

Migration, Kultur, Integration : ihre Bedeutung in der deutschen und europäischen Stadtentwicklungsdiskussion

1. Zur Verankerung der Begriffe

Die Aspekte Migration, Kultur und Integration sind in der deutschen und europäischen Stadtentwicklungsdiskussion seit geraumer Zeit verankert, allerdings weniger in der Kombination dieser drei Begriffe. „Migration“ betrifft dabei in der Planersprache zunächst alle Wanderungsbewegungen im Raum. Die Migration von Immigranten ist dabei nur eine, allerdings besonders beachtete Facette. Im Fokus steht vor allem der Aspekt einer stadträumlichen Ballung bestimmter „sozial schwacher“ Bevölkerungsgruppen, zu denen Immigrantenhaushalte lange Zeit pauschal gezählt wurden. Zusammen mit weiteren A - Indikatoren : Alte, Arbeitslose, Alleinerziehende, Arme --- bilden die Ausländer „segregierte“ Stadtquartiere, im Extremfall wird von „Ghettobildung“ gesprochen. Später setzt sich der Begriff der „benachteiligten“ Quartiere durch, die für ihre Bewohner benachteiligend wirken und ihre Chancen auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben mindern. Der Stadtteil oder das Stadtquartier ist jedenfalls die Ebene der Planung und Intervention, weil sich hier die Probleme der Integration am direktesten zeigen.

In diesem Denkschema und Sprachgebrauch zählt der jeweilige Anteil von ausländischen Haushalten, später solcher „mit Migrationshintergrund“, zu den Kernindikatoren bei der Bestimmung von Sanierungsgebieten seit Erlass des Städtebauförderungsgesetzes 1971, verbunden mit dem Bund- Länder- Städtebauförderprogramm, das sich seither stark ausdifferenziert hat, u.a. in das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsprogramm - die soziale Stadt“ ab 1999.

Der Aspekt „Kultur“ kommt in der Planungsdiskussion und -verwaltung im Wesentlichen als Teil der Infrastrukturbereitstellung vor. Die Feststellung von Bedarfen, gemessen an bestimmten Richtwerten, Standortsuche und -bestimmung, sowie die planungsrechtliche Absicherung sind hier die konkreten Aufgaben. Mit der kleinteiligen Arbeit in geförderten Stadtquartieren, insbesondere solche aus dem Programm „Soziale Stadt“, sind Planer z.B. in der Rolle von Quartiersmanagern zunehmend auch mit inhaltlichen Aspekten von (Stadtteil)Kultur als strategisches Element und als Fördergegenstand befasst.

„Integration“ war in der Planungsdiskussion eher ein mitlaufender Begriff, da hier andere Politikbereiche, z.B. Arbeitsmarkt-, Bildungs- oder Sozialpolitik in der Vorhand gesehen wurden. Gleichwohl gewinnt Integration auch im Planungsbereich zunehmend an Bedeutung in dem Maße, wie Programme der Städtebauförderung Schnittstellencharakter für integrierte Ansätze zur Quartierserneuerung und -stabilisierung annehmen. Eine Zeit lang sollten städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Aktivitäten sogar vorrangig für Ziele einer gesellschaftlichen Integration Verantwortung übernehmen, was naturgemäß nicht funktionieren konnte. Erst die stärkere sozialräumliche Ausrichtung z.B. der Jugend- und Sozialverwaltungen, hat die Gewichte wieder etwas zurecht gerückt.

