

Aus:

Sozialraumanalyse – Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten, Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, Dortmund und Bochum, Januar 2003, S. 180ff.

7.2.3 Integrierte Stadtteilentwicklungspolitik

Integrierte Ansätze zur Vermeidung und Bekämpfung von Segregation sowie zur Milderung negativer Segregationsfolgen sind in den untersuchten Städten außerhalb einer Landes- oder Bundesförderung kaum vorhanden. Ausnahme bildet die Stadt Essen, die als Vorreiter für integriertes Handeln gelten kann und schon in den 1990er-Jahren integrierte Quartiersentwicklungskonzepte eingeführt hat. In fünf der sechs untersuchten Städte werden Stadtteilprojekte durchgeführt, welche durch das Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ gefördert werden und weitere Mittel durch das Bundesprogramm „Die Soziale Stadt – Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ erhalten. In Bielefeld, wo bisher kein Stadtteil durch das Landes- oder Bundesprogramm gefördert wird, wird ein integrierter Planungsansatz als Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2“ gefördert.

Das Landesprogramm „**Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf**“ wird in den Experteninterviews als sinnvolles Programm zum Umgang mit Segregation bewertet. Dieses bezieht sich einerseits auf die **Fördermittel** des Landesprogramms, ohne die Projekte und Maßnahmen der Stadtteilprojekte in vielen Fällen von den Kommunen nicht finanzierbar wären. Andererseits werden die durch das Landesprogramm vorgegebenen **integrativen und dezentralen Steuerungsstrukturen** hervorgehoben, ohne die Konzepte zur Bewältigung der multidimensionalen Problemlagen von Armut und Segregation nicht umzusetzen sind. Durch die für das Landesprogramm erforderlichen integrierten Handlungskonzepte werden die stadtteilbezogenen Maßnahmen aufeinander abgestimmt und verschiedene kommunale Ressorts zur Zusammenarbeit verpflichtet. Durch die dezentrale Steuerung der Stadtteilprojekte in Stadtteilbüros vor Ort ist es gelungen, lokale Akteure zu vernetzen und mit ihnen Projekte und Maßnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern anzustoßen. Auch das bürgerschaftliche Engagement wurde laut Aussage eines befragten Experten dabei gestärkt. Die in den Stadtteilprojekten implementierten Projekte zielen einerseits auf eine Aufwertung der Stadtteile, um Segregation zu vermeiden bzw. auch zu bekämpfen. Andererseits werden Maßnahmen zu Milderung negativer Segregationsfolgen durchgeführt, indem die soziale Infrastruktur ausgebaut wird und lokale Vereine und formelle sowie auch informelle Netzwerke unterstützt werden.

Allerdings werden in Bezug auf die ressortübergreifende Zusammenarbeit **Probleme mit dem kommunalen Verwaltungsaufbau** konstatiert. Projekte, an denen verschiedene kommunale Ressorts beteiligt sind, gestalten sich als sehr aufwändig und langwierig. Begründet wird dieses mit dem bestehenden Fachdenken der Verwaltung im Zusammenhang mit festgelegten Budgets der einzelnen Ressorts, was bei jeder Maßnahme einen hohen bürokratischen Aufwand und interne Verhandlungen notwendig macht. Abgesehen von den für die

Stadtteilprojekte verantwortlichen Dezernaten werden Prioritäten oftmals nicht zu Gunsten der Stadtteilprojekte gesetzt, was den integrativen Charakter der Maßnahmen konterkariert. Ein weiterer Kritikpunkt ist der hohe bürokratische Aufwand bei der Genehmigung von Projekten bei den zuständigen Landesministerien, was einerseits Arbeitsressourcen bindet und andererseits die Projekte verzögert. Der immer noch formalistische Charakter der Stadtteilprojekte durch das bestehende Ressort- und Fachdenken innerhalb der Verwaltungen und der hohe bürokratische Aufwand bei der Beantragung von Fördermitteln verzögert die Implementierung von Projekten. Lange Planungszeiträume wirken sich insbesondere nachteilig auf die Bürgerbeteiligung aus.

