

Soziale, ethnische und demografische Segregation in Nordrhein-Westfalen

CHRISTIAN MEYER

Der sozioökonomische und demografische Wandel beeinflussen gegenwärtig und in absehbarer Zukunft gravierend die Entwicklung der Städte und Stadtregionen. Quartiere entwickeln sich unter immer schneller veränderten wirtschaftlichen, sozialen, demografischen, kulturellen und politischen Rahmenbedingungen – allerdings in unterschiedlichen Geschwindigkeiten. In dieser Situation könnte segregierte Armut in der Stadt dazu führen, dass bestimmte Teilbereiche der Stadt dauerhaft von positiven Entwicklungen abgehängt werden indem technische, städtebauliche und architektonische Weiterentwicklung anderswo stattfindet. Das Resultat wäre eine verstetigte Segregation mit der Gefahr, bestimmte Bevölkerungsgruppen von der gesellschaftlichen Teilnahme dauerhaft auszugrenzen.

1. GRUNDLEGENDE PROZESSE DER STADTENTWICKLUNG

Segregation und Stadtentwicklung

Segregation ist sowohl als Prozess als auch als (statisches) Merkmal zu verstehen: Während das Merkmal »Segregation« eine bezogen auf den Raum ungleichmäßige Verteilung von Bevölkerungsgruppen meint, wobei sowohl ein einzelnes als auch mehrere segregierende Merkmale für die Verteilung eine Rolle spielen können, beschreibt »Segregation« als Prozess den Vorgang und die Stadien der Entmischung von Bevölkerungsgruppen und das Entstehen von mehr oder weniger homogenen Nachbarschaften, die zum Teil mit dem Vorhan-

densein von natural areas (»natürlich begrenzte Teilträumen« nach der sog. Chicagoer Schule (Friedrichs 1995) korrelieren.

Das Resultat einer starken Segregation ist die Ausbildung charakteristischer Stadtviertel, deren typische Eigenschaften das »Image« zusammenfasst, was allgemein bekannt ist. Als Beispiele seien hier genannt: Essen Bredeney und Katernberg, Köln Hahnwald und Chorweiler sowie das Kreuzviertel und die Nordstadt in Dortmund. Die Aufzählung von genau diesen Stadtteilen (mit entweder positivem oder negativem Image) weist bereits darauf hin, dass offenbar zwei grundverschiedene Segregationsprozesse unterschieden werden müssen: Die freiwillig angestrebte (aktive) und die durch Diskriminierung oder andere Restriktionen erzwungene (passive) Segregation. Es können drei verschiedene Formen der residentialen Segregation mit unterschiedlichen räumlichen Ausprägungen, die sich jeweils überlagern können, unterschieden werden:

- die soziale Segregation (nach dem sozialen Status),
- die ethnisch (religiöse) Segregation (nach der Herkunft) und die
- demografische Segregation (nach Alter bzw. Lebenszyklusphase).

Demografischer Wandel und Stadtentwicklung

Der *demografische Wandel* als zusammengefasstes Phänomen von demografischer Entwicklung und sozialem Wandel ist eine der großen gesellschaftlichen Herausforderungen für unsere Regionen und Städte. Der demografische Wandel ist ein mittlerweile von Wissenschaft und Medien weitreichend diskutiertes Phänomen.

Die Abnahme der Geburtenraten und eine zunehmende Lebenserwartung bei gleichzeitiger Zuwanderung aus dem Ausland sind drei wesentliche Faktoren des demografischen Wandels, der laut vorliegenden Prognosen weiter anhalten und aller Voraussicht nach nicht umkehrbar, allenfalls abzuschwächen sein wird. Wanderungen zwischen einzelnen Bundesländern oder Städten führen zu regional unterschiedlichen Entwicklungen. Dadurch werden die niedrigen Geburtenraten mancherorts ausgeglichen und in Regionen mit Bevölkerungsverlusten verschärft sich durch Abwanderung und negative natürliche Bevölkerungsentwicklung der demografische Schrumpfungs- und Alterungsprozess entsprechend drastisch.

Die räumliche Betrachtung des demografischen Wandels lässt demnach eine Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung erkennen. Diese zeigt sich innerhalb Nordrhein-Westfalens z.B. in

Form des wachsenden Münsterlandes oder Rheinlands auf der einen Seite und schrumpfenden Teilen des Ruhrgebiets oder Südwestfalen auf der anderen Seite. Ähnliches ist auch kleinräumig innerhalb einzelner Städte zu beobachten: beispielsweise verlieren im bevölkerungsmäßig stagnierenden Dortmund benachteiligte innerstädtische Viertel Bevölkerung, während randstädtische Stadtteile weiterhin Zuwächse verzeichnen können.

Bezogen auf ihre demografische Entwicklung, ergeben sich für Städte und Regionen unterschiedliche Ausgangspositionen und Verläufe: Auf der einen Seite kann die Abwanderung von Bevölkerung auf einen zu bewältigenden Strukturwandel (städtisch) oder eine peripherer Lage (ländlich) zurückgehen. Aufgrund selektiver Abwanderung von insbesondere Jüngeren und Qualifizierten resultiert ein gesellschaftlicher Alterungsprozess, ebenso kann Fachkräftemangel entstehen. Wirtschaftliche Dynamik führt auf der anderen Seite nach wie vor in prosperierenden Regionen zu Bevölkerungszuwachsen und einer im Landesvergleich jüngeren Bevölkerungsstruktur. Durch Suburbanisierungsprozesse kann auch das Umland profitieren. Demografische Veränderungen sind dort nur wenig spürbar, und wenn, nur mit Verzögerung zu erwarten.

Die gesellschaftliche Internationalisierung findet sich vor allem im (groß)städtischen Raum. Dort sind es vor allem Wohnquartiere mit einfacher Wohnqualität, wie ehemalige Arbeiterstadtteile, Geschosswohnungsbau der 1950er und 1960er Jahre oder (Groß)Wohnsiedlungen der 1970er Jahre, in denen wachsende Anteile von Bevölkerung mit Migrationshintergrund feststellbar sind. Kleinräumig bilden Migranten in machen Quartieren schon die Bevölkerungsmehrheit. Gesicherte statistische Aussagen und Analysen zur Migration sind aber aufgrund einer schwindenden Datenbasis aufgrund des neuen Staatsbügerrechts immer weniger möglich. Aber nicht nur im städtischen Raum finden wir Migration, im ländlichen Raum kommt die Aussiedlerproblematik zum Tragen, die sich statistisch kaum abbilden lässt.