2. Wie die Diskussion in Europa begann¹

¹ Dieser Abschnitt basiert im Wesentlichen auf : Rolf Froessler : Stadtviertel in der Krise. Innovative Ansätze zu einer integrierten Quartiersentwicklung in Europa. ILS- Schriften 87, Dortmund 1994

Über benachteiligte Stadtquartiere wird in Europa verstärkt seit den 1980er Jahren diskutiert. Unruhen in den Pariser Vorstädten, die 1.Mai- Auseinandersetzungen in Berlin und viele ähnliche Vorkommnisse mobilisieren die Politik, setzen Ressourcen für Untersuchungen der Ursachen und für erste Maßnahmen einer sozial orientierten Erneuerung frei. 1989 kommt es auf Initiative der französischen Delegation Interministerielle a la Ville zur Gründung eines Netzwerks von 25 Städten in 10 europäischen Staaten, das von der EU und nationalen politischen Institutionen unterstützt wird. In Deutschland ist das vor allem die Landesregierung von Nordrhein- Westfalen, Dortmund und Duisburg sind neben Bremen und Frankfurt/Oder Teilnehmerstädte des Netzwerks „Quartiers en Crise“.

Der intensive internationale Erfahrungsaustausch über mehrere Jahre hinweg führt zu einer Reihe gemeinsamer Berichte und Handlungsempfehlungen, sowie zu weiteren Forschungsaktivitäten mit dem Ziel einer aktiven Politikberatung.

Allen Quartieren in den Netzwerkstädten ist eine zunehmende Verarmung und Marginalisierung der Bewohnerschaft gemeinsam, hervorgerufen vor allem durch städtische Segregationsprozesse. Insofern mag es nicht verwundern, wenn „Kultur“ nicht im Fokus der strategischen Ansätze einer Quartiersstabilisierung steht - jedenfalls nicht explizit. Aus der durchgängigen Feststellung, dass „soziale Exclusion“ eines, wenn nicht das entscheidende Problem der Menschen in den untersuchten Stadtteilen ist, kann aber geschlossen werden, dass alle Strategien, die eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zum Ziel haben, implizit kulturelle, vor allem soziokulturelle Elemente enthalten. Kulturarbeit heisst hier vor allem zunächst auch Bildungsarbeit, da in diesem Bereich große Defizite vorliegen.

Die wesentlichste Empfehlung aus der Netzwerkarbeit besteht darin, für die „Quartiere in der Krise“ einen „integrierten Handlungsansatz“ zu formulieren, der u.a. Bildung und kulturelle Selbstverwirklichung einschliesst. Um das zu erreichen, wird eine „neue Qualitätspolitik“ statt der üblichen sektoralen politischen Routinen gefordert.

Integration wird als Ziel der Quartiersstabilisierung nahezu in allen Dokumenten an vorderer Stelle benannt, i.d.R. auf Migranten bezogen, manchmal auch auf weitere „Problemgruppen“. Auf der operationalen Ebene tauchen in untersuchten Förderprogrammen, z.B. aus Frankreich, Sozial- und Kulturzentren, oder auch kulturelle und soziale Animation auf. So wird z.B. in der Stadtteilvereinbarung von Vandoeuvre, einer Vorortgemeinde von Nancy, als eines der wichtigsten Interventionsfelder die ökonomische, soziale und kulturelle Integration genannt. Dazu sollen u.a. regelmäßige interkulturelle Veranstaltungen durchgeführt werden (1991).

Insgesamt aber ist Kulturförderung faktisch eine eher nachgeordnete Teilstrategie in den untersuchten europäischen Netzwerkstädten. Immerhin fällt auf, dass in vielen europäischen Ländern zu dieser Zeit deutlich mehr nichtinvestive Strategien der Quartierserneuerung eingesetzt werden als im traditionell auf bauliche Maßnahmen orientierten Deutschland. Dabei bewegen sich Programme und Angebote der kulturellen Anpassung von Migranten eher auf der Ebene von Bewältigung des Alltags als auf einer Förderung künstlerischer kultureller Praktiken. Manchmal, so scheint es, bleibt es auch nur bei der Ermöglichung folkloristischer Beiträge auf Straßen- oder Stadtteilstellen.

Weshalb gerade auf kommunaler Ebene die (Re)Integration sozialer „Problemgruppen“, zu denen regelmäßig „Ausländer“ oder Migranten gezählt werden, vorrangiges Politikziel sein muss, erhellt beispielhaft das folgende Zitat : „Wesentliche Bausteine unserer demokratischen Gesellschaft sind Selbstachtung und Wertschätzung - sie befähigen zur Selbsthilfe, Initiative,

Kreativität. Es gilt, diese Potentiale der Menschen zu nutzen. Der soziale Frieden, ein wesentlicher Standortfaktor, ist ansonsten massiv bedroht.“ (Stadt Essen, ISSAB 1993, S.6 in : Froessler, Rolf S.65).