In Bielefeld werden bei der Planung des neuen Siedlungsgebiets „Breipol“ im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds „**3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung**“ möglichst frühzeitig betroffene Akteure in den Planungs- und Durchführungsprozess eingebunden. Grundidee der Maßnahme ist, dass durch die Partizipation kommunaler Akteure und – soweit absehbar – auch der neuen Bewohner ein breiter Konsens erreicht wird, um Planungsfehler und daraus resultierende Konflikte zu vermeiden und später eine hohe Identifikation der Bewohner mit dem Quartier zu erreichen. Zu diesem Zweck wurde ein Erstbelegungskonzept erarbeitet, was eine soziale Mischung der Bewohner des Quartiers vorsieht.

Durch soziale und ethnische Segregation entstehen in benachteiligten Quartieren multidimensionale und komplexe Problemlagen, die nach übereinstimmender Aussage der befragten Experten durch einseitige Strategien, z.B. allein im baulichen oder allein im sozialen Bereich, nicht gelöst werden können. Erst durch ressortübergreifende und vor allem raumbezogene Konzepte und Maßnahmen, können nachhaltige Wirkungen in den betroffenen Quartieren erzielt werden. Insbesondere die befragten Experten aus der Verwaltung erachten **integrierte Handlungsansätze** für unumgänglich, um Segregation wirksam begegnen zu können. Hier muss allerdings festgestellt werden, dass der sektorale kommunale Verwaltungsaufbau mit seinen „festgezurrten“ Budgets und Fachverantwortlichkeiten den Steuerungsstrukturen integrierter Handlungsansätze oftmals entgegensteht.

7.2.4 Segregationsbezogene gesamtstädtische Konzepte in Städten mit unterschiedlichen Wohnungsmärkten

Es liegt auf der Hand, dass die Lage auf dem Wohnungsmarkt einen entscheidenden Faktor für die Dynamik von Segregation darstellt. Segregation wird in den schrumpfenden Städten mit entspannten Wohnungsmärkten wesentlich problematischer wahrgenommen als in wachsenden oder stagnierenden mit angespannten Wohnungsmärkten. Aus den Aussagen der befragten Experten ist ersichtlich, dass die Beschäftigung mit Segregation im Rat und in der Verwaltung schrumpfender Städte sehr viel intensiver erfolgt als in den Städten mit zunehmenden oder stagnierenden Einwohnerzahlen. Ein weiterer Beleg dafür ist, dass in den schrumpfenden Städten gesamtstädtische Konzepte und Strategien zur Vermeidung und Bekämpfung von Segregation oder zur Milderung negativer Segregationsfolgen explizit beschlossen worden sind. Danach können die untersuchten Städte in zwei Gruppen unterschieden werden:

- **Schrumpfende Städte** mit segregationsbezogenen gesamtstädtischen Strategien oder Konzepten (Wuppertal, Gelsenkirchen und Essen),
- **Wachsende bzw. stagnierende Städte**, die allenfalls Quartierskonzepte entwickelt haben, aber Segregation auf gesamtstädtischer Ebene bislang wenig berücksichtigen (Bielefeld und Köln).

Die Kleinstadt Monheim am Rhein stellt aufgrund ihrer Größe einen Sonderfall dar. Segregation beschränkt sich in der Kleinstadt auf ein benachteiligtes Quartier. Die Durchführung des vom Land geförderten Stadtteilprojekts im Berliner Viertel könnte insofern als ein Teil einer gesamtstädtischen Strategie beurteilt werden. Ein Vergleich mit den anderen untersuchten Großstädten ist aber aufgrund der durch die Größe bedingten stadt- und verwaltungsstrukturellen Unterschiede nicht möglich.

