund. S. 18–22
Böltken, Ferdinand (1994): Angleichung und Ungleichheit. Einstellungen zur Integration von Ausländern im Wohngebiet in Ost- und Westdeutschland drei Jahre nach der Einheit. In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumforschung (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6.1994. Bonn. S. 432–437
Böltken, Ferdinand (1997): Einstellungen zu Ausländern. Vergleich zwischen den neuen und alten Bundesländern. In: Geographische Rundschau 7-8/1997. S. 432–437
Böltken, Ferdinand; Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin (2002): Räumliche Integration von Ausländern und Zuwanderern. In: BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Internationale Wanderungen und räumliche Integration. (Informationen zur Raumentwicklung: Heft 8.2002). Bonn. S. 397–414
Bourdieu, Pierre (1991): Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum. In: Wentz, Martin: Stadt-Räume. Frankfurt am Main/New York. S. 25–34
Bourdieu, Pierre (1992): Die verborgenen Mechanismen der Macht. (Schriften zu Politik & Kultur 1). Hamburg
Brake, Klaus (2000): Strategische Entwicklungskonzepte für Großstädte – mehr als eine Renaissance der „Stadtentwicklungspläne"? Überlegungen am Beispiel der „BerlinStudie". In: AfK Archiv für Kommunalwissenschaften II/2000. Stuttgart. S. 269–288
Brake, Klaus (2002): Zuwanderer in Deutschland. Minderheiten und politische Kultur. Berlin
Brake, Klaus (2005): 5 Jahre BerlinStudie: Da war doch was. 5 Jahre BerlinStudie in einer ganz persönlichen Sicht – „von Innen". [<http://zukunftscafe.de/berlinstudie/article.php?op=Print&sid=47> (Stand: 12.02.2007)]
Brake, Klaus; Iversen, Sven (2004): Ideen für Berlin. Eine Synopse strategischer Entwicklungsvorschläge. (Zukunftsforum Politik; Nr. 57). Sankt Augustin. [<http://www.kas.de/db_files/dokumente/zukunftsforum_politik/7_dokument_dok_pdf_4453_1.pdf> (Stand: 21.02.2007)]
Braybrooke, David; Lindblom, Charles E. (1963): A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process. New York
Brech, Joachim (1997): Migration – Stadt im Wandel. Und die Planung? In: Brech, Joachim; Vanhué, Laura (Hg.): Migration – Stadt im Wandel. Darmstadt. S. 16–19
Brech, Joachim (2003): Ohne Fremde keine Stadt. Integration durch Stadt- und Wohnbauplanung. In: Ludl, Herbert (Hg.): Das Wohnmodell inter-ethnische Nachbarschaft. Wien. S. 29–45
Brech, Joachim; Vanhué, Laura (Hg.) (1997): Migration – Stadt im Wandel. Darmstadt
Breitfuss, Andrea; Dangschat, Jens; Gruber, Sabine; Witthöft, Gesa (2005): Integration im Öffentlichen Raum – Zwischenbericht. Bericht für Stadt Wien – MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung. Wien

Bremer, Peter (1999): Arbeitsmigranten und die nachfolgenden Generationen zwischen Integration und Ausgrenzung. Zur Situation von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund der internationale Debatte um Exklusion und Urban Underclass. Dissertation. Oldenburg

Bremer, Peter (2000): Ausgrenzungsprozesse und die Spaltung der Städte. Zur Lebenssituation von Migranten. (Stadt, Raum und Gesellschaft; Bd. 11). Opladen

Brinkmann, Verena (2003): Anforderungen an Partizipationsprozesse mit MigrantInnen im Rahmen nachhaltiger Stadtentwicklung. Eine Fallstudienanalyse in Berlin, Solingen und Hannover. (Diplomarbeit im Studiengang Umweltwissenschaften an der Universität Lüneburg). Lüneburg

BT-Drucksache 16/639 (2006): Deutscher Bundestag Drucksache 16/639. 16. Wahlperiode. 14.02.2006. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Ulla Jelpke, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 16/491. [<http://dip.bundestag.de/btd/16/006/1600639.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

Bukow, Wolf-Dietrich; Nikodem, Claudia; Schulze, Erika; Yildiz, Erol (Hg.) (2001a): Auf dem Weg zur Stadtgesellschaft. Die multikulturelle Stadt zwischen globaler Neuorientierung und Restauration. (Interkulturelle Studien, Bd. 9). Opladen

Bukow, Wolf-Dietrich; Nikodem, Claudia; Schulze, Erika; Yildiz, Erol (2001b): Die multikulturelle Stadt. Von der Selbstverständlichkeit im städtischen Alltag. (Interkulturelle Studien, Bd. 6). Opladen

Bukow, Wolf-Dietrich; Yilidiz, Erol (Hg.) (2002): Der Umgang mit der Stadtgesellschaft. Ist die multikulturelle Stadt gescheitert oder wird sie zu einem Erfolgsmodell? (Interkulturelle Studien, Bd. 11). Opladen

Bunjes, Miriam (2006): Erstes Minarett über Köln. In: die tageszeitung NRW, 03.03.2006. S. 2

Burgers, Jack; Vranken, Jan; Friedrichs, Jürgen; Hoimmerich, Carola (Hg.) (2003): Anleitung für ein erfolgreiches Stadtentwicklungsprogramm. Beispiele aus neun europäischen Ländern. Opladen

Bürkner, Hans-Joachim (2000): Transnationalisierung von Migrationsprozessen – eine konzeptionelle Herausforderung für die geographische Migrationsforschung? In: Blotevogel, Hans H.; Ossenbrügge, Jürgen; Wood, Gerald: Lokal verankert – weltweit vernetzt. Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen. (52. Deutscher Geographentag Hamburg 2.–9. Oktober 1999). Stuttgart. S. 301–304

Caesperlein, Gerold; Gliemann, Katrin (1998): Immigration als Etablierten-Außenseiter-Situation? Die Lage am Dortmunder Borsigplatz. In: RaumPlanung 83 Dezember 1998. S. 201–206

Caesperlein, Gerold; Gliemann, Katrin (2003): Drehscheibe Borsigplatz. Ein Einwanderungsstadtteil im Spiegel der Lebensgeschichten alteingesessener Bewohner. (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 114). Dortmund

CAF/Agenda-Transfer (Hg.) (1999): MigrantInnen im lokalen Agenda-21-Prozess. (Agenda-TOPs). Bonn

Caglar, Ayse S. (1997): Jenseits der Ghettos. Kreolisierung, Identität und räumliche Repräsentation der Deutsch-Türken in Berlin. In: Amann, Renate; Neumann-Cosel, Barbara von (Hg.): Berlin – Eine Stadt im Zeichen der Migration. Darmstadt. S. 110–113

Carlberg, Michael (1974): Ein Simulationsmodell zur Stadtplanung – dargestellt am Beispiel Hamburgs. (Wirtschaftspolitische Studien 36). Göttingen

Clark, William A. V.; Drever, Anita I. (2001): Wohnsituation von Ausländern: Trotz Verbesserung immer noch großer Abstand zu deutschen Haushalten. (Wochenbericht des DIW (=Deutsches Institut der Wirtschaft, Berlin) Nr. 30/2001). S. 469–471. [<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/01-30.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

Cohn-Bendit, Daniel; Herterich, Frank (1994): Zuwanderung: saubere Lösungen wider die multikulturelle Realität? In: Kreibich et al. (Hg.): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen. Essen. S. 113–122

Cohn-Bendit, Daniel; Schmid, Thomas (1993): Heimat Babylon. Das Wagnis der multikulturellen Demokratie. Hamburg

Cyrus, Norbert (2000): Komplementäre Formen grenzüberschreitender Migration: Einwanderung und Mobilität am Beispiel Polen. In: Schmals, Klaus M. (Hg.): Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale. Opladen. S. 115–135

Dälken, Michaela (2003): Islam und Arbeitswelt. Muslimische Arbeitnehmende in der Arbeitswelt – islamische Organisationen. Handreichung. (DGB Bildungswerk Migration und Qualifizierung: Schriftenreihe Migration & Arbeitswelt 17). Düsseldorf. [<http://www.migration-online.de/data/publikationen_datei_1080805175.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

Dangschat, Jens S. (1995): Multikulturelle Gesellschaft und sozialräumliche Polarisierung. In: Schwarz, Ullrich (Hg.): Risiko Stadt? – Perspektiven der Urbanität. Hamburg. S. 179–190

Dangschat, Jens S. (1998): Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehrebenen-Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum. In: Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hg.): Die Krise der Städte. (Kultur und Konflikt). Frankfurt/M. S. 21–96

Dangschat, Jens S. (2000a): Der Einfluß der Migration auf eine nachhaltige Stadtentwicklung. (Werkstattberichte Nr. 30). In: Stadtplanung Wien, Magistratsabteilung 18 (Hg.): Migration und nachhaltige Stadtentwicklung. Publikation der Vorträge der internationalen Konferenz. (Werkstattberichte Nr. 30). Wien. S. 37–44

Dangschat, Jens S. (2000b): Segregation und dezentrale Konzentration von Migrantinnen und Migranten in Wien. In: Schmals, Klaus M. (Hg.): Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale. Opladen. S. 155–181

Dangschat, Jens S. (2000c): Segregation. In: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. 2. Aufl. Opladen. S. 209–221

Dangschat, Jens S. (2004): Segregation – Indikator für Desintegration? In: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung, 6. Jg., 2/2004. S. 6–31

Dangschat, Jens; Blasius, Jörg (Hg.) (1994): Lebensstile in den Städten. Konzepte und Methoden. Opladen

Dehler, Karl-Heinz (1976): Zielprognosen der Stadtentwicklung. Untersuchungen am Beispiel kleinräumlicher Bevölkerungsprognosen. (Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung; Band 3). Boppard am Rhein

Der Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung (1999b): Im Dialog – Bremer Stadtentwicklungsgespräche I. Bremen

Der Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung (1999c): Im Dialog – Bremer Stadtentwicklungsgespräche II. Neue Hafen-Stadt-Bremen. (Visionen für die Zukunft. Dokumentation der Stadtentwicklungsgespräche über die Zukunft der Alten Hafenreviere von Februar bis Mai 1999.). Bremen

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.) (2003): Stadtentwicklung durch Zuwanderung – Integration von Migration. Dokumentation der Jahrestagung 2002 in Frankfurt. Wuppertal