3. Politische Reaktionen auf die Netzwerkarbeit

Der internationale Austausch Ende der 1980er/ Anfang der 1990er Jahre hat verschiedene politische Reaktionen zur Folge, nicht zuletzt durch eine rasant fortschreitende Segregation städtischer Quartiere, die von der Politik mit Sorge beobachtet wird.

In Deutschland werden zunächst einzelne Bundesländer initiativ, allen voran NRW : 1993 startet dort das Förderprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. Hamburg folgt 1994 mit einem „Armutsbekämpfungsprogramm“, das 1999 in das Programm „Soziale Stadtteilentwicklung“ überführt wird. In Bremen wird 1998 das Programm „Wohnen in Nachbarschaften (WIN) - Stadtteile für die Zukunft entwickeln“ gestartet. Einige andere Bundesländer (Hessen, Niedersachsen) beginnen zu diesem Zeitpunkt ebenfalls mit entsprechenden Experimenten.

Betrachtet man die genannten Programme auf die hier untersuchten Aspekte Kultur und Integration, so findet man im wesentlichen Ziel- und Maßnahmenformulierungen, die den Neu- oder Umbau von Gebäuden für soziale und kulturelle Zwecke zum Inhalt haben. In NRW enthalten immerhin 3 von 13 Handlungsfeldern entsprechende Ansätze :

- Soziale und kulturelle Infrastruktur/ Stadtteilzentren
- Soziale Netze und kulturelle Aktivitäten
- Integration/ Zusammenleben im Stadtteil

Besonders die letzteren Handlungsfelder verweisen darauf, dass unter der Federführung der Städtebauförderung auch prozessorientierte Strategien und Maßnahmen zum Zuge kommen sollen. Folgerichtig ist z.B. die Kulturpolitik in allen Steuerungsrunden, so auch in der innovativen interministeriellen Arbeitsgruppe vertreten.

In der Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (HEGISS) wird ein Baustein formuliert, der nur noch im Hintergrund bauliche Aspekte mit enthält :“ Verbesserung des sozialen und kulturellen Lebens im Stadtteil.“ Hier werden dann sehr konkrete Strategien und Maßnahmebündel benannt, die ohne einen integrierten Ansatz im Sinne der Zusammenführung unterschiedlicher Fachpolitiken im Rahmen eines Städtebauförderprogramms gar nicht realisierbar wären, z.B. :“ Einrichtung von spezifischen Beratungs - und Dienstleistungsangeboten, insbesondere für spezielle Zielgruppen wie Jugendliche, Frauen, Männer und ältere Menschen.“

Auch in den Berliner Zielformulierungen ist von einer „----kulturellen und baulichen Stabilisierung des Quartiers“ die Rede. Hier ist eine spezifische Verbindung mit Projekten erkennbar, die nachhaltig beschäftigungswirksam sein sollen.

Interessant erscheint in diesem Zusammenhang, dass mit Kulturförderung immer weniger das Herantragen von Angeboten von außen gemeint ist, sondern vor allem das Erkennen und Fördern von „kulturellen Potenzialen“, wie es z.B. in dem Hamburger Förderprogramm von 1999 formuliert wird.

Auf der kommunalen Ebene wird ab Mitte der 1990er Jahre vereinzelt mit administrativen Innovationen experimentiert. Am bekanntesten wird das Frankfurter „Amt für multikulturelle Angelegenheiten“ - erklärlich aus einem hohen Anteil von Migranten, der globalen Vernetzung der Stadt, und einer spezifischen kommunalpolitischen Situation. Inhaltlich

verweist der Name des Amtes auf eine sehr strittige Debatte über Multikulturalismus in diesen Jahren. Der Begriff ist heute in dem der „Interkultur“ aufgegangen. Michael Krummacher plädiert schon 1999 für eine „Agenda interkultureller Stadtpolitik“².