Im Ergebnis wirken die Wanderungen der Bevölkerung (oder »die Abstimmung mit dem Möbelwagen«) verschärfend oder ausgleichend auf die demografischen Entwicklungen. Aktuell sind Alterung und Bevölkerungsabnahme vor allem in den Städten des Ruhrgebiets zu konstatieren, während das Rheinland oder Ostwestfalen Bevölkerungszuwächse und eine momentan insgesamt junge Bevölkerungsstruktur aufweisen. Allerdings zeigen die verschiedenen Be-

völkerungsprognosen der letzten Jahre auch, dass der demografische Wandel keinen festgelegten Bahnen folgt¹ und die Stadt-, Regional- und Landesplanung kaum Instrumente und Einflussmöglichkeiten zur Gestaltung demografischer Prozesse haben.

Schrumpfende Städte

In schrumpfenden Städten kommen zwei Prozesse zum Tragen, die sich wechselseitig beeinflussen: der Verlust von Einwohnern (der durch den demografischen Wandel verursacht sein kann) und eine vergleichsweise ungünstige wirtschaftliche Entwicklung (Tenz/Lang 2003: 130). Beide Prozesse haben erstens finanzielle Auswirkungen für die Städte und haben zweitens zur Folge, dass die baulich physische Gestalt der Städte einem vermindernden Bedarf angepasst werden muss. Finanzielle Auswirkungen ergeben sich beispielsweise durch sinkende Gewerbesteuereinnahmen und Kaufkraft oder durch steigende Erwerbslosigkeit und höhere Sozialausgaben. Auch Bezogen auf die Einwohnerverluste ergeben sich Mindereinnahmen, z.B. durch eine sinkende Einkommensteuer, geringere Einnahmen für die Benutzung von Infrastrukturen (denen kaum reduzierbare Fixkosten gegenüberstehen) oder reduzierte Schlüsselzuweisungen. Räumliche bzw. städtebauliche Konsequenzen ergeben sich beispielsweise durch ein Überangebot an Wohnungen, untausgelasteten Infrastrukturen, wie Kindergärten und Schulen oder brachfallenden Industrie- oder Einzelhandelsflächen. Handelt es sich um besonders wichtige Flächen (etwa im Zentrum) oder übersteigt der Wohnungsleerstand ein gewisses Maß, muss die öffentliche Hand z.B. mit Rückbau (Bsp. Stadtumbau Ost in den neuen Bundesländern) oder Umnutzung (Bsp. Brachflächenreaktivierung Grundstücksfonds NRW) eingreifen. Maßgeblich für die aus Schrumpfungsprozessen folgenden Veränderungen für die Stadtentwicklung ist jedoch die Intensität der Prozesse. Besteht beispielsweise eine negative wirtschaftliche Entwicklung, kann durch den Fortzug gut ausgebildeter mobiler Bevölkerungsschichten ein sich selbst verstärkender Prozess entstehen: durch Kaufkraftverluste gehen weitere Arbeitsplätze verloren, die den Wegzug weiterer Bevölkerung in Gebiete mit Arbeitskräften

1 | Für Dortmund wurde im Jahr 2001 noch eine stark sinkende Bevölkerungsentwicklung prognostiziert. Die Prognose aus dem Jahr 2004 ging von einer leicht steigenden Bevölkerungszahl aus.

bedarf nach sich zieht. Solche Teufelskreise zu durchbrechen, ist die Aufgabe von Stadterneuerung und Stadtumbau.

Sozialräumliche Polarisierung in schrumpfenden Städten

Die Entwicklung der Städte in NRW ist über lange Zeiträume durch starke Bevölkerungszuwächse geprägt worden. Entsprechend standen die Bewältigung des städtischen Wachstums und der daraus entstehenden Probleme lange Zeit im Fokus stadtplanerischen Handelns. Die Entwicklung der Städte gestaltet sich inzwischen heterogener und differenzierter.

Der demografische Wandel hat vielerorts in NRW die Bevölkerungsentwicklung gebremst und teilweise sogar umgekehrt. Dies stellt die Stadtentwicklung und Wohnungswirtschaft vor neue Herausforderungen. Hatte noch zu Beginn der 1990er-Jahre die Wohnraumversorgung erste Priorität, ist in vielen Städten heute eine quantitativ ausreichende Wohnungsversorgung vorhanden, die z.T. den Bedarf übersteigt. Vor dem Hintergrund vielerorts entspannter Wohnungsmärkte rücken die *qualitative* Wohnraumversorgung und die *qualitative* Entwicklung von Stadtquartieren mehr und mehr in den Fokus planerischen und wohnungswirtschaftlichen Handels. Während in wachsenden Städten Segregationsprozesse durch die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt über Verdrängung erfolgen, lässt sich in schrumpfenden Städten eine zunehmende Polarisierung der Bevölkerung nach der sozialen Lage durch eine gänzlich andere Entwicklung feststellen (ILS NRW/ZEFIR 2006). In schrumpfenden Städten wird die räumliche Segregation bzw. soziale Polarisierung durch selektive Wanderungen verstärkt: Zum einen durch die sozial selektive Abwanderung aus der Kernstadt in die Umlandregionen und zum anderen durch sozial selektive Binnenwanderungen innerhalb der Städte. In schrumpfenden Städten gewinnen Segregationsprozesse aufgrund der entspannten Wohnungsmarktlage an Dynamik: Eine erhöhte Wohnungsleerstandsquote und sinkende oder stagnierende Mieten begünstigen eine stärkere Fluktuation innerhalb der Stadt, da Haushalte mit ausreichendem Einkommen auch ohne großen finanziellen Mehraufwand und Zeitaufwand ihre Wohnsituation durch einen innerstädtischen Umzug verbessern können (ILS NRW/ZEFIR 2006). Durch einen sich selbst verstärkenden Prozess nimmt so die Polarisierung innerhalb der Stadt zu. Benachteiligte Quartiere

drohen so noch stärker zu Orten sozialer Exklusion und damit auch wiederum zur Ursache erneuter Benachteiligung zu werden.

2. SEGREGATION IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Segregation ist städtisch. Die Entstehung sozialstrukturell, demografisch und ethnisch relativ homogener kleinräumiger Siedlungsbezirke ist ein Charakteristikum städtischer Lebensverhältnisse. Das gilt auch für die Städte in NRW. Neu an der gegenwärtigen Bevölkerungsentwicklung in den Städten ist Segregation bei schrumpfender Bevölkerung (s.o.). Auch Bevölkerungsrückgang ist mittlerweile weitgehend städtisch. Diese Entwicklung beobachten wir bereits seit den 1970er Jahren. Indem die großen Städte in diesem Zeitraum an Bevölkerung verloren haben, sind sie aber zugleich auch gewachsen, denn sie haben sich in einem Prozess der Suburbanisierung in ihr Umland ausgedehnt. Für das Ruhrgebiet wurden diese Entwicklungen von Klemmer (2001) und Strohmeier/Kersting (2002) beschrieben. Vor allem Familien der Mittelschicht haben in den letzten Jahren die Städte verlassen. Wir beobachten in den Städten und im Verhältnis der Städte zu ihrem Umland die regionale und kleinräumige Entmischung einer schrumpfenden einheimischen Bevölkerung. Diese Entwicklung ist seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre überlagert worden durch Wanderungsgewinne aus dem Ausland. Die Zuwanderung ging vor allem in die schrumpfenden Städte. Außenwanderungsgewinne und die vergleichsweise hohen Geburtenzahlen der Migranten haben bis zum Ende des Jahrhunderts die Bevölkerungsverluste der Städte gebremst.