Schrumpfende Städte

Die untersuchten schrumpfenden Städte (Wuppertal, Gelsenkirchen und Essen) haben neben integrierten Quartierskonzepten auch gesamtstädtische Konzepte zur Bekämpfung von Segregation sowie zur Milderung negativer Segregationsfolgen entwickelt. Diesen Städten ist gemein, dass im Zuge von Einwohnerverlusten entspannte Wohnungsmärkte und eine hohe Fluktuation festzustellen ist, welche mit stark selektiven Binnenwanderungen in Verbindung steht. In diesen Städten ist neben einem hohen Ausmaß von Segregation in einzelnen Stadtteilen auch eine großräumige Segregation (z.B. in Essen das Süd-Nord-Gefälle) festzustellen. Soziale und ethnische Segregation nimmt in diesen Städten stark zu und wird laut Aussage der befragten Experten zunehmend zu einem gesamtstädtischen Problem.

Wuppertal hat auf der Grundlage einer Segregationsanalyse für fünf Stadtteile eine besondere Handlungspriorität beschlossen, um vorhandene kommunale Ressourcen maßgeblich in diesen benachteiligten Quartieren zu bündeln. Einer der Stadtteile – Wuppertal-Ostersbaum – befindet sich bereits im Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. Für die vier weiteren Stadtteile sollen auch ohne weitere Landesförderung Stadtteilmanager eingestellt und integrierte Handlungskonzepte erarbeitet werden. Eine ausreichende Finanzierung für zusätzliche Projekte und Maßnahmen fand aber, angesichts des Haushaltssicherungskonzepts, im Rat der Stadt keine Mehrheit, so dass von einigen befragten Experten der Erfolg der Stadtteilkonzepte angezweifelt wurde. Der Stadtteil Wuppertal-Unterbarmen ist der erste der vier Stadtteile, für den ein Stadtteilmanager eingestellt worden ist und nun ein integriertes Handlungskonzept erarbeitet werden soll. Zudem wurde im Jahr 2002 ein neues Verwaltungsressort für Zuwanderung und Integration geschaffen, das einerseits eine beratende Funktion für Menschen mit Migrationshintergrund innehat aber auch andererseits die Aufgabe hat, eine kommunale Integrationspolitik und eine interkulturelle Stadtentwicklungspolitik zu entwickeln.

In **Gelsenkirchen** wird Segregation nicht nur als Stadtteilproblem wahrgenommen, sondern auch als Problem der Stadtentwicklung.⁵² Dieses zeigt sich insbesondere darin, dass „die Sanierung der Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ als eins von fünf Leitziele des im Jahr 2000 veröffentlichten Stadtentwicklungskonzepts definiert wurde. Das im Jahr 1994 begonnene Stadtteilprojekt Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord stellt inzwischen ein wichtiges Lernfeld im Hinblick auf ressortübergreifende gebietsbezogene Arbeitsweisen dar. Dieses zeigt sich einerseits darin, dass die in Bismarck/Schalke-Nord entwickelten Steuerungsstrukturen und Projektansätze auf den im Jahr 2001 ins Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ aufgenommenen Stadtteil Gelsenkirchen Süd-Ost übertragen wurden. Andererseits sind einige vor Ort entwickelte Maßnahmen, wie die Sprachförderung im Elementarbereich, inzwischen auf die Gesamtstadt ausgedehnt worden. Erst kürzlich erfolgte eine Reorganisation des Stadtplanungsamtes nach gebietsbezogenen Kriterien, so dass – zumindest bezogen auf dieses Ressort – eine stärkere Gebietsorientierung der Stadtverwaltung erfolgt ist. Die Stadt Gelsenkirchen beabsichtigt, die Quartiersentwicklung in Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord auch nach Auslaufen der Landesförderung weiter zu forcieren. Eine Ausdehnung der Quartiersentwicklungsmaßnahmen auf weitere Stadtteile auch ohne Landesförderung wird derzeit diskutiert.