Deutscher Städtetag (Hg.) (1999): Stadt der Zukunft – Verwaltung der Zukunft – Aufgaben der Stadtentwicklung. Fachtagung der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung" des Deutschen Städtetages am 23.6.1998 in der Landeshauptstadt Hannover. (DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz. Reihe E. Heft 28). Köln, Berlin

Deutsches PISA-Konsortium (Hg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen

Deutsches PISA-Konsortium (Hg.) (2002): PISA 2000. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Opladen

Diehl, Claudia (2002): Die Partizipation von Migranten in Deutschland. Rückzug oder Mobilisierung? Opladen

difu Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt". Berlin. [<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/endbericht/pdf/DF7136.pdf> (Stand: 22.08.2005)]

DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2005): Ruhe vor dem Sturm. Arbeitskräftemangel in der Wirtschaft. Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung Herbst 2005. Berlin

Dollase, Rainer; Koch, Kai-Christian (2006): Die Integration der Muslime. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 40–41/2006: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. S. 22–26

Duden (1997): Fremdwörterbuch. Bd. 5. 6., auf der Grundlage der amtlichen Neuregelung der deutschen Rechtschreibung überarb. und erw. Aufl. Mannheim, Wien, Zürich

Eekhoff, Johann (1981): Zu den Grundlagen der Entwicklungsplanung. Methodische und konzeptionelle Überlegungen am Beispiel der Stadtentwicklung. (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Abhandlungen; Bd. 83). Hannover

Ehrkamp, Patricia (2000): Fehl am Platze? ImmigrantInnen aus der Türkei in Duisburg-Marxloh und die soziale Produktion ethnischen Raumes. In: PlanerIn 3_00. S. 17–18

Eichener, Volker (1988): Ausländer im Wohnbereich. Theoretische Modelle, empirische Analysen und politisch-praktische Maßnahmenvorschläge zur Eingliederung einer gesellschaftlichen Außenseitergruppe. (Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik; Bd. 8). Regensburg

Elias, Norbert; Scotson, John L. (1993/1965): Etablierte und Außenseiter. Frankfurt/M.

Elsner, Eva-Maria; Elsner, Lothar (1992): Ausländer und Ausländerpolitik in der DDR. (Hefte zur DDR-Geschichte, 2). Berlin

Emmenegger, Michael (1998): Raumbedürfnisse ausländischer Jugendlicher; Konsequenzen für Planung und Pflege von Parkanlagen. Zwei Beispiele aus Basel und Zürich. In: Stadtplanung Wien, Magistratsabteilung 18 (Hg.): Migration und öffentlicher Raum. (Werkstattberichte Nr. 22). Wien. S. 25–39

Erpenbeck, Gabriele (1997): Wegsehen hilft nicht: Einwanderungsland Deutschland. In: Geographische Rundschau 7-8/1997. S. 438–440

Fainstein, Susan (2004): Cities and diversity: Should we want it? Can we plan for it? Leverhume Interational Symposium: The Resurgent City. London School of Economics, 19–21 April 2004. London. [<http://www.lse.ac.uk/collections/resurgentCity/Papers/susanfainstein.pdf> (Stand: 17.01.2005)]

Fariborz, Arian (2003): Muslime in Deutschland. In: http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/ _c-292/_nr-7/images/spacer.gif/i.html (Zugriff: 17.06.2004)

Farwick, Andreas (2004): Soziale Segregation in schrumpfenden Städten – Entwicklungen und soziale Folgen. In: vhw FW 5 / Okt.–Nov. 2004. S. 257–261

Fassbinder, Helga (Hg.) (1993a): Strategien der Stadtentwicklung in europäischen Metropolen. Berichte aus Barcelona, Berlin, Hamburg, Madrid, Rotterdam und Wien. (Harburger Berichte zur Stadtplanung; Bd. 1). Hamburg

Fassbinder, Helga (1993b): Zum Begriff der Strategischen Planung: Planungsmethodischer Durchbruch oder Legitimation notgedrungener Praxis? In: Fassbinder, Helga (Hg.): Strategien der Stadtentwicklung in europäischen Metropolen. Berichte aus Barcelona, Berlin, Hamburg, Madrid, Rotterdam und Wien. (Harburger Berichte zur Stadtplanung; Bd. 1). Hamburg. S. 9–16

Fassmann, Heinz (2001): Ausländer in der Stadt. Demographische Befunde, gesellschaftliche Problembereiche und politische Strategien. In: Berichte zur deutschen Landeskunde. Bd. 75, H. 2/3. (Die Zukunft der Stadt – Visionen der Stadtentwicklung). Flensburg. S. 124–136

Feldmann, Janine (2005): Migranten als Potenzial der Stadterneuerung. Das Stadtteilprogramm Gelsenkirchen-Südost. In: PlanerIn 4_05. S. 22–24

Feldtkeller, Andreas (Hg.) (2001a): Städtebau: Vielfalt und Integration. Neue Konzept für den Umgang mit Stadtbrachen. Stuttgart, München

Feldtkeller, Andreas (2001b): Die Stadt als „Integrationsmaschine". In: ders. (Hg.): Städtebau: Vielfalt und Integration. Neue Konzept für den Umgang mit Stadtbrachen. Stuttgart, München. S. 10–40

Fischer-Krapohl, Ivonne; Waltz, Viktoria (2005): Migration als Chance der Städte – „Ethnische Ökonomie" neu gesehen. In: Hochstadt, Stefan (Hg.): Stadtentwicklung mit Stadtmanagement? Wiesbaden. S. 93–122

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits- und Sozialforschung (Hg.) (1998): Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften in Westeuropa: Soziale Konflikte und Integrationspolitiken. Bonn

Freie Hansestadt Bremen (Hg.) (2003): Wohnen in Nachbarschaften (WiN). Stadtteile für die Zukunft entwickeln. „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die soziale Stadt". Stand der Umsetzung der Programme (Juni 2002). Bremen

Frey, Otto; Keller, Donald A.; Klotz, Arnold; Koch, Michael; Selle, Klaus (2003): Rückkehr der grossen Pläne? Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien. In: DISP 153. S. 13–18

Frey, Otto; Keller, Donald A.; Klotz, Arnold; Koch, Michael; Selle, Klaus (2005): Erneute Verständigungsversuche über Wandel, Stand und Aussichten der Planung – eine Einleitung. In: Klotz, Arnold; Frey, Otto; Ludwig Boltzmann Institut für Interdisziplinäre Stadtforschung (Hg.): Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung. Dokumentation des Internationalen Workshops „Rückkehr der großen Pläne" (Wien, 15. bis 17. November 2001). Wien, New York. S. 1–8

Friedrichs, Jürgen (1998): Vor neuen ethnisch-kulturellen Konflikten? Neuere Befunde der Stadtsoziologie zum Verhältnis von Einheimischen und Zugewanderten in Deutschland. In: Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hg.): Die Krise der Städte. (Kultur und Konflikt). Frankfurt/M. S. 233–265

Friedrichs, Jürgen (2000): Ethnische Segregation im Kontext allgemeiner Segregationsprozesse in der Stadt. In: Harth, Annette; Scheller, Gitta; Tessin, Wulf (Hg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen. S. 174–196

Friedrichs, Jürgen; Blasius, Jörg (2000): Leben in benachteiligten Wohngebieten. Opladen

Frisch, Max (1967): Öffentlichkeit als Partner. Frankfurt/M.

Ganser, Karl; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park – Eine Annäherung. In: RaumPlanung 61. S. 112–118

Gemende, Marion (1999): MigrantInnen in Dresden. In: dies. (Hg.): MigrantInnen in Dresden. Zur Lebenssituation von AusländerInnen in den neuen Bundesländern. Frankfurt/M. S. 9–33

Gemende, Marion (2002): Interkulturelle Zwischenwelten. Bewältigungsmuster des Migrationsprozesses bei MigrantInnen in den neuen Bundesländern. (Dresdner Studien zur Erziehungswissenschaft und Sozialforschung). Weinheim und München

Gernhardt, Robert (2005): „Humankapital". zit. n.: <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/387378/> (Stand: 12.02.2007)

Göddecke-Stellmann, Jürgen (1994): Räumliche Implikationen der Zuwanderung von Aussiedlern und Ausländern. Rückkehr zu alten Mustern oder Zeitenwende? In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumforschung (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6.1994. Bonn. S. 373–386

Göschel, Albrecht (2004): Die Zukunft der deutschen Stadt: Schrumpfung oder Wachstum? In: Frohn, Joachim; Gebhardt, Karsten (Hg.): Bielefeld 2000plus – Forschungsprojekte zur Region. Diskussionspapier Nr. 35, August 2004. Bielefeld. [<http://www.uni-bielefeld.de/bi2000plus/dokumente/G%F6schel%2035.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

Göschel, Albrecht; Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina (1998): Integration und Desintegration in der Stadt. In: http://www.difu.de/25Jahre/papiere/integration.shtml (Zugriff 12.02.2007)

Grandt, Brigitte; Hanhörster, Heike (2003): Potenziale der Wohneigentumsbildung von Migranten in benachteiligten Stadtteilen. Der Immobilienerwerb türkisch-stämmiger Bevölkerung in Dinslaken-Lohberg und Duisburg-Marxloh. (Hg.: ILS, Fachbereich Stadtentwicklung und Gesellschaft). Dortmund

Greater London Authority (2001): Towards the London Plan. Initial Proposals for the Mayor's Spatial Development Strategy. [<http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/sds/pdf/fulldraft.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

Greater London Authority (2004): The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London. [<http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/sds/london_plan/lon_plan_all.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

Greiff, Rainer; Lang, Markus (1993): „Fremde in der Stadt" – Ergebnisse eines internationale Forschungskolloquiums in Rotterdam. In: Lang, Markus (Hg.): Fremde in der Stadt / Ville et Immigration. (Berichte aus dem Institut für Raumplanung 34). Dortmund. S. 3–10

Grimm, Jacob; Grimm, Wilhelm (1984): Deutsches Wörterbuch. Bd. 10. Nachdruck. München

Grimm-Pretner, Dagmar (1999): Öffentliche Freiräume in Wiener Gründerzeitgebieten. Ein Potential zur Verbesserung der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen ODER Verschärfung sozialer Gegensätze? (Hrsg.: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und Wiener Integrationsfonds). Wien

Gringel, Bettina; Mölders, Ursula; Wilbrand, Söhnke (2003): Modellprojekt „Interkulturelle Stadtentwicklung" – oder: Wie lautet die Zauberformel für Integration? (Herausgeber: MSWKS Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen). Düsseldorf

Groys, Boris (2003): Die Stadt im Zeitalter ihrer touristischen Reproduzierbarkeit. In: ders.: Topologie der Kunst. München, Wien. S. 187–198

Habermas, Jürgen (1985): Neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften V. Frankfurt/M.

Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. (Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats). Frankfurt/M.

Habermas, Jürgen (1993): Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat. In: Taylor, Charles: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Mit Kommentaren von Amy Gutmann (Hg.), Steven C. Rockefeller, Michael Walzer, Susan Wolf. Frankfurt/M. S. 147–196

Häußermann, Hartmut (1997): Zuwanderung und Stadtentwicklung in Berlin. Dilemmata in einem Nicht-Einwanderungsland. In: Amann, Renate; Neumann-Cosel, Barbara von (Hg.): Berlin – Eine Stadt im Zeichen der Migration. Darmstadt. S. 22–25

Häußermann, Hartmut (1998): Zuwanderung und die Zukunft der Stadt. Neue ethnisch-kulturelle Konflikte durch die Entstehung einer neue sozialen „underclass"? In: Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hg.): Die Krise der Städte. (Kultur und Konflikt). Frankfurt/M. S. 145–175

Häußermann, Hartmut (1999): Eine andere Stadt oder eine andere Gesellschaft? In: Mönninger, Michael (Hg.): Stadtgesellschaft. Frankfurt/M. S. 72–85
Häußermann, Hartmut (Hg.) (2000): Großstadt. Soziologische Stichworte. 2. Auflage. Opladen
Häußermann, Hartmut (2002): Forum 2: Soziale Stadt und Stadtgesellschaft. In: MSWKS Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Stadt machen! Ziele und Projekte. Dokumentation des Städtebaukongresses am 1. Februar 2001 auf der Zeche Zollverein in Essen. Düsseldorf, Dortmund. S. 34–39
Häußermann, Hartmut (2005a): Nicht pendeln, nicht malochen, nur noch pennen. In: Die Zeit 10.11.2005. S. 46
Häußermann, Hartmut (2005b): Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt". Gesamtbewertung und Empfehlungen der Zwischenevaluation 2003/2004. In: BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. (Informationen zur Raumentwicklung: Heft 2/3.2005). Bonn. S. 75–85
Häußermann, Hartmut (2006): Desintegration durch Stadtpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 40–41/2006: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. S. 14–22
Häußermann, Hartmut; Kapphan, Andreas (2000): Berlin: von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990. Opladen
Häußermann, Hartmut; Kronauer, Martin; Siebel, Walter (Hg.) (2004a): An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung. Frankfurt/M.
Häußermann, Hartmut; Kronauer, Martin; Siebel, Walter (2004b): Stadt am Rand: Armut und Ausgrenzung. In: dies. (Hg.): An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung. Frankfurt/M. S. 7–40
Häußermann, Hartmut; Oswald, Ingrid (Hg.) (1997a): Zuwanderung und Stadtentwicklung. (LEVIATHAN. Zeitschrift für Sozialwissenschaft. Sonderheft 17/1997). Opladen / Wiesbaden
Häußermann, Hartmut; Oswald, Ingrid (1997b): Zuwanderung und Stadtentwicklung. In: Häußermann, Hartmut; Oswald, Ingrid (Hg.). (LEVIATHAN. Zeitschrift für Sozialwissenschaft. Sonderheft 17/1997). Opladen / Wiesbaden. S. 9–29
Häußermann, Hartmut; Roost, Frank (2000): Globalisierung, Global City. In: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. 2. Aufl. Opladen. S. 79–91
Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2001a): Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte. In: Göschel, Albrecht (Hg.): Integration und Stadt. (DfK Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40. Jg., 2001/I). Berlin. S. 68–79
Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2001b): Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Segregation. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung". Berlin, Oldenburg
Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2004): Stadtsoziologie. Eine Einführung. Frankfurt/M.
Hailbronner, Kay (1997): Der aufenthaltsrechtliche Status der verschiedenen Gruppen von Einwanderern in der Bundesrepublik Deutschland. In: Weber, Albrecht (Hg.): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union: Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten. (Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Bd. 5). Osnabrück. S. 225–249
Hall, Peter; Pfeiffer, Ulrich (2000): Urban 21. Der Expertenbericht zur Zukunft der Städte. (Menschen. Medien. Märkte). Stuttgart, München
Hallenberg, Bernd (2005): Zur Entwicklung der Wohnsituation von Ausländern in Deutschland. In: vhw FW 3 / Mai–Juni 2005. S. 168
Halm, Dirk; Sauer, Martina (2005): Freiwilliges Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland. Projekt der Stiftung Zentrum für Türkeistudien im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Essen
Han, Petrus (1995): Multikulturelle Gesellschaft. Problematische Annahmen einer gesellschaftspolitischen Idee und Notwendigkeit der Ent-Ethnisierung der Gesellschaft. (Forum Jugendsozialarbeit Heft 13). Köln
Han, Petrus (2000): Soziologie der Migration. Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven. Stuttgart
Hanhörster, Heike (2001): Integration von Migrantinnen und Migranten im Wohnbereich. (ILS 180). Dortmund
Hanhörster, Heike; Mölder, Margit (2000): Konflikt- und Integrationsräume im Wohnbereich. In: Heitmeyer, Wilhelm; Anhut, Reimund (Hg.): Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen. Weinheim und München. S. 347–400
Harth, Annette; Herlyn, Ulfert; Scheller, Gitta (1998): Segregation in ostdeutschen Städten. Eine empirische Studie. Opladen
Harth, Annette; Scheller, Gitta; Tessin, Wulf (Hg.) (2000): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen
Hartz, Andrea (2003): Stadtlandschaften als Entwicklungspotenzial. Hauptthesen des Tages. Herbsttagung der DGGL. (Bundestagung „Stadtlandschaften" der DGGL vom 23. bis 25. Oktober 2003 in Saarbrücken). [<http://www.dggl.org/pdf/DGGL_Thesen_AHartz.PDF> (Stand: 12.02.2007)]
Haus, Michael; Heinelt, Hubert (2004): Politikwissenschaftliche Perspektiven auf den Stand der Planungstheorie. In: Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. (edition stadt und region; Bd. 9 = Planungsrundschau Nr. 10). Berlin. S. 167–184
Heinz, Werner (2000): Stadtentwicklungsplanung. In: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. 2. Aufl. Opladen. S. 235–246
Heinz, Werner (2004): Integrierte Konzepte der Stadtentwicklungsplanung. Ein Workshop-Bericht. In: difu-Berichte 1/2004. S. 12–15
Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) (1997a): Was treibt die Gesellschaft auseinander? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Band 1. Frankfurt/M.

Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) (1997b): Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Band 2. Frankfurt/M.

Heitmeyer, Wilhelm (1997c): Sind individualisierte und ethnisch-kulturell vielfältige Gesellschaften noch integrierbar? In: ders. (Hg.): Was hält die Gesellschaft zusammen? (Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Band 2). Frankfurt/M. S. 9–19

Heitmeyer, Wilhelm (1997d): Gibt es eine Radikalisierung des Integrationsproblems? In: ders. (Hg.): Was hält die Gesellschaft zusammen? (Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Band 2). Frankfurt/M. S. 23–64

Heitmeyer, Wilhelm (1998): Versagt die „Integrationsmaschine" Stadt? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen. In: Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hg.): Die Krise der Städte. (Kultur und Konflikt). Frankfurt/M. S. 443–467

Heitmeyer, Wilhelm (2006): Wo sich Angst breit macht. In: Die Zeit 14.12.2006. S. 21f.

Heitmeyer, Wilhelm; Anhut, Reimund (Hg.) (2000a): Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen. Weinheim, München

Heitmeyer, Wilhelm; Anhut, Reimund (2000b): Einleitung: Bedrohte Stadtgesellschaft? Anknüpfungen an klassische Konzepte und aktuelle Analysen. In: dies. (Hg.): Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen. Weinheim und München. S. 9–14

Heitmeyer, Wilhelm; Anhut, Reimund (2000c): Desintegration, Konflikt und Ethnisierung: Eine Problemstellung und theoretische Rahmenkonzeption. In: dies. (Hg.): Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen. Weinheim und München. S. 17–75

Höbel, Regina; Kloth, Melanie; Reimann, Bettina; Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina (2006a): Stadträumliche Integrationspolitik. Umsetzung der Empfehlungen des Projekts „Zuwanderer in der Stadt". Darmstadt

Hoffmann-Axthelm, Dieter (1995a): Die Rettung der Architektur vor sich selbst: zehn Polemiken. (Bauwelt-Fundamente; 108). Braunschweig

Hoffmann-Axthelm, Dieter (1995b): Stadt oder Gestaltung – wir haben die Wahl. In: Huber, Jörg; Müller, Alois Martin (Hg.): Instanzen / Perspektiven / Imaginationen. (Interventionen 4). Basel, Frankfurt/M. S. 17–28

Hoffmann-Axthelm, Dieter (1997): Über Stadtentwicklungsplanung. In: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Stadt-Pläne. Stadtentwicklungsplanung im Vergleich. Frankfurt/M. S. 63–64

Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1990): Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften. Bern

Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1996): Soziologische Aspekte der Multikulturalität. In: Bade, Klaus J. (Hg.): Migration – Ethnizität – Konflikt: Systemfragen und Fallstudien. (Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Bd. 1). Osnabrück. S. 103–126

ILS NRW – Institut für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1990): Ausländer und Stadtentwicklung. (ILS Schriften 30). Duisburg

ILS NRW – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2005): Wohnbedürfnisse von Migrantinnen und Migranten. Erfahrungen, Ansätze, Strategien. Dokumentation des Expertenworkshops „Wohnbedürfnisse von Migrantinnen und Migranten" vom 13. November 2003 im ILS NRW in Dortmund

IM NRW – Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2005): Islamische Gemeinschaft Milli Görüs. [<http://www.im.nrw.de/sch/582.htm> (Stand: 12.02.2007)]

INSEK DD – Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (Hg.) (2002): Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK). Teil II – Kurzfassung. Dresden

INSEK DD Bericht 2003 – Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (Hg.) (2003): Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Bericht 2003. Dresden

Ipsen, Detlev (2006): Migration und die Vielfalt der Kulturen als gesellschaftliche Ressource der Stadtentwicklung. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin. S. 105–120

islam.de (2004): Muslime in Deutschland. In: http://www.islam.de/?site=forum/faq&di=answers (Zugriff: 12.02.2007)