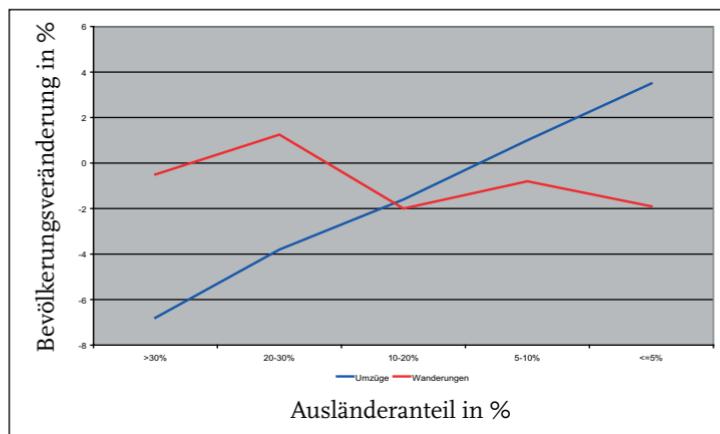
Die folgenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf das Gutachten »Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten.«, das vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen (ILS NRW) gemeinsam mit dem Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (ZEFIR) im Auftrag der Enquetekommission »Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen« erarbeitet worden ist (ILS NRW/ZEFIR 2006).

Ergebnisse kleinräumiger empirischer Analysen in Nordrhein-Westfalen

Bei einer entspannten Wohnungsmarktsituation haben wir es im Vergleich zu einer angespannten mit einer höheren Dynamik sozialräumlicher Polarisierungsprozesse zu tun. Dies bedeutet, das Umzugsgeschehen in Städten mit Wohnungsüberhängen ist in hohem Maße sozial selektiv und hebt bestehende sozialräumliche Polarisierung in den Quartieren weiter hervor.

Dies belegen u.a. Analysen der Stadt Dortmund. Dort wurde festgestellt, dass die Salden der Zu- und Fortzüge aus dem bzw. in das Stadtgebiet sich kleinräumig nicht nennenswert unterscheiden. Dieses stellt sich allerdings bei innerstädtischen Wanderungen ganz anders dar: Hohe negative Bevölkerungssalden durch innerstädtische Umzüge sind insbesondere für benachteiligte Quartiere festzustellen, d.h. für Stadtteile, die durch hohe Anteile von Nichtdeutschen und Arbeitslosen geprägt sind und für die eine unterdurchschnittliche Wohnflächenversorgung zu konstatieren ist. Beispielsweise verlor die Dortmunder Nordstadt im Jahr 2000 durch innerstädtische Umzüge und in geringerem Maße durch Fortzüge aus Dortmund im Saldo 2,3 Prozent ihrer Bevölkerung. Durch die im gesamtstädtischen Vergleich sehr viel jüngere Bevölkerungsstruktur und die daraus resultierende positive natürliche Bevölkerungsentwicklung reduzierte sich dieser Bevölkerungsverlust auf 1,8 Prozent, womit die Nordstadt aber immer noch innerhalb Dortmunds den Stadtteil mit den höchsten Bevölkerungsverlusten darstellt. Gleichzeitig wird so deutlich, dass benachteiligte Quartiere nicht unbedingt schrumpfende Stadtbereiche sein müssen, da negative Binnenwanderungssalden durch eine positive natürliche Bevölkerungsentwicklung kompensiert werden können. Insgesamt haben die verdichteten innerstädtischen Bereiche Dortmunds im Zeitraum 1996 bis 2000 ca. 6 Prozent ihrer Bevölkerung verloren, während die Außenbereiche durch Binnenwanderungsgewinne ihre Bevölkerungszahlen halten oder sogar leicht steigern konnten (Stadt Dortmund 2001: 7). Damit kommt es durch die Binnenwanderungsprozesse zu einer deutlichen Verschiebung der Bevölkerung vom Kern- in den Außenbereich, was auch auf soziostrukturrelle oder städtebauliche Ursachen schließen lässt (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Umzugs- und Wanderungssalden 1996 -2000 in Dortmund in Abhängigkeit vom durchschnittlichen Ausländeranteil

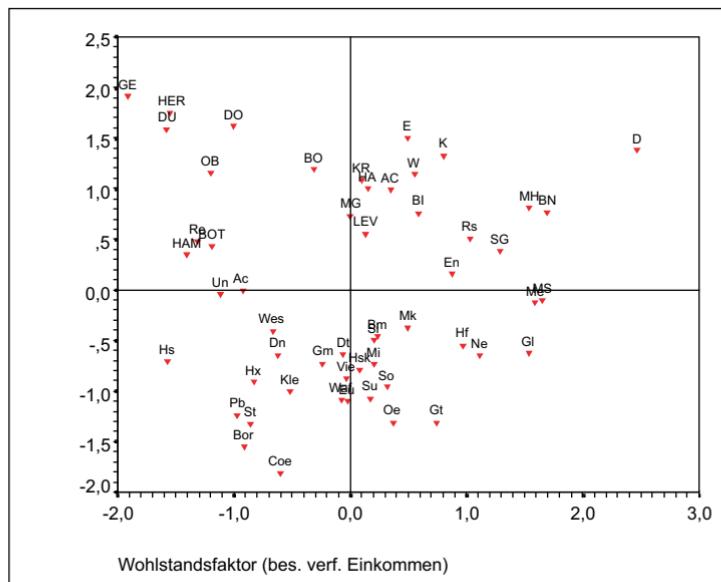


Quelle: eigene Darstellung ILS NRW 2002 nach Stadt Dortmund 2001

Das Gutachten »Sozialraumanalyse« (ILS NRW/ZEFIR 2006) kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Im Rahmen der Expertise wurden das Ausmaß und die Dynamik von Segregation in allen nordrhein-westfälischen kreisfreien Städten erstmals flächendeckend untersucht. Zudem wurde eine Strukturanalyse der Kreise und kreisfreien Städte in NRW (auf der Grundlage von sozialen Indikatoren der laufenden Gesundheitsberichterstattung des Landes) durchgeführt. Diese Strukturanalyse (die der Analyse auf Stadtteilebene vorgelagert war) zeigt eine deutliche Differenzierung der Städte in eine kleine Gruppe wohlhabender, stark mittel- und oberschichtgeprägter Städte (z.B. Düsseldorf, Mülheim, Münster), eine große Gruppe »moderner« Städte mit hohem Tertiärisierungsgrad, in denen eine besonders deutliche sozialräumliche Polarisierung der Lebensverhältnisse zu beobachten ist (z.B. Essen und Köln) und eine Gruppe armer, in sich in nur geringem Maße segregierter Städte, die im nördlichen Ruhrgebiet liegen (z.B. Gelsenkirchen). Beim Vergleich der nordrhein-westfälischen kreisfreien Städte und Kreise wird deutlich, dass die Städte ausnahmslos in der oberen Hälfte und die Kreise weitgehend in der unteren liegen. Die Konzentration der so genannten »A-Gruppen« ist damit eindeutig ein Charakteristikum städtischen Lebens. Der Vergleich zwischen Kreisen und Städten in Bezug auf die Lebensformen und Lebenslagen der Bevölkerung zeigt somit die bestehenden mar-