In der Stadt **Essen** besteht mit dem „Essener Konsens“ eine seit 1999 ressort- und fraktionsübergreifend beschlossene Stadtpolitik. Das bereits auf zuvor beschriebene „Interkulturelle Konzept“ im Rahmen des „Essener Konsens“ ist besonders hervorzuheben, da eine Strategie beschlossen worden ist, die nicht nur auf Vermeidung von Segregation zielt, sondern auch die Gestaltung bezweckt und insofern Segregation als Teil einer urbanen Realität anerkennt. Integrierte Handlungsansätze zur Stadtteilentwicklung haben in Essen schon seit

⁵²

Das Stadtteilprojekt Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord wurde auch im Zusammenhang mit der Programmbegleitung vor Ort (PvO) im Rahmen des Bund-Länder-Programms "Soziale Stadt" im Auftrag des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) vom ILS in Kooperation mit der AGB (Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung am Institut für Raumplanung der Universität Dortmund) untersucht. Die Ergebnisse sind in der ILS-Schrift 186 „Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung – Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord“ dokumentiert.

längerer Zeit Tradition. Schon zu Beginn der 1990er-Jahre wurde mit Konzepten integrierter Quartiersentwicklung experimentiert, und es wurden ressortübergreifende Strukturen in die Essener Verwaltung implementiert. Kommunales Engagement für benachteiligte Stadtteile basiert auf einer fundierten sowie kleinräumig erhobenen Armutsberichtserstattung. Derzeit sind zwei Stadtteile im Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (Altendorf, Karternberg), in drei weiteren Quartieren im Essener Norden (Hörsterfeld, Bergmannsfeld, Überrauch) werden Stadtteilprojekte ohne Landesförderung durchgeführt.

Zudem ist für Essen hervorzuheben, dass die Raumorientierung der kommunalen Verwaltung derzeit intensiv diskutiert wird. Es wurde ein Ansatz zu einer Verwaltungsreform entworfen, der auf eine integrierte, problem- und lösungsorientierte Organisation durch eine gebietsbezogene Bündelung der personellen und finanziellen Ressourcen der Essener Verwaltung zielt (vgl. Städte-Netzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf 2001: 9-11). Zum einen sollen innerhalb der Verwaltung ressortübergreifende Teams mit eigenen finanziellen Mitteln („Raumhaushalten“) gebildet werden, die für Stadträume und die dort zu bearbeitenden Aufgaben verantwortlich sind. Zum anderen soll eine gegenseitige Rückkopplung der politisch-administrativen Ebenen erfolgen, um auch Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Teilräumen berücksichtigen zu können. Zusätzlich sollen auch externe Akteure wie Bewohner, Unternehmen und Wohlfahrtsverbände stärker in Strategien und Projekte eingebunden werden.

Stagnierende oder wachsenden Städte

In den untersuchten stagnierenden bzw. wachsenden Städten (Bielefeld und Köln) sind segregationsbezogene gesamtstädtische Strategien nicht oder allenfalls in Ansätzen festzustellen. Die Wohnungsmärkte der beiden Städte können als angespannt betrachtet werden, wobei der Kölner Wohnungsmarkt mit dem im bundesdeutschen Vergleich zweithöchsten Mietniveau als sehr angespannt beurteilt werden muss. Dadurch sind insbesondere in Köln Umzüge nur unter erheblichem zeitlichem und finanziellem Aufwand möglich, was selektiven Binnenwanderungsprozessen entgegenwirkt und somit Segregationsprozesse verlangsamt. Segregation wird in Bielefeld und Köln eher als lokales Problem auf der Ebene von benachteiligten Quartieren denn als Problem der gesamtstädtischen Stadtentwicklung gesehen.