ISW Institut für Städtebau und Wohnungswesen München der deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (2000): Soziale Stadt. Sozialorientierte Stadtentwicklung – neue Impulse für eine urbane Entwicklungsstrategie durch Stadtteilplanung. (ISW Veröffentlichungen 11/2000). München

Jablonowski, Harry W. (2002): Das Thema Zuwanderung oder: Plädoyer für verstärkte Integrationsbemühungen. In: <http://www.ekd.de/swi/BeitragJabloZuwanderung.pdf> (Stand: 05.01.2003)

Kabis, Veronika (2002a): Auslaufmodell Ausländerbeirat? Politische Interessenvertretung zukunftstauglich gestalten. In: AiD Ausländer in Deutschland 3/2002. S. 4–5

Kabis, Veronika (2002b): Wissen ist Macht. Migrantenorganisationen setzen auf Qualifizierung, um ihre Interessen selbst zu vertreten. In: AiD Ausländer in Deutschland 3/2002. S. 6–7

Kafka, Franz (2002): Die Erzählungen. Und andere ausgewählte Prosa. Herausgegeben von Roger Hermes. Frankfurt am Main

Kapphahn, Andreas (2005): Zuwanderung verändert Deutschland. Herausforderungen für Politik und Planung. In: PlanerIn 4_05. S. 9–11

Keim, Karl-Dieter; Jähnke, Petra; Kühn, Manfred; Liebmann, Heike (o. J.): Transformation der Planungskultur? Ein Untersuchungsansatz im Spiegel stadt- und regionalplanerischer Praxisbeispiele in Berlin-Brandenburg. [<http://www.tu-cottbus.de/BTU/Fak2/Stadtern/Planungsrundschau/06/kdkpjmkhl_web.htm> (Stand: 12.02.2007)]

Keppel, Holger (Hg.) (2004a): Stadtentwicklungsplanung in der Praxis. (Stadtentwicklung im Diskurs 1). Rottenburg am Neckar

Keppel, Holger (2004b): Stadtentwicklungsplanung. Die Renaissance des Traumes und seine praktische Wirklichkeit. In: ders.: Stadtentwicklungsplanung in der Praxis. (Stadtentwicklung im Diskurs 1). Rottenburg am Neckar. S. 11–62

Klemmer, Paul (2002): „Wir werden weniger, älter und bunter". Das Ruhrgebiet steht vor einer demographischen Herausforderung. In: Süddeutsche Zeitung 09.09.2002

Klotz, Arnold; Frey, Otto (1999): Strategiepläne – ein neuer Trend der Stadtentwicklungssteuerung? Beweggründe und Zielsetzungen für einen Strategieplan für Wien. In: Voigt, Andreas; Walchhofer, Hans Peter (Hg.): Mitteleuropäische Städte am Weg ins 21. Jahrhundert. (IFOER E268-2). Wien. S. 17–23

Klotz, Arnold; Frey, Otto; Ludwig Boltzmann Institut für Interdisziplinäre Stadtforschung (Hg.) (2005): Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung. Dokumentation des Internationalen Workshops „Rückkehr der großen Pläne" (Wien, 15. bis 17. November 2001). Wien, New York

Kocka, Jürgen (1999): Wider die Idealisierung der historischen Stadt. In: Mönninger, Michael (Hg.): Stadtgesellschaft. Frankfurt/M. S. 97–100

Köckritz, Angela (2007): „Kalifatsstaat in Berlin". Eine Bürgerinitiative protestiert mit zweifelhaften Vorwürfen gegen den Bau einer Moschee in der Hauptstadt. In: Süddeutsche Zeitung, 04.01.2007. S. 6

König, Kristina; Plonka; Anja (Bearb.) (2005a): Werkstattreihe: Integrierte Stadtentwicklungskonzepte. Auftaktveranstaltung am 18. November 2004 in Dortmund. Hg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW). Dortmund. [<http://www.ils-shop.nrw.de/down/integr-stadtentw.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

König, Kristina; Plonka, Anja (Bearb.) (2005b): Werkstattreihe: Integrierte Stadtentwicklungskonzepte. Dokumentation des zweiten Werkstattgespräches am 14. April 2005 in Dortmund. Hg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW). Dortmund. [<http://www.ils-shop.nrw.de/down/integr-stadtentw-2.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

Kohlmeier, Manfred; Schimany, Peter (2005): Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft. Deutscher Beitrag zur Pilotforschungsstudie „The Impact of Immigration on Europe's Societies" im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks. (Forschungsbericht 1; Hg.: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Nürnberg

Konrad-Adenauer-Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaften (1973): Stadtentwicklung – Von der Krise zur Reform. (Studien zur Kommunalpolitik; Bd. 1). Bonn

Konsortium Bildungsberichterstattung (Hg.) (2006a): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld

Konsortium Bildungsberichterstattung (Hg.) (2006b): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Zusammenstellung wesentlicher Ergebnisse des Berichts als Information für die Presse. Bielefeld. [<http://www.migration-online.de/data/bildungsbericht_kurz.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

Konter, Erich (1998): Planungstheorie und Stadtplanung. In: Bohner, Rainer et al. (Hg.): Stadtplanung und Städtebau. Positionen finden – Überzeugungen vermitteln. Eine Festschrift für Dieter Frick. (SRL Schriftenreihe 43). Berlin. S. 58–67

Krätke, Stefan (1995): Stadt, Raum, Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. (Stadtforschung aktuell; Bd. 53). Basel, Boston, Berlin

Krau, Ingrid (2000a): Integration und Segregation – Neue Qualitäten der Stadtentwicklung. In: Schmals, Klaus M. (Hg.): Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale. Opladen. S. 27–31

Krau, Ingrid (2000b): Integration und Segregation – Neue Qualitäten der Stadtentwicklung. In: ISW Institut für Städtebau und Wohnungswesen München der deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung: Soziale Stadt. Sozialorientierte Stadtentwicklung – neue Impulse für eine urbane Entwicklungsstrategie durch Stadtteilplanung. (ISW Veröffentlichungen 11/2000). München. S. 1–6

Kreukels, Anton M. J. (2000): An Institutional Analysis of Strategic Spatial Planning: The Case of Federal Urban Policies in Germany. In: Salet, Willem; Faludi, Andreas (Hg.): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam. S. 53–65

Kröhnert, Steffen; van Olst, Nienke; Klingholz, Reiner (2005): Deutschland 2020. Die demografische Zukunft der Nation. 3. überarb. Aufl. Berlin

Kröhnert, Steffen; Medicus, Franziska; Klingholz, Reiner (2006): Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen? (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung). München

Kronauer, Martin (2000): Armut, Ausgrenzung, Unterklasse. In: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. 2. Aufl. Opladen. S. 13–27

Kronauer, Martin (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt/M.

Kronauer, Martin; Vogel, Berthold (2004): Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartierseffekte, was Lageeffekte? In: Häußermann, Hartmut; Kronauer, Martin; Siebel, Walter (Hg.): An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung. Frankfurt/M. S. 235–257

Krummacher, Michael et al. (1995): Ausländerinnen und Ausländer im Stadtteil. Beispiel Dortmund-Nordstadt. Probleme – Konflikte – notwendige Reformen. (DENKEN und HANDELN. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Schriftenreihe der evangelischen Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe. Band 25). Bochum

Krummacher, Michael (2000a): Zuwanderung, Migration. In: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. 2. Aufl. Opladen. S. 321–333

Krummacher, Michael (2000b): Thesen zur Partizipation von Migranten als Ressource nachhaltiger Stadtentwicklung. (Werkstattberichte Nr. 30). In: Stadtplanung Wien, Magistratsabteilung 18 (Hg.): Migration und nachhaltige Stadtentwicklung. Publikation der Vorträge der internationalen Konferenz. (Werkstattberichte Nr. 30). Wien. S. 108–114

Krummacher, Michael; Waltz, Viktoria (1996): Einwanderer in der Kommune. Analysen, Aufgaben und Modelle für eine multikulturelle Stadtpolitik. Essen

Krummacher, Michael; Waltz, Viktoria (2000): Ruhrgebiet: Migration und Stadtentwicklung in einer altindustriellen Region. Herausforderungen, Versäumnisse und „best-practice"-Beispiele. In: Schmals, Klaus M. (Hg.): Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale. Opladen. S. 215–237

Krummacher, Michael; Waltz, Viktoria (2001): Polarisierung der Stadt: Folgen und Perspektiven für Migration und Interkulturalität. In: Kemming, Herbert et al. (Hg.): Stadt macht Zukunft. Neue Impulse für eine nachhaltige Infrastrukturpolitik. (ILS 170). Dortmund. S. 82–92

Lamping, Wolfram; Schridde, Henning; Plaß, Stefan; Blanke, Bernhard (2002): Der Aktivierende Staat: Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn

Landeshauptstadt Dresden, Dezernat Stadtentwicklung und Bau (Hg.) (2000): Dresden – Europäische Stadt. Rückblick und Perspektiven der Stadtentwicklung. Symposium und Ausstellung Sommer/Herbst 2000. Dresden

Landeshauptstadt Dresden / Stadtplanungsamt; Lokale Agenda 21 für Dresden e. V. (2001): Dialog zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK). Dokumentation einer Veranstaltungsreihe zur nachhaltigen Stadtentwicklung in Dresden. Dresden

Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister (Hg.) (2001): Zukunft Hannover. Handlungsprogramm zur Stadtentwicklung 2001–2005. Hannover

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2000): Bevölkerungsprognosen 1999 der Landeshauptstadt München. München

Landeshauptstadt München, Statistisches Amt (Hg.) (2005): Statistisches Taschenbuch 2005. München und seine Stadtteile. München

Landeshauptstadt München (2005): PERSPEKTIVE MÜNCHEN – Die Zukunft unserer Stadt. Leitlinien und Leitprojekte. [<http://www.muenchen.de/Wirtschaft/Wirtschaftsstandort/Flagship_Projekte/perspektive/58214/index.html> (Stand: 12.02.2007)]

Landeshauptstadt Stuttgart. Statistisches Amt (Hg.) (2005): Statistik und Informationsmanagement. Monatsheft 2/2005. Stuttgart

Lederer, Harald W. (1997): Migration und Integration in Zahlen. Ausgabe 1997. (Hrsg.: europäisches Forum für migrationsstudien (efms)). Bamberg

Lederer, Harald W.; Rau, Roland; Rühl, Stefan (1999): Migrationsbericht 1999. Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland. Im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen. europäisches forum für migrationsstudien (efms). Bamberg