kanten Disparitäten zwischen diesen beiden Gebietskategorien (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: A-Faktor und Wohlstandsfaktor in den Kreisen und kreisfreien Städten in NRW



Quelle: ILS NRW/ZEFIR 2006: 13

Innerhalb der gebildeten Typen von Städten sind jeweils charakteristische Sozialraumstrukturen bzw. typische innerstädtische Segregationsmuster zu finden. Die erste flächendeckende Erfassung von Segregationsmustern der Wohnbevölkerung in den Stadtteilen der nordrhein-westfälischen Städte zeigt, dass es entsprechend der Position der Städte im Städtesystem jeweils charakteristische Strukturen der kleinräumigen Verteilung der Wohnbevölkerung gibt. Bei der Analyse von sozialer, demografischer und ethnischer Segregation im Zeitverlauf ergibt auch eine veränderte Struktur des Zusammenhangs dieser drei Merkmale: Aus den Volkszählungen von 1970 und 1987 ergaben sich nur zweidimensionale Muster der kleinräumigen Verteilung der Wohnbevölkerung in den Städten, d.h. in erster Linie war soziale und demografische Segregation feststellbar. Die ethnische Segregation war kein eigenständiger Faktor, sondern war Teil der Armutssegregation. Im Zeitverlauf ist der Zusammenhang dieser

drei Dimensionen stärker geworden. Das bedeutet, dass die meisten Nichtdeutschen heute in den Stadtteilen leben, in denen auch die meisten armen Deutschen leben. In den größeren Städten leben in diesen Stadtteilen auch die meisten Familien und Kinder. So ist zu erklären, dass in repräsentativen Stadtteilanalysen der Ausländeranteil mittlerweile das statistisch bedeutendste Unterscheidungsmerkmal der Stadtteile geworden ist, denn er ist zugleich ein Armutsindikator und ein Indikator für die demografische Struktur des Stadtteils. Allerdings gibt es in den Städten, vor allem den Dienstleistungszentren, mittlerweile auch Stadtteile mit hohem Ausländeranteil, hohem sozialen Rang und/oder niedrigem Familienstatus.

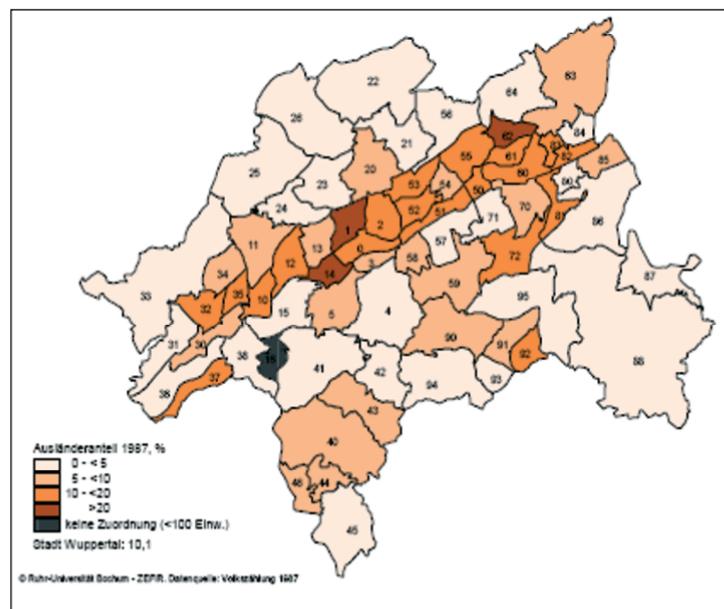
Aufgrund einer Detailuntersuchung von fünf nordrhein-westfälischen Großstädten² lassen sich sowohl Unterschiede als auch Übereinstimmungen im Ausmaß und in den räumlichen Verteilungsmustern von Segregation erkennen. In den untersuchten Städten gibt es deutliche Zusammenhänge zwischen ethnischer und sozialer Segregation. In Gebieten mit bestehenden sozialen Problemlagen kommt es im letzten Jahrzehnt zu einer Verfestigung der Situation, worauf zunehmende Sozialhilfedichten hinweisen. Darüber hinaus existieren einige Stadtteile, die innerhalb kurzer Zeit einen sehr ungewöhnlich hohen Anstieg an Armutssegregation erlebt haben. Insgesamt ist in den untersuchten nordrhein-westfälischen Städten eine Auseinanderentwicklung von armen und wohlhabenden Stadtteilen zu beobachten: Die Armutssegregation hat insgesamt zugenommen.

Allerdings sind auch Unterschiede zwischen den einzelnen untersuchten Städten auszumachen. Bezogen auf ethnische Segregation messen die Segregationsindizes in einigen Städten zunehmende, in anderen abnehmende Segregation. Die Werte sind zudem unter den Nationalitäten stark unterschiedlich. Beispielsweise lässt sich für Köln feststellen, dass die frühen Zuwanderergruppen (Italiener und Griechen) im Jahr 2000 weitaus weniger segregiert leben als noch vor 20 Jahren. Bei der türkischen Bevölkerung lässt sich dagegen eine geringe Schwankung auf hohem Niveau feststellen (ILS NRW 2006: 98). Einzelne Städte im »wohlhabenden« Städtecluster (Wuppertal und Essen) sind, vereinfacht gesprochen, großräumig polarisiert in sozial benachteiligte Gebiete mit hoher ethnischer Ver-

2 | Mit größerer Detailschärfe in Fallstudien wurden die Städte Bielefeld, Essen, Gelsenkirchen, Köln und Wuppertal untersucht.

dichtung (Essener Norden, Wuppertaler Tallagen) und in bürgerliche Gebiete mit geringer ethnischer Verdichtung (Essener Süden, Wuppertaler Hanglagen). Solche räumlichen Unterschiede sind seit langem stark verfestigt. In diesen Städten entstehen keine neuen sozial benachteiligten und ethnisch hoch segregierten Gebiete, sondern es kommt in den bereits bestehenden Problemstadtteilen zu einer Verfestigung. Beispielsweise zeigt für Wuppertal der Vergleich der Ausländeranteile der Jahre 1996 und 2001, dass sich die ethnische Segregation vor allem in solchen Stadtteilen verstärkt hat, in denen schon zuvor ein hohes Ausmaß vorhanden war (siehe Abbildungen 3 und 4).