In **Bielefeld** ist ein gesamtstädtischer Ansatz zur Bekämpfung oder Vermeidung von Segregation oder zur Milderung negativer Segregationsfolgen nicht erkennbar. Eine fundierte Sozialberichterstattung ist nicht vorhanden, so dass räumliche Problembereiche nur ungenau verortet werden können. Zwar ist die kommunale Politik und Verwaltung auf einige Quartiere (Baumheide, Nordpark) aufmerksam geworden, abgestimmte integrierte Aufwertungsstrategien oder Quartiersentwicklungskonzepte wurden aber bislang nicht entwickelt. Für den Stadtteil Baumheide ist ein runder Tisch eingerichtet worden, an dem sowohl die relevanten Ressorts der Stadtverwaltung und politische Vertreter als auch Träger der freien Wohlfahrtspflege und einzelne Bewohner beteiligt sind. Ein formal beschlossenes integriertes Handlungskonzept zur Quartiersentwicklung existiert aber für den Stadtteil bislang nicht. Eine strategische Steuerung der Bielefelder Stadtentwicklung erfolgt über interdisziplinär arbeitende Dezernatsstäbe. Bei diesen regelmäßigen Gesprächen verschiedener Dezernenten zu aktuellen Problemschwerpunkten wird Segregation allerdings kaum thematisiert. Dieses ist laut Aussage der befragten Experten auch nicht notwendig, da soziale und ethnische Segregation in Bielefeld nur schwach ausgeprägt sind und sich auf wenige räumliche Problemschwerpunkte konzentriert.

In der Leitbilddiskussion in **Köln** fallen vermehrt Begriffe wie „Kulturmetropole“, „Medienstadt“ und „Einkaufs- und Erlebnisstadt“. Köln sieht sich als wachsende Stadt, welche auf die Förderung der Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften orientiert ist. Bezogen auf Segregation bedeutet diese Ausrichtung der Stadtentwicklung, dass der Konzentration sozial marginalisierter Bevölkerungsgruppen durch die Unterstützung von Aufwertungsprozessen begegnet wird. In den benachteiligten Quartieren wird gezielt versucht, gewerbliche Investitionen zusammen mit hochwertigem Wohnungsbau anzustoßen. Ziel ist es, durch eine stärke-

re Differenzierung von Wohnungsmarktsegmenten auch eine stärkere soziale Mischung der Bevölkerung zu erreichen. Gleichzeitig werden aber auch eine Reihe von sozial flankierenden Maßnahmen in den Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf Chorweiler und

Kalk/Mülheim sowie in den durch Finanzmittel des Bundesprogramms „Die soziale Stadt“ geförderten Stadtteilen Bocklemünd/Mengenich und Porz/Finkenbergr durchgeföhrt. Diese Aufwertungsstrategien stehen z.T. auch mit Verdrängungsprozessen benachteiligter Sozialgruppen in Verbindung. In Köln sind im Gegensatz zu den untersuchten Ruhrgebietsstädten auch weiterhin Gentrifizierungsprozesse festzustellen. Im Zuge der Aufwertung werden preiswerte Wohnungsmarktsegmente reduziert, so dass sich laut Aussage eines Experten, im Zusammenhang mit dem sehr angespannten Kölner Wohnungsmarkt Tendenzen einer Wohnungsnot für finanziell schwächere Haushalte abzeichnen. Aus den Interviews wird nicht ersichtlich, wie die Stadt Köln diese Prozesse sozial zu mildern gedenkt, zumal – wie schon erwähnt – mit dem Verkauf der kommunalen Wohnungsbestände wirksame Steuerungsmöglichkeiten verloren zu gehen drohen.

Insgesamt erscheint die Politik der Stadt Köln im Umgang mit Segregation widersprüchlich: Einerseits wird klar auf ökonomische Aufwertungsstrategien mit z.T. auch negativen sozialen Folgen gesetzt. Auf der anderen Seite wird auch weiterhin eine Vielzahl von sozialen Projekten durchgeföhrt. Diese beiden Ansätze stehen nach unserem Eindruck jedoch zumeist nebeneinander, ohne dass eine sie verbindende Strategie vorhanden ist. Das mag auch der spezifischen kommunalpolitischen Lage in Köln geschuldet sein, die von unterschiedlichen und starken politisch-ideologischen Einflüssen in wechselnden konkreten politischen Konstellationen (Mehrheiten im Rat) geprägt ist.