Aus Mitteln der Europäischen Strukturfonds werden in den Förderperioden 1994 - 99 und 2000 - 2006 mehrere Städte in Deutschland im Rahmen des URBAN - Programms gefördert. Auch hier werden einzelne beispielhafte Projekte, vornehmlich aus dem Bereich der Soziokultur, ermöglicht, die in ihrer Konzeptionierung und Abwicklung Lernfelder für nationale Programme bilden.

4. Das Programm „Soziale Stadt“

Seit 1997 werden in der Bauministerkonferenz der BRD die Erfahrungen aus den Länderprogrammen ausgetauscht und ein nationales Förderprogramm vorbereitet. Dieses startet 1999 unter dem Namen : „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ (kurz : „Soziale Stadt“). Als neuntes, letztes Handlungsfeld wird „Kultur und Freizeit“ benannt. Diese Platzierung scheint nicht zufällig : nach allen „klassischen“ Interventionsbereichen aus der Städtebau-, Wohnungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hat dieses letzte Handlungsfeld den Charakter einer „schönen Zugabe“.

Auch Integrationsziele tauchen eher implizit auf, z.B. wenn von „Unterstützung des sozialen Miteinander“ die Rede ist.(s. Döhne, H.-J. u. Walter,K. in BBaubl Heft 5/ 99 S.25). In der schematischen Darstellung der Verzahnung beteiligter Politikfelder im Einführungsartikel der beiden Ministerialbeamten wird „Kultur und Freizeit“ mit „Bildung“ zusammengefasst - eine Kombination, die dem realen Geschehen in den geförderten Stadtquartieren durchaus gerecht wird : die Beseitigung von Bildungsdefiziten als Grundlage der Entfaltung von (Stadtteil)Kultur wird nach und nach zu einem dominanten Ziel der Quartiersentwicklung.

Noch konkreter formuliert es der Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe „Soziale Stadt“ (April 1998) : das Unterkapitel 3.4 ist überschrieben : „Soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur“. Damit wird noch einmal sehr deutlich, dass es sich bei der „Sozialen Stadt“ in erster Linie um ein Investitionsprogramm handelt und die Förderung nichtinvestiver Maßnahmen aus den Ressourcen anderer Ressorts kommen muss. Im Bericht zur ersten Zwischenbilanzierung des Programms „Soziale Stadt“ (2002) heisst es dazu : „Das Fehlen von Zusammenarbeit zwischen „Kultur“ und „Sozialem“ wurde schon in den 80er Jahren beklagt. Bisher spielte das Handlungsfeld „Stadtteilkultur“ auch in den Programmgebieten der Sozialen Stadt eine eher untergeordnete Rolle“ (S. 35).

In Einzelfällen führen lokale Initiativen aber zu ersten beispielgebenden Ergebnissen, so etwa das „Forum Leipziger Osten“, das im August 2001 den Schwerpunkt Bildung und Kultur kreierte. Neben solchen besonderen Aktivitäten läuft aber im Rahmen der routinemäßigen Verbesserung der quartiersbezogenen Infrastruktur die ganze Bandbreite von Bestandsqualifizierung und Neubau in den Fördergebieten. Die Städte verpflichten sich mit Beginn der Förderung aus dem Bund - Länder - Programm selbst, bei ihrem planmäßigen Infrastrukturausbau die geförderten Gebiete zu privilegieren. Damit schaffen die Bau- und Planungsverwaltungen, die fast immer die Federführung bei der Programmabwicklung inne haben, die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung von Stadtteilkultur und Integrationsangeboten.