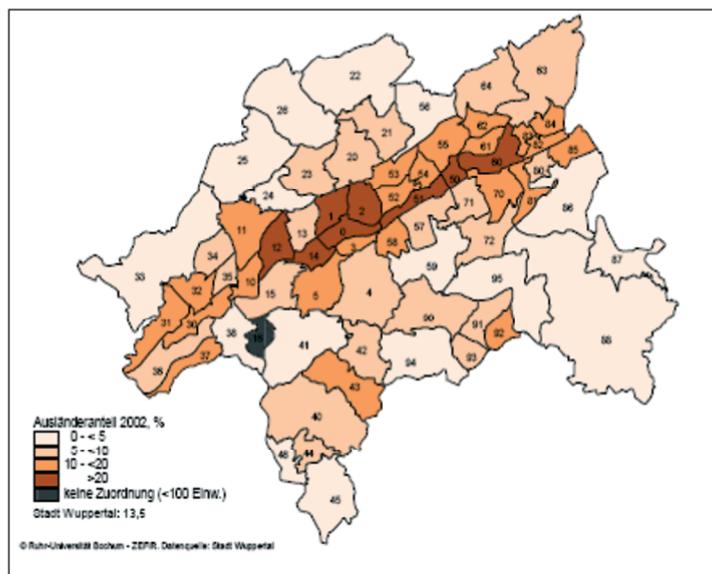
Abbildung 3: Ausländeranteil in % der Bevölkerung 1987 in Wuppertal



Eine ganz ähnliche Entwicklung zeigt sich bei einer Betrachtung der Sozialhilfedichte, wie sie in den Karten in Abbildung 5 und 6 dargestellt sind. Die Stadt Wuppertal ist historisch im Tal des Fußes Wupper entstanden, der das Stadtgebiet von Nordost nach Südwest durchkreuzt. Der verdichtete Kernbereich der Stadt erstreckt sich entlang des Flusslaufs, auf den angrenzenden Höhen erstrecken sich wohlhabende Viertel. Aus der Darstellung wird deutlich, dass Stadtteile im Kernbereich der Stadt (Tallagen) eine überdurchschnitt-

lich hohe Sozialhilfedichte aufweisen. Die im Zeitverlauf dunkler werdenden Farben weisen auf den anteilmäßig starken Anstieg von Sozialhilfebeziehern in diesen Quartieren hin, während andere Stadtteile (Hanglagen) weiterhin eher unauffällige Werte aufweisen. Ganz nebenbei gibt die Darstellung der Sozialhilfedichte (genauso wie der Ausländeranteil) somit auch die Topografie der Stadt wieder.

Abbildung 4: Ausländeranteil in % der Bevölkerung 2002 in Wuppertal



Quelle: ILS NRW/ZEFIR 2006:69

Abbildung 5: Sozialhilfedichte – Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (HLU a.v.E.) – in % der Bevölkerung 1996 in Wuppertal

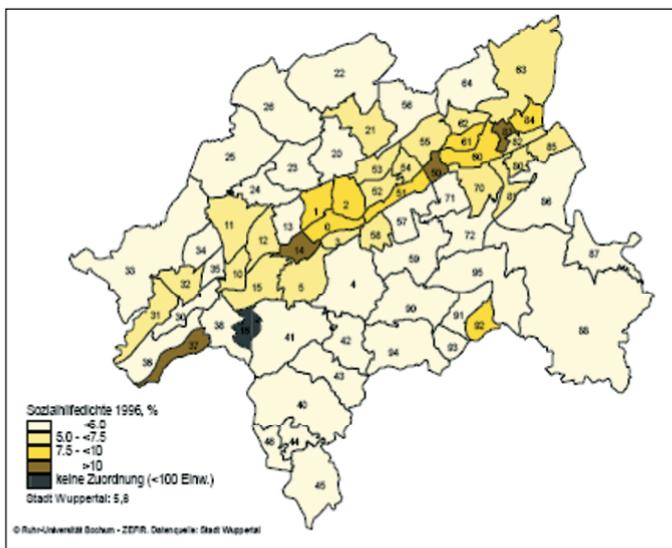
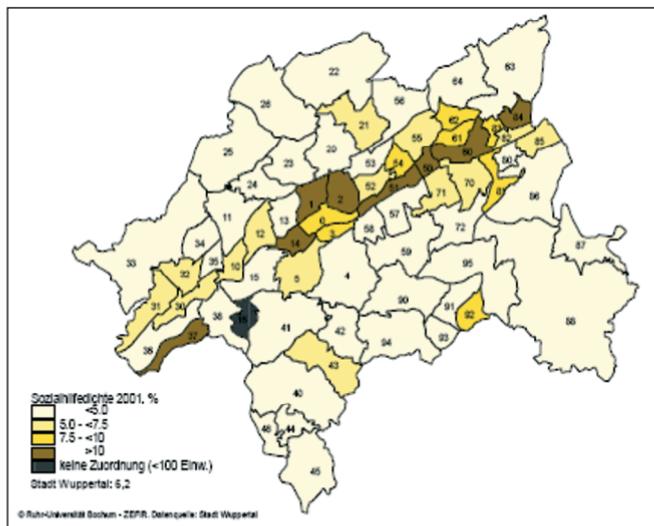


Abbildung 6: Sozialhilfedichte (HLU a.v.E.) in % der Bevölkerung 2001 in Wuppertal



Quelle: ILS NRW/ZEFIR 2006: 71

Im Cluster der homogen armen Städte (Beispiel Gelsenkirchen) finden wir verfestigte ethnische und Armutsssegmentation in bestimmten Gebieten bei einem nur geringen Wohlstandsgefälle. In den Fallbeispielen Bielefeld und Köln dagegen lassen sich zwei andere räumliche Verteilungsmuster als Struktur und Prozess erkennen (siehe hierzu für Köln die Abbildungen 7 und 8). Sozial und ethnisch hoch segregierte Gebiete finden sich in vereinzelten peripheren Lagen des Stadtgebietes. Im Zeitverlauf zeigt sich zudem eine zunehmende Konzentration von Menschen in benachteiligten Lebenslagen in bestimmten Bereichen des Stadtgebietes (Bielefeld in Innenstadtnähe, Köln auf rechtsrheinischem Gebiet).