7.2.5 Forderungen der Experten

In den Experteninterviews wurden auch Handlungsnotwendigkeiten bezogen auf die eigene Kommune, den Bund und insbesondere das Land diskutiert. Die an die unterschiedlichen politischen Ebenen herangetragenen Forderungen lassen Schwerpunkte auf notwendige Veränderungen in der Gemeindefinanzierung, Stadtentwicklungs-, Wohnungs-, Bildungs- und Integrationspolitik erkennen.

Finanzielle Situation der Städte

Die prekäre kommunale Haushaltssituation bildet einen grundsätzlichen Kritikpunkt aller befragten Experten an der Landes- und Bundespolitik. Den Städten stehen dadurch nur wenige Mittel für Investitionen zur Verfügung, ohne die kommunale Eingriffsmöglichkeiten, vor allem im Wohnungsbestand, sehr begrenzt sind (vgl. Kapitel 5.2). Gefordert wird eine Gemeindefinanzreform, um die Kommunen wieder mit den erforderlichen Finanzmitteln für eine aktive Steuerung der Stadtentwicklung auszustatten. Diese Forderung wird insbesondere von den stark schrumpfenden Städten (Essen, Gelsenkirchen, Wuppertal) gestellt, die im Zuge von starken Abwanderungsprozessen auch verminderte Einnahmen zu verbuchen haben, aber auch von der Kleinstadt Monheim, die seit den 1980er-Jahren einem Haushaltssicherungskonzept unterliegt.

Stadtentwicklungspolitik

Integrierte Handlungskonzepte zur Stadterneuerung, wie das Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ werden von den befragten Experten als besonders wirksames Mittel zum Umgang mit Segregation hervorgehoben. Vor allem die Städte mit großräumiger sozialer Polarisierung (Wuppertal, Essen, Gelsenkirchen) und mehreren Stadtteilen, die die Kriterien des Landesprogramms erfüllen, fordern eine Ausweitung des Programms. Zudem sollten mehr nicht-investive Projekte im Bereich der Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung, Integrationsarbeit und Jugendarbeit, von den zuständigen Landesministerien gefördert werden. Die oftmals engen, zielgruppenscharfen Förderkorridore der Landes- und Bundesförderprogramme sollten dabei zugunsten der Förderung von sozialraumbezogenen Projekten geöffnet werden. Für die Beantragung von Fördermitteln sollten

transparente und einfache Verfahren gelten, um Projekte durch weniger Bürokratie schneller umsetzen zu können.

Um der segregationsfördernd wirkenden Suburbanisierung begegnen zu können wird gefordert, die Großstädte bei der Eigenheimzulage zu bevorteilen sowie die Entfernungspauschale abzuschaffen oder zumindest auf ein erträgliches Maß zu kürzen. Gleichzeitig wird in den untersuchten Ruhrgebietsstädten die Notwendigkeit einer attraktiven Gestaltung der Binnen-

strukturen gesehen, um Agglomerationsnachteile auszugleichen und um Attraktivität zu steigern.

Wohnungspolitik

Die Wohnungspolitik wird unter mehreren Aspekten von den befragten Experten als reformbedürftig beurteilt. In Bezug auf die Förderpolitik des Landes und des Bundes gehen die Forderungen (insbesondere der Vertreter der Wohnungswirtschaft und der Politik) hin zu einem Ausbau der Subjektförderung (Wohngeld). Der soziale Wohnungsbau wird zum einen aufgrund der Ausgleichabgabe kritisiert, die es zu modifizieren gilt (vgl. Kapitel 5.2). Zum anderen wird eine Anhebung der Einkommensgrenzen gefordert, um breite Einkommenschichten zu fördern und eine sozial gemischte Mieterstruktur zu erhalten. Eine generelle Abschaffung des sozialen Wohnungsbaus wird nur von wenigen befragten Experten gefordert. Insbesondere in Köln stellt der öffentlich geförderte Wohnungsbau ein wichtiges Segment zur Versorgung von Haushalten dar, die aus eigener Kraft keine Wohnung auf dem freien Markt finden. Der Bau von Sozialwohnungen sollte aber nach klaren Regelungen erfolgen, um Fehler der Vergangenheit, wie der Bau von zu großen Siedlungen mit monotoner Architektur und einer zu geringen Differenzierung der Wohnformen, zukünftig zu vermeiden.