²Michael Krummacher : Agenda interkulturelle Stadtpolitik. Forschungsbericht, Bochum 1999

2002 scheint insofern einen gewissen Umschwung in der Wertigkeit von Stadtteilkultur erbracht zu haben, als gezielte Umfragen und vor- Ort- Recherchen des DIFU zum Ende des Jahres wesentlich positivere Ergebnisse zeitigen : unter 20 Handlungsfeldern wird die Förderung der Stadtteilkultur an 6. Stelle genannt. Das info Nr. 10 zur Sozialen Stadt vom Dezember 2002 mit dem Schwerpunkt „Kultur im Stadtteil“ zeigt eine große Bandbreite von teilweise sehr fantasievollen kulturellen Aktivitäten in Soziale- Stadt- Gebieten. In Kategorien gefasst, gibt es „klassische“ kulturelle Projekte, solche zur Identitätsstärkung und -bildung, Projekte zur Imageverbesserung und solche zur Förderung von Kommunikation und Aneignung. Besonders Letztere erfüllen in besonderer Weise die Integration und das Miteinander. Aber auch der Aspekt der Reintegration der ausgegrenzten, stigmatisierten Stadtquartiere in die Gesamtstadt wird , wenigstens ansatzweise, mit kulturellen Strategien bearbeitet, wie etwa den Projekten zur Imageverbesserung.

Worauf es vielen Akteuren in Soziale- Stadt- Prozessen ankommt, soll stellvertretend ein Zitat von Andreas Distler beleuchten, hier bezogen auf bildende Kunst im Stadtraum : „Die Versuchung liegt natürlich nahe, auch in den Quartieren der „Sozialen Stadt“ die bedrückende Ödnis von Gebäuden und öffentlichem Umfeld wohlfahrend und fürsorgend mit gefälligen Kunstwerken zu mildern : mit einem volkstümlich dekorierten Brunnen, einem Wandbild, das freundliche Szenen des Alltags zeigt, einer Skulptur, die pittoresk von der guten alten Ortsgeschichte erzählt. Solche Wohlfahrt an Orten, an denen die „klassische“ Kunst für die meisten dort lebenden Menschen wenig Bedeutung hat und Resignation gegenüber der Umgebung überwiegt, ist sinnlos und vertut eine Chance : wo Sprachlosigkeit vorherrscht und die Flut der stets dominanten und oszillierenden Bilder von Medien und Werbung die Weltsicht versperrt, könnte Kunst - fern von allen Stil- und Modernitätsdiskussionen - eine neue Form der Aufmerksamkeit für die eigene Lebenssituation und Ortsgeschichte begründen, die über andere Dialogverfahren kaum zu erreichen ist.

Solche Kunst verlässt die narzisstische Binnenwelt von global gehandelter Hochkultur und wandert zu den Menschen an die Peripherie. Sie nimmt teil an deren Wahrnehmungs- und Ausdrucksmöglichkeiten, ohne den Anspruch an authentische, zeitgenössische Kunst aufzugeben. Sie verrät sich nicht artifiziell, sondern sucht Verständlichkeit, wie sie in den mittelalterlichen Altar- und Wandbildern noch selbstverständlich war.----- Solche Kunst als Baustein der „Sozialen Stadt“ ermöglicht Realitätsgewinn, Selbst- Verständnis und damit Selbst- Bewusstsein für die Beteiligten. Sie ist nicht mehr ein das Gewissen beruhigendes Dekor, um eine unwirkliche und kaum heilbare Welt mit falschen Bildern zu erheitern, sondern ein Medium, das Sprache verleiht und so vielleicht Resignation überwinden hilft und in der Folge davon tatsächlich Heiterkeit verschaffen kann.“³

Gerade der von Distler genannte Aspekt der Gewinnung von Selbstbewusstsein durch künstlerische, kulturelle Betätigung auf verschiedenen Niveaus und mit allen denkbaren Ausdrucksformen entspricht in hohem Maße einem Oberziel der Soziale- Stadt- Philosophie : Empowerment, also Hilfe zur Selbsthilfe statt einer temporären Abfederung von Defiziten durch konzentrierte Transferleistungen öffentlicher und privater Träger.