Leggewie, Claus (1997): Ethnische Spaltungen in demokratischen Gesellschaften. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): Was hält die Gesellschaft zusammen? (Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Band 2). Frankfurt/M. S. 233–254

Leggewie, Claus (2002): Auf dem Weg zum Euro-Islam? Moscheen und Muslime in der Bundesrepublik Deutschland. Vortrag anlässlich der Vorstellung des Handbuchs „Der Weg zur Moschee – eine Handreichung für die Praxis" in der Hessischen Landesvertretung, Berlin, am 14. Mai 2002. (Gedanken zur Zukunft 6). Bad Homburg v. d. Höhe

Leggewie, Claus; Joost, Angela; Rech, Stefan (2002): Der Weg zur Moschee – eine Handreichung für die Praxis. (Ein Projekt der Herbert-Quandt-Stiftung). Bad Homburg v. d. Höhe

Leitner, Helga (1983): Gastarbeiter in der städtischen Gesellschaft. Segregation, Integration und Assimilation von Arbeitsmigranten. Am Beispiel jugoslawischer Gastarbeiter in Wien. (Campus Forschung; Bd. 307). Frankfurt/M., New York

Lemmen, Thomas; Miehl, Melanie (2001): Islamisches Alltagsleben in Deutschland. (Gesprächskreis Migration und Integration). Bonn

Lichtenberg, Hagen; Linne, Gudrun; Gümrükcü, Harun (Hg.) (1996): Gastarbeiter – Einwanderer – Bürger? Die Rechtsstellung der türkischen Arbeitnehmer in der Europäischen Union. (Schriften der Hans-Böckler-Stiftung; Bd. 22). Baden-Baden

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2005): Zuwanderung nach Deutschland im ökonomischen Interesse. In: Forum Migration 11/2005. S. 4

Ludl, Herbert (Hg.) (2003): Das Wohnmodell inter-ethnische Nachbarschaft. Wien

Lützel, Christof (1997): Die Migration in Deutschland, Frankreich und in der Europäischen Union. In: Bizeul, Yves; Bliesener, Ulrich; Prawda, Marek (Hg.): Vom Umgang mit den Fremden. Hintergrund, Definitionen, Vorschläge. Weinheim, Basel. S. 20–59

Luft, Stefan (2002): Die Dynamik der Desintegration. Zum Stand der Ausländerintegration in deutschen Großstädten. (Akademie für Politik und Zeitgeschehen: aktuelle analysen 29). München

Luft, Stefan (2003): Die Dynamik der Desintegration. Erwartungen an die Migranten. In: StadtBauwelt 157. S. 34–38

Luhmann, Niklas (1988): Was ist Kommunikation? In: Simon, Fritz B. (Hg.): Lebende Systeme. Wirklichkeitskonstruktionen in der systemischen Therapie. Berlin, Heidelberg. S. 10–18

Lummer, Heinrich (1999): Deutschland soll deutsch bleiben: kein Einwanderungsland, kein Doppelpaß, kein Bodenrecht. Mit einem Beitrag von Felix Buck. Tübingen

Machule, Dittmar; Usadel, Jens (2001): Die politische Dimension: „Soziale Stadt" – Erfahrungen in Hamburg-Wilhelmsburg. In: Altrock, Uwe u. a. (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2001. Berlin. S. 89–108

Mäding, Heinrich (1997): Die Entwicklung der europäischen Metropolregion Berlin/Brandenburg. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Räumliche Disparitäten und Bevölkerungswanderungen in Europa. Regionale Antworten auf Herausforderungen der europäischen Raumentwicklung. (Forschungs- und Sitzungsberichte; 202). Hannover. S. 171–186

Mäding, Heinrich (1999): Zukunftsaufgaben der Städte. In: Deutscher Städtetag (Hg.): Stadt der Zukunft – Verwaltung der Zukunft – Aufgaben der Stadtentwicklung. (DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz. Reihe E. Heft 28). Köln, Berlin. S. 13–22

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung, Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (1995): Bericht zur Stadtentwicklung Frankfurt am Main 1995. Ausgangssituationen, Entwicklungschancen und -risiken, Konzepte und Maßnahmen räumlicher Frankfurter Stadtentwicklungsplanung. Frankfurt/M.

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung, Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (1997): Stadt-Pläne. Stadtentwicklungsplanung im Vergleich. Internationaler Frankfurter Städtebau-Diskurs. Deutsches Architektur-Museum. 29. Februar – 1. März 1996. Frankfurt/M.

Matzig, Gerhard (2005): Formen des Zorns. In: Süddeutsche Zeitung 12./13.11.2005. S. 13

Meier-Braun, Karl-Heinz (2002): Deutschland, Einwanderungsland. Frankfurt/M.

Meiners, Uwe; Reinders-Düselder, Christoph (Hg.) (1999): Fremde in Deutschland – Deutsche in der Fremde. Schlaglichter von der Frühen Neuzeit bis in die Gegenwart. Begleitband zu einer gemeinsamen Ausstellung des Museumsdorfes Cloppenburg, Württembergisches Landesmuseum Stuttgart, Altonaer Museums – Norddeutsches Landesmuseum, Stadtgeschichtlichen Museums Leipzig, Kulturhistorischen Museums Magdeburg. Cloppenburg

Meng, Frank (2001): Migration und Integration 2000. Daten und Fakten zur Entwicklung im Land Bremen. (Integration Heft 1/2001, hgg. von der Ausländerbeauftragten den Landes Bremen). Bremen

Menzel, Ulrich (1998): Globalisierung versus Fragmentierung. Frankfurt/M.

Merx, Andreas (2006): Von Antidiskriminierung zu Diversity. Ansätze in der Praxis. [<http://www.migration-boell.de/web/diversity/48_825.asp> (Stand: 12.02.2007)]

Meyer zum Alten Borgloh, Christoph (2005): Eine Renaissance der Stadtentwicklungsplanung? Die strategische Entwicklungsplanung – untersucht in den europäischen Dienstleistungsmetropolen Barcelona und Frankfurt/Main. (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 123). Dormund

Moreno, Juan (2005): Projekt Migration. In: Kulturstiftung des Bundes: Magazin 6. S. 14–15

Müggenburg, Andreas (1996): Die ausländischen Vertragsarbeitnehmer in der ehemaligen DDR. Darstellung und Dokumentation. Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer. Bonn

Müller-Raemisch, Hans-Reiner (2003): Vorbericht zur Jahrestagung 2002. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Stadtentwicklung durch Zuwanderung – Integration von Migration. Dokumentation der Jahrestagung 2002 in Frankfurt. Wuppertal. S. 135–197

Müller-Raemisch, Hans-Reiner; Schirmer, Karsten; Stein, Ursula; Wékel, Julian; Wiebusch, Monika (2003): Integration von Migration. Herausforderung an Planung und Städtebau. In: polis 2/2003 „Migration". S. 20–22

Münz, Rainer (2002): Deutschland wird Einwanderungsland. Aspekte einer geregelten Zuwanderung. In: BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Internationale Wanderungen und räumliche Integration. (Informationen zur Raumentwicklung: Heft 8.2002). Bonn. S. 393–396

Musterd, Sako; Ostendorf, Wim; Breebaart, Matthijs (1997): Muster und Wahrnehmung ethnischer Segregation in Westeuropa. In: Häußermann, Hartmut; Oswald, Ingrid (Hg.): Zuwanderung und Stadtentwicklung. (LEVIATHAN. Zeitschrift für Sozialwissenschaft. Sonderheft 17/1997). Opladen / Wiesbaden. S. 293–307

Nadolny, Sten (1992): Selim oder Die Gabe der Rede. München

Oberndörfer, Dieter (2004): Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben. In: Bizeul, Yves (Hg.): Integration von Migranten. Französische und deutsche Konzepte im Vergleich. Wiesbaden. S. 13–31

Opaschowski, Horst W. (2005): Besser leben, schöner wohnen? Leben in der Stadt der Zukunft. Darmstadt

Pach, Wolfgang (1999): Multikulturelles Wohnen in Köln-Volkhoven-Weiler. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Interkultureller Dialog. Stadtentwicklung und Zuwanderung. (ILS 160). Dortmund. S. 43–46

Pahl-Weber, Elke (2003): Große Pläne – kleine Wirkung?! Thesenpapier zum Vortrag VHW-Seminar, 10.12.2003, Düsseldorf: Renaissance der integrierten Planung?! (Manuskript)

Perspektive München Analysen – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (1995a): Perspektive München. Analysen zur Stadtentwicklung. München

Perspektive München A6 – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (1995b): Entwicklungschancen deutscher Städte. Die Folgen der Vereinigung. (Perspektive München, Schriftenreihe zur Stadtentwicklung A6). München

Perspektive München B2 – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (1995c): Soziale und kommunikative Nutzung von Freiräumen. (Perspektive München, Schriftenreihe zur Stadtentwicklung B2). München

Perspektive München B5 – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (1995d): Aufenthalts- und Integrationsperspektiven neuer Zuwanderergruppen. (Perspektive München, Schriftenreihe zur Stadtentwicklung B5). München

Perspektive München B6 – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (1995e): Soziale Entwicklung München 2000. Ein Szenarium möglicher Entwicklungsverläufe und Handlungskonzepte. (Perspektive München, Schriftenreihe zur Stadtentwicklung B6). München

Perspektive München B7 – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2002): Bericht zur Wohnungssituation in München 2000–2001. (Perspektive München, Schriftenreihe zur Stadtentwicklung; B7). München

Perspektive München B8 – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (1997a): Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München. (Perspektive München, Schriftenreihe zur Stadtentwicklung B8). München

Perspektive München ZusFass – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (1999): Perspektive München. Eine Zusammenfassung des Stadtentwicklungskonzeptes 1998. München

Perspektive München Bericht 2005 – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2005): Bericht zur Stadtentwicklung 2005. Münchens Zukunft gestalten. PERSPEKTIVE MÜNCHEN – Strategien, Leitlinien, Projekte. München

Perspektive München Bürgerbefragung – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2005): Münchner Bürgerinnen- und Bürgerbefragung 2005. Soziale Entwicklung und Lebenssituation der Münchner Bürgerinnen und Bürger. Kurzfassung. München

Pfänder, Petra (1998): Ausländer, Aussiedler und Einheimische als Nachbarn – Ermittlung von Konfliktpotentialen und exemplarischen Lösungen. In: Sachlich 4/1998. Schriftenreihe der Ausländerbeauftragten des Landes Niedersachsen: Jugendliche in Niedersachsen. Hannover. S. 22–25