Für die Wohnungspolitik besteht auch die Notwendigkeit, nicht-investive Maßnahmen zur Stabilisierung von problematischen Quartieren zu fördern. Wenngleich alle befragten Vertreter von Wohnungsunternehmen diese Forderung äußerten, muss hier kritisch angemerkt werden, dass nur ein Unternehmen soziale Maßnahmen mit eigenen Mitteln in seinen Siedlungen durchführt.

Bildungspolitik

Ausgehend von der problematischen Situation an Schulen in benachteiligten Quartieren wurde von den Schulräten eine positive Diskriminierung dieser Schulen gefordert. Neben zusätzlicher Ausstattung sollten diesen Schulen mehr Lehrerstellen zur Verfügung gestellt werden. Das bedeutet für die nordrhein-westfälische Bildungspolitik, dass die Zuweisung von Lehrern nicht wie bisher weitgehend quantitativ (nach Kinderzahlen) erfolgen sollte, sondern stärker nach qualitativen Merkmalen, wie dem sozio-ökonomischen Hintergrund der Kinder bzw. des Quartiers. Parallel sollten die Sprachförderungsangebote und die Ganztagsbetreuungsangebote weiter ausgebaut werden. Sprachförderung hat dabei schon in den Kindergärten zu beginnen und bedarf eines Konzepts, welches die Sprachförderung vom Elementarbereich bis zur Sekundarstufe II regelt und abstimmt. Die Forderungen von zwei Schulräten gehen sogar soweit, dass als Voraussetzung für den Schulbesuch von neu zugezogenen nichtdeutschen Kindern ein Sprachtest zu erfolgen hat, da Lernen ohne ein entsprechendes Verständnis der deutschen Sprache nach Auffassung dieser Befragten nicht möglich ist.

Integrationspolitik

Angesichts der Zunahme von Personen mit Migrationshintergrund, insbesondere in den untersuchten Großstädten, wird eine Ausweitung und Intensivierung der Integrationspolitik gefordert. Das Zuwanderungsgesetz wurde von allen befragten Experten als positiv bewertet, da es die vorhandene Realität in den Großstädten anerkennt und Rahmenbedingungen für eine Integrationsarbeit regelt. Die eigentliche Integration erfolgt allerdings auf der kommunalen Ebene, im Quartier oder in der Nachbarschaft, so dass in den Städten ohne eine kommunale Integrationspolitik (Gelsenkirchen, Köln, Monheim, Bielefeld) von einigen Experten (insbesondere von den Ausländerbeiratsmitgliedern) die Entwicklung von kommunalen Integrationskonzepten gefordert wurde. Für die Schaffung der dazu benötigten Infrastruktur (Begegnungsstätten, Sprachförderung etc.) sind die Kommunen aber auf finanzielle Hilfen des Landes und des Bundes angewiesen.

Von Seiten der Ausländerbeiratsvorsitzenden wurde zudem mehr kommunales Mitbestimmungsrecht für Migranten gefordert. Dazu gehören die Stärkung der Ausländerbeiräte und die Schaffung eines kommunalen Wahlrechts. Zudem sollten sich auch die Parteien für Personen mit Migrationshintergrund öffnen, indem auch Schlüsselpositionen mit Migranten besetzt werden.