Die Bilanz des Soziale- Stadt- Programms nach zehn Jahren ergibt nach einhelliger Meinung der Akteure eine hohe Erfolgsquote. Das gilt leider nur eingeschränkt für den Anspruch, unter diesem Label auf allen Ebenen von Bund, Länder und Kommunen eine stärker (sozial)raumbezogene, integrierte Stadtteilentwicklungspolitik zu generieren. Auch wenn dieses Ziel in Einzelfällen erreicht werden konnte und es insgesamt einen Lernfortschritt des politisch- administrativen Systems bezüglich einer ressortübergreifenden Handlungsweise

³ Andreas Distler : „Soziale Stadt - ein Raum für Kunstarbeit“ in : Soziale Stadt info Nr. 10, DIFU (Hrsg.), 12/2002

gegeben hat, bleibt auf diesem Feld noch viel zu tun. Mut machen die Erfahrungen vor Ort, wo Akteure oft mit unkonventionellen Mitteln Kultur gefördert und damit auch der Integration gedient haben. Lokale Verfügungsfonds z.B. haben hier oft mit geringen finanziellen Anreizen gerade auch bei der Förderung von Stadtteilkultur positiv gewirkt. Das betrifft nicht nur investive Maßnahmen, sondern auch die Ermöglichung von kulturellen Angeboten. Die 16 Bundesländer interpretieren hier die vereinbarten Spielräume zur Förderung nichtinvestiver Maßnahmen aus dem Städtebaupf durchaus unterschiedlich. Auf der Seite privater Akteure müssen viele Wohnungsbaugesellschaften, aber auch Kirchen und andere Religionsgemeinschaften genannt werden, wenn es um die Förderung der Stadtteilkultur in Soziale- Stadt- Gebieten geht. Nicht zu vergessen sind in diesem Zusammenhang viele Vertreter der so genannten „freien Szene“, die in diesem Kontext engagierte Arbeit leisten - bezahlt, aber oft auch aus freien Stücken.

5. Künftige Entwicklungen in Deutschland und Europa

Wichtig erscheint auf mittlere und längere Sicht, dass es 2007 unter der deutschen Ratspräsidentschaft gelungen ist, die sozial orientierte Quartiersentwicklung in die „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ als wichtiges Handlungsfeld aufzunehmen. „Eine Politik der sozialen Integration, die zur Verringerung von Ungleichheit beiträgt und der sozialen Ausgrenzung entgegen wirkt, ist die beste Garantie für den Erhalt der Sicherheit in unseren Städten“, heisst es dort u.a. Alle 27 EU- Staaten haben sich mit der Verabschiedung der Leipzig- Charta verpflichtet, die genannten Ziele in nationale Politik umzusetzen, unterstützt durch erhebliche Mittel aus den europäischen Strukturfonds.

Deutschland hat den Ball mit der Formulierung einer „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ schon im Sommer 2007 aufgenommen. In deren Rahmen soll z.B. die Programmatik des Förderprogramms „Soziale Stadt“ gestärkt und weiter entwickelt werden. In bislang zwei Projektaufufen wurden beispielgebende Initiativen gesucht, mehr als 70 werden inzwischen gefördert, darunter auch solche, die sich auf Leitziele der „Sozialen Stadt“ beziehen. Der neue Schwerpunkt liegt auf einer „Aktivierung neuer (zivilgesellschaftlicher) Partnerschaften“. Unter dieser Überschrift werden Beiträge zu einer „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements im Quartier“ und „vorbildliche Modelle einer sozialräumlichen Integration“ angeregt.⁴

Diese Formulierungen bieten Raum, Projekte zu kreieren, in denen der spezifische Beitrag der Kultur (in einem weiten Sinne), zur Integration von Stadtquartieren mit einem hohen Migrantenanteil in die Gesamtstadt ebenso thematisiert werden kann, wie die Integration von Zuwanderern in die jeweilige Aufnahmegesellschaft der Stadtteile und Städte.

Christian Kopetzki
Kassel, August 2009

⁴Engelbert Lütke- Daldrup: „Schritte zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik : Ziele und Perspektiven“ in : BMVBS (Hrsg.) : „Auf dem Weg zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik“, Berlin 2007