Pfromm, Klaus (1997): Zur Bedeutung der strategischen Stadtentwicklungsplanung. In: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hg.): Stadt-Pläne. Stadtentwicklungsplanung im Vergleich. Frankfurt/M. S. 65

Pirhofer, Gottfried (2005): Strategische Planung in europäischen Städten. In: Klotz, Arnold; Frey, Otto; Ludwig Boltzmann Institut für Interdisziplinäre Stadtforschung (Hg.): Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung. Dokumentation des Internationalen Workshops „Rückkehr der großen Pläne" (Wien, 15. bis 17. November 2001). Wien, New York. S. 10–36

Planerladen (Hg.) (2004): Diskriminierung im Wohnbereich bekämpfen. Freizügigkeit von Zuwanderern sicher. Dokumentation des Experten-Workshops vom 1. Oktober 2003. Dortmund

Pott, Andreas (2001): Der räumliche Blick. Zum Zusammenhang von Raum und städtischer Segregation von Migranten. In: Gestring, Norbert; Glasauer, Herbert; Hannemann, Christine; Petrowsky, Werner; Pohlan, Jörg (Hg.): Jahrbuch StadtRegion 2001. Schwerpunkt: Einwanderungsstadt. Opladen. S. 57–74

Pristl, Thomas (2001): Stadt, Zuwanderung, Wohnen. Strategiebausteine für eine integrative Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik. (Universität Gesamthochschule Kassel. Arbeitsberichte des FB Stadtplanung, Landschaftsplanung. Heft 145). Kassel

Reed, Lou (1976): Coney Island Baby (Songtext). In: Ders.: Coney Island Baby

Reimer, Wulf (2003): Mama lernt Deutsch. Baden-Württembergs Landeshauptstadt hat nach Frankfurt den höchsten Ausländeranteil Deutschlands – und ein Gesamtkonzept zur Eingliederung entwickelt. In: Süddeutsche Zeitung 15.07.2003

Reinhardt, Barbara (2004): Dresden – Wachsen und Schrumpfen. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis. Gütersloh. S. 78–83

Reiß-Schmidt, Stephan (2005): Strategie und Umsetzung integrierter Stadtentwicklungsplanung – PERSPEKTIVE MÜNCHEN. In: Klotz, Arnold; Frey, Otto; Ludwig Boltzmann Institut für Interdisziplinäre Stadtforschung (Hg.): Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung. Dokumentation des Internationalen Workshops „Rückkehr der großen Pläne" (Wien, 15. bis 17. November 2001). Wien, New York. S. 127–142

Reiß-Schmidt, Stephan (2006): Von der Stadtentwicklungsplanung zum Stadtentwicklungsmanagement. In: Selle, Klaus (Hg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu denken; Bd. 2). Dortmund. S. 149–163

Reiß-Schmidt, Stephan; Tress, Josef (2000): München – Stadtentwicklung mit Ausländern in einer prosperierenden Stadt. In: Schmals, Klaus M. (Hg.): Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale. Opladen. S. 203–213

Reuter, Wolf (2006): Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In: Selle, Klaus (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. (Planung neu denken; Bd. 1). Dortmund. S. 210–224

Reuther, Iris (2005): Die Unterschiede zwischen den aktuellen ‚großen Plänen' und den Planungskonzepten der 70er Jahre. In: Klotz, Arnold; Frey, Otto; Ludwig Boltzmann Institut für Interdisziplinäre Stadtforschung (Hg.): Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung. Dokumentation des Internationalen Workshops „Rückkehr der großen Pläne" (Wien, 15. bis 17. November 2001). Wien, New York. S. 117–121

Rex, John (1998): Multikulturalität als Normalität moderner Stadtgesellschaften. Betrachtungen zur sozialen und politischen Integration ethnischer Minderheiten. In: Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hg.): Die Krise der Städte. (Kultur und Konflikt). Frankfurt/M. S. 123–142

Rittel, Horst W. J. (1992/1973): Planen. Entwerfen. Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik (hgg. von Wolf D. Reuter). (Facility Management 5). Stuttgart, Berlin, Köln

Rittel, Horst W. J.; Webber, Melvin M. (1992/1973): Dilemmas in einer allgemeinen Theorie der Planung. In: Rittel, Horst W. J.: Planen. Entwerfen. Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik (hgg. von Wolf D. Reuter). (Facility Management 5). Stuttgart, Berlin, Köln. S. 13–35

Ritter, Ernst-Hasso (2006): Strategieentwicklung heute – Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung). In: Selle, Klaus (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. (Planung neu denken; Bd. 1). Dortmund. S. 129–145

Ritter, Ernst-Hasso; Scholich, Dietmar (1998): Raumordnung, Landes- und Regionalplanung. Ausgewählte Ergebnisse der Forschungstätigkeit der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. [<http://www.isl-projekte.uni-karlsruhe.de/arldiskurs/teildiskurse/schreibtisch/ritter_scholich.htm> (Stand: 12.02.2007)]

Rosemann, Jürgen (1993): Die Potenz der Form – Neue Ansätze zur städtebaulichen Planung in Europa. In: Fassbinder, Helga (Hg.): Strategien der Stadtentwicklung in europäischen Metropolen. Berichte aus

Barcelona, Berlin, Hamburg, Madrid, Rotterdam und Wien. (Harburger Berichte zur Stadtplanung; Bd. 1). Hamburg. S. 17–25
Rudolph-Cleff, Annette (1996): Wohnungspolitik und Stadtentwicklung. Ein deutsch-französischer Vergleich. (Stadtforschung aktuell; Bd. 55). Basel, Boston, Berlin
Ruppert, Wolf-Reiner; Würdemann, Gerd (Bearb.) (1979): Anwendung des Simulationsmodells POLIS für die Stadtentwicklungsplanung Köln. (Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 03.072). Bonn
Salentin, Kurt (2004): Ziehen sich Migranten in ‚ethnische Kolonien' zurück? In: Bade, Klaus J.; Bommes, Michael; Münz, Rainer (Hg.): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/M. S. 97–116
Sander, Uwe; Heitmeyer, Wilhelm (1997): Was leisten Integrationsmodi? Eine vergleichende Analyse unter konflikttheoretischen Gesichtspunkten. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): Was hält die Gesellschaft zusammen? (Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Band 2). Frankfurt/M. S. 447–482
Santel, Bernhard (1998): Gesellschaftspolitische, soziale und ökonomische Aspekte der Migration. (Seitenzahlen beziehen sich auf die Internetfassung: <http://www.lzz-nrw.de/docs/aspekte.pdf> (Stand: 21.04.2003); Original erschienen in: Büttner, Christian et al. (Hg.) (1998): Brücken und Zäune. Interkulturelle Pädagogik zwischen Fremdem und Eigenem. Gießen. S. 15–26)
Schader-Stiftung (2004): Ohne Fremde keine Stadt. In: <http://www.schader-stiftung.de/wohn_wandel/470.php> (Stand: 12.02.2007)
Schader-Stiftung (2005): Einwanderer-Ökonomie. In: <http://www.schader-stiftung.de/wohn_wandel/472.php> (Stand: 12.02.2007)
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 (Hg.) (2005a): Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik. Zuwanderer in der Stadt. Darmstadt
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 (Hg.) (2005b): Zuwanderer in der Stadt. Expertisen zum Projekt. Darmstadt
Schäfers, Bernhard; Wewer, Göttrik (Hg.) (1996): Die Stadt in Deutschland. Soziale, politische und kulturelle Lebenswelt. Opladen
Schäffer, Albert (2006): Ein Verrat an Münchens Traditionen. Der kleinkarierte Streit über den Bau einer Moschee. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 31.12.2006. S. 6
Schiewer, Heike (1999): Stadtplanung in einer multikulturellen Gesellschaft. Planerisches Rollenverständnis und Planungsprozesse in Toronto/Kanada. (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 88). Dortmund
Schiffauer, Werner (1997): Fremde in der Stadt. Zehn Essays über Kultur und Differenz. Frankfurt/M.
Schiffauer, Werner (2004): Die Islamische Gemeinschaft Milli Görüs – ein Lehrstück zum verwickelten Zusammenhang von Migration, Religion und sozialer Intergration. In: Bade, Klaus J.; Bommes, Michael; Münz, Rainer (Hg.): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/M. S. 67–96
Schmals, Klaus M. (1994): Armut und Wohnungsnot. Stadtpolitik in der Modernisierungsfalle. In: Breckner, Ingrid; Kerscher, Karola (Hg.): Armut und Wohnungsnot. Von der Ohnmacht zu praktischen Handlungsalternativen. Münster. S. 27–47
Schmals, Klaus M. (1997): Berlin – Brücke der Kulturen. In: <http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/soz/projekte/bruecke.htm> (Stand: 12.02.2007). Berlin
Schmals, Klaus M. (2000): Migration und Stadtplanung – Editorial. In: Schmals, Klaus M. (Hg.): Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale. Opladen. S. 9–23
Schmals, Klaus M. (2001): Politische Steuerungsinstrumente sozial-integrativer Stadtentwicklung – Ein Überblick. In: Schader-Stiftung (Hg.): Politische Steuerung und Stadtentwicklung: das Programm „Die soziale Stadt" in der Diskussion. Darmstadt. S. 52–69
Schmidt, Ines (1992): Ausländer in der DDR. Ihre Erfahrungen vor und nach der „Wende". In: Heinemann, Karl-Heinz; Schubarth, Wilfried (Hg.): Der antifaschistische Staat entlässt seine Kinder. Köln. S. 64–76
Schmidt-Fink, Ekkehart (2002): Draußen vor der Tür? Zur gesellschaftlichen Mitwirkung und Teilhabe von Migranten. In: AiD Ausländer in Deutschland 3/2002. S. 3
Schmidt-Fink, Ekkehart (2005): Integration trotz Segregation. „Segregation ist unvermeidbar". In: AiD Integration in Deutschland 2/2005. S. 14
Schmitt, Thomas (2002): Moscheen in Deutschland. Konflikte um ihre Errichtung und Nutzung. (Forschungen zur deutschen Landeskunde, Bd. 252). Flensburg
Schönwandt, Walter L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart
Schubert, Herbert (1996a): Anforderungen von Migranten an Wohnungen und Gewerbestandorte. Marktstudie für das Projekt „Internationales Wohnen und Gewerbe am Kronsberg". (Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover IES-Bericht 203.96). Hannover
Schubert, Herbert (1996b): Zur Zukunft der sozialen Netzwerke in den Städten. In: Schmalstieg, Herbert (Hg.): Zukunftsfähiges Hannover. Wege zur nachhaltigen Entwicklung einer Großstadtregion. Hannover. S. 73–88
Schubert, Klaus; Klein, Martina (1997): Das Politiklexikon. Bonn
Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina; Floeting, Holger; Reimann, Bettina (2005): Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab. Darmstadt, Berlin