Beim Beispiel Köln wird aber auch deutlich, dass sich die Muster ethnischer Segregation verändert haben: Neben der Zunahme von Ausländeranteilen insbesondere in innerstädtischen rechtsrheinischen Stadtteilen (Deutz, Mülheim) ist in bestimmten innerstädtischen Quartieren auch eine Verringerung der Werte festzustellen. Dies kann auf den schon seit geraumer Zeit äußerst angespannten Kölner Wohnungsmarkt zurückgeführt werden, welcher Gentrifizierungsprozesse begünstigt. Als Beispiele für die deutliche Aufwertung von Quartieren sind Köln Nippes oder das Viertel rund um die Agneskirche zu nennen.

Abbildung 7: Ausländeranteil in % der Bevölkerung 1980 in Köln

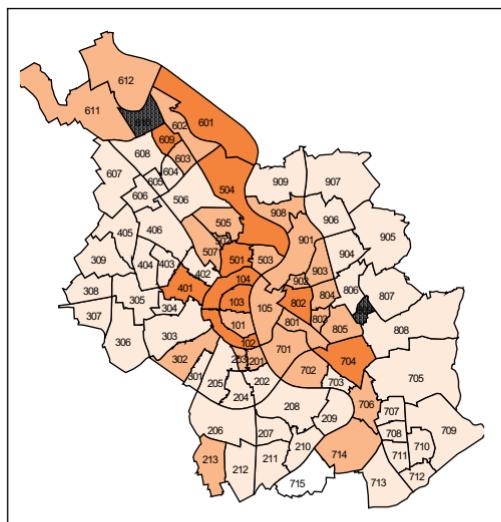
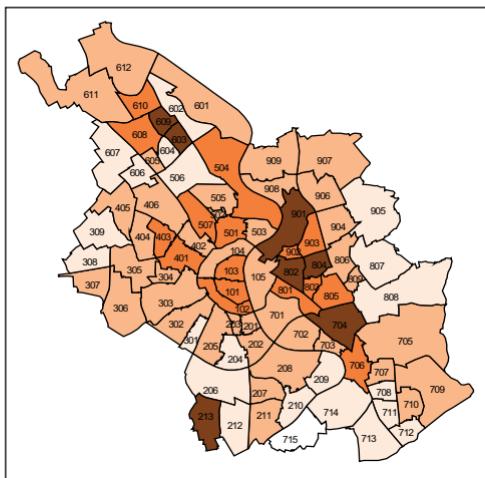


Abbildung 8: Ausländeranteil in % der Bevölkerung 2001 in Köln



Quelle: ILS NRW 2006: 78

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass zwar insgesamt für alle untersuchten Städte eine Zunahme von Armutssegregation zu konstatieren ist, bezüglich der Dynamik allerdings Unterschiede feststellbar sind. Auffallend sind insbesondere die schrumpfenden Städte, deren Wohnungsmarktgeschehen in den letzten Jahren von Wohnungsüberhängen gekennzeichnet waren. In diesen Städten lässt sich eine Verfestigung von Armut vor allem in solchen Stadtteilen erkennen, die auch zuvor schon von als benachteiligt galten.

Positive und negative Aspekte von Segregation

Im Hinblick auf die Bewertung von Quartieren mit einseitigen oder gemischten Bevölkerungsstrukturen lassen sich zusammenfassend sowohl negative als auch positive Aspekte anführen. Die ambivalente Bewertung räumlich konzentrierten Zusammenlebens unterschiedlicher Sozialgruppen lässt sich anhand zweier Gedankenmodelle darstellen: Auf der einen Seite kann in einem sozial oder ethnisch gemischten Quartier räumliche Nähe durch Kontakte zum Abbau von Vorurteilen zwischen unterschiedlichen Gruppen führen und dadurch Integration fördern. Auf der anderen Seite kann gerade das dichte Zusammenleben von Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Wertevorstellungen, Lebenssituationen und einer zusätzlich

ausgeprägten sozialen und ethnisch-kulturellen Distanz Probleme hervorrufen, die Konflikte zwischen unterschiedlichen Gruppen auslösen. Durch Schaffung räumlicher Distanz durch den Wegzug in ein sozial analoges Quartier kann freiwillig gewählte Segregation der Vermeidung von Konflikten dienen. In Bezug auf die Problemwahrnehmung ist auch häufig eine unterschiedliche Innen- und Außenansicht von Segregation vorhanden. Für die Zugewanderten nehmen die betroffenen Stadtteile trotz Benachteiligender Faktoren in der Regel einen hohen Stellenwert ein, da dort familiäre, funktionale oder soziale Bindungen gewachsen sind. Demgegenüber ist die Wahrnehmung benachteiligter Quartiere von Seiten Außenstehender maßgeblich negativ gelagert.

Ob sich innerhalb segregierter Quartiere eine positive integrationsfördernde Wirkung einstellt oder negative Erscheinungen auftreten, die zum sozialen Ausschluss von Bevölkerungsgruppen führen, steht u.a. mit folgenden Faktoren im Zusammenhang (Häßermann/Siebel 2001: 72ff):

- dauerhaftes Verbleiben der Bevölkerung im Quartier oder Transitgebiet
- freiwillige oder erzwungene Wohnstandortwahl
- räumliche Segregation oder sozialer Ausschluss von Bevölkerungsgruppen
- Heterogenität bzw. Homogenität der ausländischen Bewohnerschaft (da bei einer Überlagerung von ethnischer und sozialer Segregation von einer mehrfachen Benachteiligung der Bevölkerung auszugehen ist)
- Grad der *Durchlässigkeit* des segregierten Bereiches, damit ein erfolgreicher Austausch auf allen gesellschaftlichen Ebenen funktionieren kann

Diese Aufzählung verdeutlicht, dass ein segregiertes Quartier nicht nur formal empirisch-quantitativ zu bewerten ist und Segregation nicht automatisch mit Desintegration gleichgesetzt werden kann. Für die Feststellung der Problemdichte segregierter Quartiere sind Einzelbewertungen notwendig. Dabei muss v.a. zwischen sozioökonomischer (struktureller) und ethnisch-kultureller (funktionaler) Segregation differenziert werden.