7.3 Fazit

Wenngleich in fünf der sechs untersuchten Kommunen – angestoßen durch die Landesförderung – integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte durchgeführt werden, sind Ansätze integrierter gesamtstädtischer Konzepte zur Vermeidung, Bekämpfung oder zur Milderung negativer Segregationsfolgen allenfalls in den drei schrumpfenden Städten zu konstatieren. Diesbezüglich muss allerdings angemerkt werden, dass die Wirkung der Konzepte, z.B. in Wuppertal, aufgrund unzureichender Finanzierung fraglich erscheint. Für die bezogen auf ihre Bevölkerungszahl stagnierenden bzw. wachsenden Städte Bielefeld und Köln kann festgestellt werden, dass Segregation nicht als gesamtstädtisches, sondern als lokales, stadtteilbezogenes Problem wahrgenommen wird und deshalb kaum in gesamtstädtischen Strategien oder Konzepten Berücksichtigung findet.

Die zuvor dargestellten kommunalen Konzepte und Maßnahmen können vielfach als innovativ beurteilt werden. Sie wirken aber oftmals nur eindimensional, d.h. auf ein Handlungsfeld beschränkt und ihnen fehlt die „Breitenwirkung“. Trotz formulierter gesamtstädtischer Ansätze, bleibt der gesamtstädtische Erfolg im Umgang mit Segregation noch nicht sichtbar. Das liegt nach unserer Auffassung zum einen an der Ambivalenz im politischen Umgang mit Segregation: Offiziell wird noch am Leitbild der „gesunden sozialen Mischung“ festgehalten, zu dessen Umsetzung aber die kommunalpolitischen Instrumente fehlen. Nur wenige Kommunen sind bislang dabei „Wunsch“ und „Wirklichkeit“ im Rahmen realistischer Leitbilder miteinander in Einklang zu bringen (z.B. Essen mit dem Konzept der „Interkulturellen Orientierung“). Zum anderen fehlt es den Kommunen natürlich auch am Geld, um die Folgen gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen zu bewältigen.

Gerade der nahe liegende Vergleich zwischen den Städten Essen und Köln verweist aber auch auf einen anderen Umstand: Gesamtstädtische Strategien im Umgang mit Segregation kommen da zu Stande und entfalten auch Wirkungen, wenn darüber intensive kommunalpolitische Debatten geführt werden und sich für die Ergebnisse wie für die Umsetzung breite politische Mehrheiten finden.

Auch auf der Landesebene gibt es eine Reihe von Maßnahmen und Programmen, deren explizites oder implizites Ziel es ist, negative räumliche Konzentrationen von bestimmten Bevölkerungsgruppen zu verhindern bzw. damit zusammenhängende negative Folgen abzumildern. Integrierte Handlungskonzepte wie das Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ bilden dabei eine gute Grundlage, um von Segregation betroffene Stadtteile durch die Bündelung von Ressourcen und Akteuren zu stabilisieren und ein soziales und ökonomisches Abgleiten zu verhindern. Es muss aber in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass dieses Programm gegenwärtig nur einen Teil der Stadtteile abdeckt, in denen Handlungsbedarf bestünde. Hier müssen sich die Landespolitik – wie auch die Kommunen – fragen lassen, wie sie sich diesem Problem zukünftig stellen wollen. Eine Ausweitung der Landesförderung auf weitere Gebiete bei gleich bleibenden oder zurück gehenden Mitteln der entsprechenden Förderprogramme wäre kaum realistisch. Um so mehr wird es darauf ankommen, dass die Kommunen noch stärker als bisher von den integrierten und stadtteilbezogenen Erneuerungsansätzen lernen, um sie in den Regelbetrieb kommunalpolitischen Handelns zu überführen. Das setzt aber auch voraus, dass die Kommunen zukünftig konzeptionell und finanziell handlungsfähig bleiben bzw. werden. Von der Seite des Landes muss in diesem Zusammenhang zu erwarten sein, wenn Förderprogramme aufgrund der schwierigen finanziellen Lage nicht weiter quantitativ auszudehnen sind, sie qualitativ besser aufeinander abzustimmen, sowie deutliche Prioritäten zu setzen, was zukünftig noch gefördert werden kann. Hier wäre eine noch stärkere Verknüpfung von Handlungsansätzen und Förderprogrammen auf integrierte und raumbezogene Handlungsansätze wünschenswert.