Schulte, Axel (1995): Staatliche und gesetzliche Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Ausländern in Westeuropa. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 48: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. S. 10–21
Schwarz, Ullrich (Hg.) (1995): Risiko Stadt? Perspektiven der Urbanität. Hamburg
Selle, Klaus (1996): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 69). 2. durchges. Aufl. Dortmund
Selle, Klaus (Hg.) (2000a): Siedlungen bauen, Quartiere entwickeln. Beispiele aus der Praxis. (Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung; Bd. 2). Dortmund
Selle, Klaus (2000b): Zur sozialen Selektivität planungsbezogener Kommunikation. Angebote, Probleme und Folgerungen. In: Harth, Annette; Scheller, Gitta; Tessin, Wulf (Hg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen. S. 293–309
Selle, Klaus (2000c): Neue Perspektiven? Praxis und Theorie verändern ihr Planungsverständnis. In: DISP 141. S. 44–54
Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund
Selle, Klaus (Hg.) (2006a): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. (Planung neu denken; Bd. 1). Dortmund
Selle, Klaus (Hg.) (2006b): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu denken; Bd. 2). Dortmund
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hg.) (2004): Stadtentwicklungskonzept Berlin 2020. Statusbericht und perspektivische Handlungsansätze. Berlin
Sido (2004): Sido aus'm Block (Songtext). In: ders.: Maske
Siebel, Walter (1994): Was macht eine Stadt urban? Zur Stadtkultur und Stadtentwicklung. (Oldenburger Universitätsreden, Nr. 61). Oldenburg
Siebel, Walter (1997): Die Stadt und die Fremden. In: Brech, Joachim; Vanhué, Laura (Hg.): Migration – Stadt im Wandel. Darmstadt. S. 33–40
Siebel, Walter (1998): Fremde in der Stadt. In: Die Zeit 19.11.1998. S. 59
Siebel, Walter (2000): Urbanität. In: Häußermann, Hartmut (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. 2. Aufl. Opladen. S. 264–272
Sieverts, Thomas (2001): Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. (Bauwelt-Fundamente; 118). 3., verb. und um ein Nachw. erg. Aufl. Basel, Boston, Berlin
Simmel, Georg (1992/1908): Exkurs über den Fremden. In: Loycke, Almut (Hg.) (1992): Der Gast, der bleibt. Dimensionen von Georg Simmels Analyse des Fremdseins. Frankfurt am Main. S. 9–16
Sinus Sociovision (2006): Informationen zu den Sinus-Milieus® 2006. Stand: 01/2006. [<http://www.sinus-sociovision.de/Download/informationen%20012006.pdf> (Stand: 12.02.2007)]
Sinus Sociovision (2007): Die Sinus-Milieus® in Deutschland. Lebenswelt-Segmente. © Sinus Sociovision. Heidelberg [<http://www.sinus-sociovision.de>]
Spiegel, Erika (2005): Einwanderung als Herausforderung für die Stadt. In: PlanerIn 4_05. S. 5–8
Spindler, Helga (2002): Das neue Staatsangehörigkeitsrecht. Ziele, Inhalte der Vorschriften und Umsetzung. In: Storz, Henning; Reißlandt, Carolin (Hg.): Staatsbürgerschaft im Einwanderungsland Deutschland. (Handbuch für die interkulturelle Praxis in der Sozialen Arbeit, im Bildungsbereich, im Stadtteil). Opladen. S. 53–70
Spuler-Stegemann, Ursula (2002): Muslime in Deutschland. Informationen und Klärungen. Freiburg, Basel, Wien
Stach, Andrzej; Hussain, Saleh (1992): Ausländer in der DDR. Ein Rückblick. Berlin
Stadt Beckum (1997): Perspektiven der Stadtentwicklung – Beckum 2005. Fortschreibung 1997. Beckum
Stadt Dippoldisweide (Hg.) (2002): Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Kreisstadt Dippoldisweide. Wettbewerbsbeitrag „Stadtumbau Ost". Dippoldisweide
Stadt Essen. Der Oberbürgermeister (Hg.) (2000): Der Essener Konsens. Kooperation als Philosophie und Methode: Strukturen, Institutionen, Projekte. Essen
Stadt Hameln (Hg.) (2000): Stadtentwicklungskonzept Hameln. (Hamelner Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 6). Hameln
Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau (Hg.) (2000a): Stadtentwicklungsplan Zentren. (Beiträge zur Stadtentwicklung 28). Leipzig
Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau (Hg.) (2000b): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung. Rahmenbedingungen. Teilplan Wohnungsbau. Teilplan Stadterneuerung. (Beiträge zur Stadtentwicklung 30). Leipzig
Stadt Solingen, der Oberbürgermeister, Steuerungsdienst-Stadtentwicklung (Hg.) (1998): AusländerInnen und Innenstadtentwicklung. Städtebauliches Modellprojekt zur verstärkten Berücksichtigung der Belange von ausländischen MitbürgerInnen bei der Innenstadtentwicklung am Beispiel Solingen. Köln
Stadtplanung Wien. MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (1998): Migration und öffentlicher Raum. (Werkstattberichte Nr. 22). Wien
Stadtplanung Wien. MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (2000a): Migration und nachhaltige Stadtentwicklung. Publikation der Vorträge der internationalen Konferenz. (Werkstattberichte Nr. 30). Wien
Stadtplanung Wien. MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (2000b): Wien. Städtebau. (Der Stand der Dinge). Wien
Stadtplanung Wien. MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (2001a): Strategieplan für Wien 2000. (Werkstattberichte Nr. 32). Wien. [<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategieplan/strategieplan2000/pdf/strategieplan.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

Stadtplanung Wien. MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (2001b): Strategieplan für Wien 2000 – Strategische Projekte. Begleitband zu Werkstattbericht 32. (Werkstattberichte Nr. 32a). Wien. [<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategieplan/strategieplan2000/pdf/strategische_projekte.pdf> (Stand: 12.02.2007)]
Stadtplanung Wien. MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (2001c): Stadtentwicklungsbericht 2000. Beiträge zur Fortschreibung des Wiener Stadtentwicklungsplans. (Werkstattberichte Nr. 38). Wien
Stadtplanung Wien. MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (2004a): Nutzung öffentlicher Räume im Ziel-2-Gebiet durch jugendliche Migrantinnen und Migranten. (Werkstattberichte Nr. 69). Wien
Stadtplanung Wien. MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (2004b): Strategieplan für Wien 2004. Wien. [<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategieplan/> (Stand: 12.02.2007)]
Stadtplanung Wien. MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (2005): STEP 05. Stadtentwicklungsplan 2005. Wien. [<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/publikationen.htm> (Stand: 12.02.2007)]
Stamm, Torsten (1999): Das Phoenix-Prinzip: Gedanken zur Reanimation der Stadtentwicklung. In: Deutscher Städtetag (Hg.): Stadt der Zukunft – Verwaltung der Zukunft – Aufgaben der Stadtentwicklung. (DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz. Reihe E. Heft 28). Köln, Berlin. S. 83–88
Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. (Presseexemplar). Wiesbaden
Statistisches Bundesamt (2004): Pressemitteilung vom 29. Dezember 2004. Statistik erwartet für 2004 einen geringen Bevölkerungsrückgang. [<http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2004/p5510021.htm> (Stand: 12.02.2007)]
Statistisches Bundesamt (2005a): Ausländische Bevölkerung in Deutschland nach Aufenthaltsstatus und Duldung am 31.12.2003. [<http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bevoetab9.php> (Stand: 09.03.2005)]
Statistisches Bundesamt (2005b): Ausländische Bevölkerung nach Geburtsland am 31.12.2004. [<http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bevoetab10.php> (Stand: 19.07.2005)]
Statistisches Bundesamt (2005c): Pressemitteilung vom 29. Juni 2005. Bevölkerungszahl im Jahr 2004 leicht rückläufig. [<http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2005/p2740021.htm> (Stand: 12.02.2007)]
Statistisches Bundesamt (Hg.) (2006a): Leben in Deutschland. Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005. (Presseexemplar). Wiesbaden
Statistisches Bundesamt (2006b): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Presseexemplar. Wiesbaden
Staubach, Reiner (2005a): Antidiskriminierungsarbeit im Wohnbereich. Strategischer Ansatz und Aktivitäten eines Projektes in Nordrhein-Westfalen. In: PlanerIn 4_05. S. 19–21
Staubach, Reiner (2005b): Migranten als Kunden. Zum Umgang der Wohnungswirtschaft mit ethnisch-kultureller Vielfalt. In: RaumPlanung 122 Oktober 2005. S. 208–212
Steffen, Gabriele (2005): Segregation – kapituliert die Stadtplanung? Für funktionale und soziale Vielfalt in Stadtquartieren. In: PlanerIn 4_05. S. 12–14
Steinberger, Petra (2005): Die Rückkehr des Unsichtbaren. In: Süddeutsche Zeitung, 8. November 2005. S. 13
StEK HB – Der Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung (1999a): Stadtentwicklungskonzept Bremen. (Heft 4). Bremen
StEK HB Entwurf – Der Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung (1998): Stadtentwicklungskonzept Bremen. Entwurf. (Heft 2). Bremen
StEK HH – Stadtentwicklungsbehörde Hamburg (Hg.) (1999): Stadtentwicklungskonzept. Leitbild, Orientierungsrahmen und räumliche Schwerpunkte. Stand: Dezember 1996. 2. unveränderte Auflage. Hamburg
StEK S – Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (2004): Stadtentwicklungskonzept / STEK. Entwurf 2004. (Beiträge zur Stadtentwicklung 35). Stuttgart
StEK S Dialog 2005 – Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (2005): Stadtentwicklungskonzept Stuttgart. Dialog. (Beiträge zur Stadtentwicklung 35). Stuttgart. [<http://www.stuttgart.de/sde/global/images/mdb/publ/9127/1265.pdf> (Stand: 12.02.2007)]
Strieder, Peter (1997): Berlin, eine Stadt im Zeichen der Migration. In: Brech, Joachim; Vanhué, Laura (Hg.): Migration – Stadt im Wandel. Darmstadt. S. 20–27
Taylor, Charles (1993): Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Mit Kommentaren von Amy Gutmann (Hg.), Steven C. Rockefeller, Michael Walzer, Susan Wolf. Mit einem Beitrag von Jürgen Habermas. Frankfurt/M.
Tenbrock, Christian; Uchatius, Wolfgang (2002): Geschlossene Gesellschaft. In Deutschland fehlen Köche und Informatiker, Putzkräfte und Ingenieure. Trotzdem gilt Zuwanderung weithin als Gnadenakt – ein teurer Irrtum. In: Die Zeit 21.03.2002
Terlinden, Ulla (2003): Migration und „Transnationale Soziale Räume“. Zur Achtung ethnisch determinierter Strukturen in der Stadt- und Stadtteilpolitik. In: RaumPlanung 111 Dezember 2003. S. 235–240
Thomä-Venske, Hanns (1990): Notizen zur Situation der Ausländer in der DDR. In: ZAR Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 3/1990. S. 125–131
Thränhardt, Dietrich (1996): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Erweiterte Neuausgabe. Frankfurt/M.
Tilman, Harm (1993): Warum Stadtplanung? In: Fassbinder, Helga (Hg.): Strategien der Stadtentwicklung in europäischen Metropolen. Berichte aus Barcelona, Berlin, Hamburg, Madrid, Rotterdam und Wien. (Harburger Berichte zur Stadtplanung; Bd. 1). Hamburg. S. 55–63
Touraine, Alain (1996): Die Stadt – Ein überholter Entwurf? (Sondernummer der „Demokratischen Gemeinde“, Die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik). In: Demokratische Gemeinde: Die Stadt: Ort der Gegensätze. (März 1996). Bonn. S. 18–32