Die in der Forschungsliteratur dargestellte ambivalente Bewertung des räumlich konzentrierten Zusammenlebens unterschiedlicher Sozialgruppen spiegelt sich auf städtischer Ebene auch in der

Wahrnehmung von Praktikern³ wider. Ethnische Segregation allein wird seitens der befragten Experten nicht als problematisch beurteilt. Ethnisch segregierte Quartiere werden nur dann als problematisch bewertet, wenn gleichzeitig auch ein hohes Maß an sozialer Segregation zu konstatieren ist. Insbesondere in städtebaulich stark von der Gesamtstadt abgegrenzten segregierten Quartieren besteht die Gefahr einer sozialen Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen. Ge nannt werden Gruppen Einheimischer oder Einwanderer, die oftmals aufgrund ihres Qualifikationsniveaus am Rand des Arbeitsmarktes stehen und zunehmend von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen sind. Hier besteht laut Aussage der befragten Experten die Gefahr, dass Gruppen ohne eine Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe eigene Normen und Werte herausbilden bzw. (bezogen auf ein hohes Ausmaß von ethnischer Segregation) sich in ihre Ursprungskultur zurückziehen. Eine entstehende »Kultur der Armut« und fehlende Aufstiegsmöglichkeiten einer in segregierten Quartieren lebenden Bevölkerung kann dann zu einer Verfestigung von Armut führen. Problematisch werden Entwicklungen in besonders heterogenen Quartieren beurteilt, da dort aufgrund der sozialen, kulturellen und religiösen Unterschiede ein besonderes Konfliktpotenzial besteht. Insbesondere von Seiten der Wohnungswirtschaft wird unter bestimmten Umständen aber auch auf Vorteile von Segregation hingewiesen. Sozial oder ethnisch homogene Hausgemeinschaften stellen sich teilweise als unproblematischer für die Unternehmen heraus, da sich das Zusammenleben aufgrund ähnlicher Verhaltensweisen oder Tagesrhythmen relativ konfliktarm gestaltet und eine geringe Fluktuation in solchen Beständen festzustellen ist. Allerdings sollte auf der Ebene des Quartiers eine soziale Mischung der Bewohnerschaft im Quartier vorhanden sein, um Probleme und Konflikte zu vermeiden und letztendlich die langfristige Vermietbarkeit von Wohnungsbeständen zu gewährleisten. Dieses setzt innerhalb eines Quartiers ein differenziertes Wohnungsangebot voraus, das verschiedene, aber zueinander kompatible Lebensstilgruppen anspricht.

3 | Im Rahmen des Gutachtens »Sozialraumanalyse« wurden in den Städten Bielefeld, Essen, Gelsenkirchen, Köln, Monheim und Wuppertal 45 Interviews mit kommunalen Experten aus der Politik, Stadtverwaltung (Bereiche Stadtentwicklung und Soziales), Wohnungswirtschaft und den Ausländerbeiräten geführt.

Die Frage, welchen Einfluss Segregation auf die gesellschaftliche Integration von Personen mit Migrationshintergrund hat, wird von den befragten kommunalen Experten differenziert beurteilt. Der überwiegende Teil äußerte, dass ein hohes Ausmaß von Segregation integrationserschwerend wirkt. Grund dafür sind zu geringe Be rührungspunkte mit der deutschen Kultur, so dass insbesondere die deutsche Sprache nicht erlernt werden kann. Einerseits werden in den Interviews ethnische Netzwerke sehr skeptisch beurteilt, da eine Gefahr des Rückzugs in die eigene Kultur vermutet wird. Diese Netzwerke werden aber andererseits auch als notwendig für eine Integration gesehen. Sie können laut Aussage der Experten wichtige Hilfen für die gesellschaftliche Integration, z.B. durch die Vermittlung von Erfahrungen und sozialem Halt in problematischen Lebenslagen, bieten. Von einem Teil der Experten wird Segregation als Voraussetzung für Integration beurteilt, da laut Aussagen dieser Experten Integration nur über eine Binnenintegration (im Quartier) erreicht werden kann (Hanhörster 2002: 18).

3. HANDLUNGSOPTIONEN

Segregation bzw. sozialräumliche Polarisierung ist ein Phänomen, das zum Wohnen in den Städten und zum Leben auf engstem Raum zu gehören scheint. Zudem ist Segregation nicht nur ein Prozess, der unfreiwillig geschieht, sondern z.T. auch gewünscht ist (s.o.). Befragte kommunale Experten aus Verwaltung und Politik bewerten Segregation als solche und ihre Folgen durchaus ambivalent, d.h. es können durch Segregation genauso Konflikte entstehen wie sie aber auch vermieden werden können.

Segregation kann insofern nicht per se negativ beurteilt werden. Sozialräumliche Polarisierung scheint bis zu einem gewissen Grad positive Effekte zu haben. Bei einem hohem Ausmaß von Segregation überwiegen allerdings die negativen Effekte. Die Frage nach dem Punkt oder der Quote, ab dem Segregation zu einem »sozialen Kippen« von Quartieren führt, ist ungeklärt. Theorien, wie die Tipping-Point Theorie von Schelling (1971) sind auf die heterogene Realität in deutschen Quartieren wenig anwendbar. Zudem machen die Ergebnisse der Sozialraumanalyse (ILS 2006) deutlich, dass ethnische Segregation für sich allein kein Problem für die Stadtgesellschaft darstellt (Beispiel »Japanerviertel« in Düsseldorf). Erst die Überlagerung

mit sozialer Segregation lässt problematische Strukturen entstehen. In solchen Gebieten leben Menschen, die von mehreren benachteiligenden Faktoren betroffen sind. Die soziale Segregation ist insofern diejenige Form der Segregation, die eine nachhaltige Stadtpolitik beobachten und der ggf. entgegengesteuert werden muss. Fällt sie mit ethnischer Segregation zusammen, ist von einer besonders problematischen Entwicklung auszugehen.

Eine nachhaltige Stadtpolitik muss gerade in Zeiten knapper öffentlicher Finanzmittel ihre Interventionen gut bedenken und begründen, um Ressourcen möglichst effektiv einzusetzen. Gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten kommen insofern bei der Bekämpfung und der Vermeidung sozialräumlicher Polarisierung eine bedeutende Rolle zu. Mit diesen informellen Instrumenten der Stadtentwicklung und Stadtplanung können Zusammenhänge von Entwicklungen auf gesamtstädtischer Ebene aufgezeigt und integrierte stadtentwicklungspolitische Strategien entworfen werden. Auf dieser Basis kann im Handeln von Politik und Verwaltung abgewogen werden, wo Interventionen mit welcher Intensität notwendig erscheinen. Ein gutes Beispiel für eine solche Strategie ist das Stadtentwicklungskonzept der Stadt Gelsenkirchen, dass kleinräumig das Stadtgebiet untersucht und verschiedene Interventionsstufen im Hinblick auf ein öffentliches Eingreifen bildet (Stadt Gelsenkirchen (Hg.) 2007). Der Wirkungsgrad solcher Instrumente hängt aber letztendlich von dem in den Kommunen definierten Grad der Selbstbindung ab.⁴

Die Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen bezogen auf die Bekämpfung von Segregationsprozessen einerseits und die Milderung der negativen Folgen von Segregation andererseits sind außerhalb einer Anreizpolitik als eher schwach zu bewerten. Denn die planungsrechtlichen Instrumente des besonderen Städtebaurechts nach dem Baugesetzbuch verlieren dann an Wirksamkeit, wenn in schrumpfenden Städten eine Kooperation nicht mehr durch

4 | Allgemeine Anmerkung: Es stellt sich immer die Frage, wie bindend ein solches informelles Planungsinstrument für Politik und Verwaltung ist. Werden die dort definierten Grundsätze schon bei der ersten Einzelhandelsansiedlung untergraben, findet eine einseitige Siedlungspolitik zugunsten besser situierter Stadtteile statt oder werden Problemgruppen wie Obdachlose oder Drogenabhängige weiterhin in die benachteiligten Quartiere abgedrängt, ist ein Entwicklungskonzept nicht das Papier wert, auf das es gedruckt wurde.

steigende Bodenpreise belohnt wird, sondern allenfalls eine Wert-erhaltung erreicht werden kann. Wichtiger als die planungsrechtlichen Instrumente (mit denen Handlungsdruck erzeugt werden kann) sind die Anreizinstrumente der Stadtplanung und Wohnungspolitik, die allerdings in Zeiten knapper öffentlicher Finanzbudgets immer weniger finanziert werden (Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2008: 18). Von steigender Bedeutung sind strategische Partnerschaften mit privaten Akteuren der Stadtentwicklung, womit insbesondere Wohnungsunternehmen gemeint sind. Gerade bei Quartieren, die in der Hand eines oder zumindest weniger Wohnungsunternehmen sind, kann durch eine gemeinsame Erneuerungs- und Investitionsstrategie Quartiersentwicklung betrieben werden. Im Umkehrschluss macht es aber auch keinen Sinn, öffentliche Finanzmittel in Quartiere zu investieren, in denen wohnungswirtschaftliche Investitionen ausbleiben. Und es ist durchaus anzumerken, dass Kooperationen zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen mit dem Ziel der Erneuerung von Stadtquartieren noch immer recht selten sind und stark vom Engagement und insbesondere der Renditeerwartung der Unternehmen abhängen.

Auf der Ebene der Stadtteile bilden integrative ressortübergreifende Handlungsansätze, wie das Programm »Die Soziale Stadt« die Grundlage, um von Segregation betroffene Stadtteile durch die Bündelung von Ressourcen und Akteuren zu stabilisieren und ein weiteres soziales und ökonomisches Abgleiten zu verhindern (Website Soziale Stadt NRW). Die Förderung wird an qualitative Anforderungen an die Erneuerungskonzepte und Umsetzungsstrukturen geknüpft. In Nordrhein-Westfalen müssen die Stadtteile für die Aufnahme in das Programm »Soziale Stadt« ein integriertes Handlungskonzept gemeinsam mit den Akteuren vor Ort entwickeln. Dieses Konzept wird in einer interministeriellen Arbeitsgruppe beraten, welche über die Aufnahme in das Programm entscheidet. Die Aufnahme entscheidet sich nicht allein anhand der Bedürftigkeit der Stadtteile. Zwar müssen die Städte Handlungsdruck in den Quartieren nachweisen. Wichtigstes Kriterium ist allerdings die Qualität des Handlungskonzepts. Mit Hilfe der darin geplanten Maßnahmen muss ermöglicht werden, eine nachhaltige und strukturelle Verbesserung im Stadtteil herbeizuführen. Es liegt dabei auf der Hand, dass nicht jeder Programmstadtteil zum »Selbstläufer« werden kann. Stadtneuerung und ein verstärktes Eingreifen der kommunalen Sozialplanung ist in einigen Stadtteilen der Großstädte Daueraufgabe.

Das Programm »Soziale Stadt« verfolgt einen integrierten Handlungsansatz. Das bedeutet, dass im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes die von den Kommunen entwickelten Konzepte zur Aufwertung und Stabilisierung der Stadtteile immer auch investitionsbegleitende soziale, ökonomische oder ökologische Ansätze enthalten müssen. Mit der dargelegten integrierten Handlungsstrategie muss es möglich sein, die in der Analyse identifizierten Probleme und Herausforderungen nachhaltig zu beeinflussen. Eine Beschränkung auf Defizite ist dabei nicht vorgesehen. Vorhandene Potenziale zu stärken ist sinnvoll, um einen selbstragenden Erneuerungsprozess in Gang zu setzen.

Das Programm »Soziale Stadt« ist ein ressortübergreifender Handlungsansatz. Das bedeutet, dass weitere Fachressorts der Länder und des Bundes angehalten sind, sich in den Programmstadtteilen der Sozialen Stadt verstärkt zu engagieren. Diesbezüglich konnten zwar in den letzten Jahren Erfolge erzielt werden, der Grad des Engagements ist aber noch ausbaufähig. Auch auf der Ebene der Städte kommt dem ressortübergreifenden Handeln eine besondere Bedeutung zu. Allerdings sind den Handlungsmöglichkeiten auf der Stadtteilebene auch Grenzen gesetzt, denn nicht alle Ursachen von Segregation sind auf der kleinräumigen Ebene zu bekämpfen. Die Einbindung der stadtteilbezogenen Strategien in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte ist insofern entscheidend, um nachhaltige Erfolge zu erzielen.

Angesichts des Ausmaßes von Segregation sind die Fördermittel der Sozialen Stadt und der Städtebauförderung insgesamt weiterhin auf hohem Niveau erforderlich. Die Bündelung weiterer Fördermaßnahmen und -programme sowie kommunaler und privater Investitionen kann die Wirkung unterstützen. In Zukunft wird es aber auch 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. es wieder werden.

LITERATUR

- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2008): Demografie konkret – Soziale Segregation in deutschen Großstädten. Gütersloh
- Friedrichs, Jürgen (1995): *Stadtsoziologie*. Opladen
- Hanhörster, Heike (2002): Integration von Migrantinnen und Migranten im Wohnbereich. ILS-Schriften 180. Dortmund
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2001): Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jg.
- ILS NRW/ZEFIR 2006 – Institut für Landes- und Stadtentwicklungs-forschung und Bauwesen des Landes NRW (Hg.) (2006): Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten. ILS NRW Schriften Nr.201. Dortmund
- Klemmer, Paul (2001): Steht das Ruhrgebiet vor einer demografischen Herausforderung? In: Schriften und Materialien zur Regionalforschung. Heft 7. Essen
- Lang, Thilo; Tenz, Eric (2003): Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung. Dortmund
- Schelling, Thomas 1971: Model of Segregation. The Rand Cooperation. Santa Monica
- Stadt Dortmund, Fachbereich Statistik und Wahlen (Hg.) (2001): Themenheft Nr. 156, Bevölkerungsbewegung, Dortmund
- Stadt Gelsenkirchen (Hg.) (2007) Referat Stadtplanung: Bericht zur Stadterneuerung in Gelsenkirchen. Gelsenkirchen
- Strohmeier, Klaus Peter/Kersting, Volker (2002): Bildung und Sozialraumstrukturen im Ruhrgebiet. In: Kommunalverband Ruhrgebiets (Hg.): Schulbuchinformationsdienst Ruhrgebiet Mai 2002 Nr. 43. Essen
- Website Soziale Stadt NRW: www.soziale-stadt.nrw.de