Treibel, Annette (1999): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht. (Grundlagentexte Soziologie). 2., völlig neuberarb. und erw. Aufl. Weinheim, München

Vester, Michael (1997): Kapitalistische Modernisierung und gesellschaftliche (Des-)Integration. Kulturelle und soziale Ungleichheit als Problem von „Milieus“ und „Eliten“. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): Was hält die Gesellschaft zusammen? (Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Band 2). Frankfurt/M. S. 149–203

Wahrig, Gerhard (1983): Fremdwörter-Lexikon. Neuausgabe. München

Waldenfels, Bernhard (1985): In den Netzen der Lebenswelt. Frankfurt/M.

Waldenfels, Bernhard (1990): Der Stachel des Fremden. Frankfurt/M.

Waldenfels, Bernhard (1997): Topographie des Fremden. Frankfurt/M.

Waldhoff, Hans-Peter (1995): Fremde und Zivilisierung: wissenssoziologische Studien über das Verarbeiten von Gefühlen der Fremdheit. Probleme der modernen Peripherie-Zentrums-Migration am türkisch-deutschen Beispiel (Diss.). Frankfurt/M.

Walter, Franz (2001): Die Bürgergesellschaft – eine süße Utopie. Über die großen Erzählungen und die zu hohen Erwartungen. In: Frankfurter Rundschau 14.07.2001

Waltz, Viktoria (2000a): Nachhaltige Stadtentwicklung und beste Integrationspraktiken. Thesen zur Situation und den Notwendigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland. In: Stadtplanung Wien, Magistratsabteilung 18 (Hg.): Migration und nachhaltige Stadtentwicklung. Publikation der Vorträge der internationalen Konferenz. (Werkstattberichte Nr. 30). Wien. S. 78–82

Waltz, Viktoria (2000b): Migration und Urbanität. In: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hg.): Integration in Städten und Gemeinden. (In der Diskussion, Nr. 9.). Berlin, Bonn. S. 4–15

Waltz, Viktoria (2001): Migration und Stadt: best practice-Beispiele in Nordrhein-Westfalen. In: Gestring, Norbert; Glasauer, Herbert; Hannemann, Christine; Petrowsky, Werner; Pohlan, Jörg (Hg.): Jahrbuch StadtRegion 2001. Schwerpunkt: Einwanderungsstadt. Opladen. S. 115–131

Waltz, Victoria (o. J. (2002)): Stadtentwicklung und Zuwanderung. In: Pröhl, Marga; Hartmann, Hauke (Hg.): Strategien der Integration. Handlungsempfehlungen für eine interkulturelle Stadtpolitik. Gütersloh. S. 84–89

Warnke, Martin (1992): Politische Landschaft. Zur Kunstgeschichte der Natur. München, Wien

Weber, Albrecht (Hg.) (1997): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union: Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten. (Schriften des Insituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Bd. 5). Osnabrück

Weiland, Severin (2001): Stereotypen treffen nicht zu: Einen Gleichklang der Muslime gibt es nicht. In: Das Parlament Nr. 06–07 / 2./9. Februar 2001

Wékel, Julian (1997): Migration – ein Thema der Stadtentwicklung. In: Amann, Renate; Neumann-Cosel, Barbara von (Hg.): Berlin – Eine Stadt im Zeichen der Migration. Darmstadt. S. 22–25

Welch Guerra, Max (2004): Stand und Perspektiven einer neuen Städtebaupolitik. In: vhw FW 2 / März 04–April 04. S. 74–77

Welz, Gisela (2003): Ethnische Vielfalt statt Ghetto. Anregungen für Stadt- und Regionalplaner. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Stadtentwicklung durch Zuwanderung – Integration von Migration. Dokumentation der Jahrestagung 2002 in Frankfurt. Wuppertal. S. 73–93

Wentz, Martin (Hg.) (1996): Stadt-Entwicklung. (Die Zukunft des Städtischen; Bd. 9). Frankfurt/M.

Wermker, Klaus; Zierold, Horst (1999): Aufgaben, Methodik, Verfahren, Organisation von Stadtentwicklung im Rahmen der strategischen Steuerung. Denkmodell einer deutschen Stadt. In: Deutscher Städtetag (Hg.): Stadt der Zukunft – Verwaltung der Zukunft – Aufgaben der Stadtentwicklung. Fachtagung der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“ des Deutschen Städtetages am 23.6.1998 in der Landeshauptstadt Hannover. (DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz. Reihe E. Heft 28). Köln, Berlin. S. 49–65

Westphal, Volker; Stoppa, Edgar (2005): Ausländerrecht für die Polizei. Informationen zum internationalen, europäischen und nationalen Ausländerrecht. In: <http://www.westphal-stoppa.de/Erl-02.htm> (Stand: 12.02.2007)

Wüstenrot Stiftung (Hg.) (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung. (Bearb. von Arno Bunzel, Robert Sander, Heidede Becker, Dietrich Henckel, Paul von Kodolitsch, Jens Libbe (alle difu, Berlin)). Ludwigsburg, Opladen

Wuschansky, Bernd (2005): Integrierte Stadtentwicklungskonzepte in Nordrhein-Westfalen. In: König, Kristina; Plonka; Anja (Bearb.): Werkstattreihe: Integrierte Stadtentwicklungskonzepte. Auftaktveranstaltung am 18. November 2004 in Dortmund. Hg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW). Dortmund. S. 8–17. [<http://www.ils-shop.nrw.de/down/integr-stadtentw.pdf> (Stand: 12.02.2007)]

ZfT Zentrum für Türkeistudien (Hg.) (o. J.): Deutsche und ausländische Selbständige im Stadtteil Duisburg-Marxloh. Bestandsaufnahme und Ergebnisse einer Befragung unter deutschen und ausländischen Selbständigen. Duisburg

ZfT Zentrum für Türkeistudien (2002): Demografischer Wandel im Ruhrgebiet. Ethnisches Mosaik des Ruhrgebiets. Typisierung der Stadtteile und Potenziale der Migranten. Essen. [<http://www.projektruhr.de/de/home/teaser_popup/etnischesmosaik_studie.pdf> (Stand: 27.09.2006)]

Zlonicky, Peter (1999): Kommunale Strategien zur Revitalisierung der Innenstädte. In: Bezirksregierung Düsseldorf (Hg.): Einzelhandelsforum II. Dokumentation. S. 38–39. [<http://www.brd.nrw.de/BezRegDdorf/autorenbereich/Dezernat_61/PDF/PDF_Einzelhandel/91EHForum99.pdf > (Stand: 12.02.2007)]

Zwick, Martin (2006): Ein Jahr Zuwanderungsgesetz. Neuausrichtung der Integrationsarbeit. In: AiD Integration in Deutschland 1/2006. S. 3

Anhang

Interviewpartner

Mit den folgenden Personen habe ich im Zuge der Bearbeitung meiner Dissertation ausführlichere Gespräche führen können. Ihnen sei an dieser Stelle für ihre Bereitschaft zur Diskussion und für die anregenden Gedanken und hilfreichen Hinweise herzlich gedankt.

10.02.2005	Prof. Dr. Klaus Brake, Center for Metropolitan Studies, Technische Universität Berlin
14.02.2005	Dr. Barbara Reinhardt, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Dresden
24.02.2005	Dr. Ulf Skirke, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Freie und Hansestadt Hamburg
25.02.2005	Detlef Schobeß und Hans-Rainer Dietrich, Referat Stadtentwicklungsplanung und Stadtforschung, Senator für Bau, Umwelt und Verkehr, Freie Hansestadt Bremen
20.01.2006	Joachim Weiler, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Stuttgart
23.06.2006	Prof. Dr. Arnold Klotz, Institut für Städtebau und Raumplanung, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck
11.07.2006	Prof. Dr. Klaus Schmals, Institut für Soziologie, Freie Universität Berlin
12.07.2006	Prof. Dr. Jens Dangschat, Institut der Soziologie für Raumplanung und Architektur, Technische Universität Wien

Lebenslauf

Ulrich Berding, geb. am 13.08.1971 in Friesoythe

1983–1990	Gymnasium Antonianum Vechta Abschluss: Abitur (Note 1,6)
1990–1991	Zivildienst beim Malteser Hilfsdienst Vechta
Okt. 1991 – Juni 1998	Studium der Landschafts- und Freiraumplanung an der Universität Hannover Abschluss: Dipl.-Ing. (Gesamtnote 1,4)
Juni 1998 – Feb. 2000	Mitarbeiter im Büro KoRiS Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, Hannover
2000–2001	Freiberufliche Tätigkeit
seit April 2001	Wissenschaftlicher Angestellter an der RWTH Aachen, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung