

Albrecht Göschel

## Integration und Stadt

„In wissenschaftlichen Auseinandersetzungen gibt es nur wenige Themengebiete, die so vermint sind wie ‚Integration ausländischer Migranten‘, ‚Multikultur‘, ‚ethnische Segregation‘ usw.“ – mit dieser Feststellung beginnt Thomas Krämer-Badoni seinen Beitrag „Urbanität und gesellschaftliche Integration“, mit dem wir dieses erste Heft der „Deutschen Zeitschrift für Kommunalwissenschaften“ eröffnen. Und die Lage stellt sich wohl kaum sehr viel entspannter dar, wenn nicht nur die Integration ausländischer Migranten, sondern auch die der Stadtgesellschaft insgesamt diskutiert werden soll. Dennoch erscheint es durchaus gerechtfertigt, die neue Zeitschrift, die das „Archiv für Kommunalwissenschaften“ ablöst, mit diesem gleichermaßen anspruchsvollen wie konflikthaltigen Thema zu eröffnen. Die Integration der Stadtbevölkerung, die, wie Georg Simmel betont hat, aus Fremden besteht, welche bleiben, die sich aus permanenter Zuwanderung speist und immer dramatische Ungleichheiten aufgewiesen hat, gilt geradezu als *die* zentrale Leistung der Stadt. Stadt als „Integrationsmaschine“ ist demnach eine plastische, wenn auch vielleicht allzu mechanistische Formulierung, die diese Funktion städtischer Gesellschaften und städtischer Lebensformen ins Zentrum dessen stellt, was Städte vollbringen oder zumindest unter einem normativen Gesichtspunkt, auf den Thomas Krämer-Badoni kritisch eingeht, vollbringen sollten. So steht auch diese in der Tat höchst umstrittene Leistung der Stadt zu Recht „im Brennpunkt“ des ersten Hefes der neuen Zeitschrift – es geht um die Fragen, ob die Stadt als komplexe soziale Formation einem solchen Anspruch nachkommen kann und wie Kommunalpolitik auf die vermuteten, erwarteten, zum Teil bereits prognostizierten, zum Teil aber auch bezweifelte Desintegrationsphänomene der Zukunft reagieren sollte.

Die Versuche, das Phänomen und den Begriff der Integration zu systematisieren und in Teilaspekte zu gliedern, sind zahllos und kaum überschaubar. Weitgehend akzeptiert ist aber die Vorstellung, dass sich Integration auf mindestens drei Ebenen vollzieht. Die erste Ebene ist eine materielle oder auch systemische, in der vor allem die Integration ins Erwerbsleben, in den Arbeitsmarkt zu thematisieren wäre; in der Folge davon aber auch in alle Systeme sozialer Sicherung, die in den meisten modernen Staaten weitgehend auf individueller Erwerbstätigkeit basieren. Und historisch ist es vermutlich in der Tat die klassische „europäische“ Stadt, die in der Figur des „Wirtschaftsbürgers“ diese Integration auf der Basis individueller Wirtschaftstätigkeit möglich macht und fordert.

Auch die zweite Ebene einer modernen Integration braucht den „Wirtschaftsbürger“, in seiner Bürgerlichkeit bei der Integration in demokratische Formen der politischen Willensbildung, Selbstverwaltung oder Machtausübung. Auch auf dieser und vielleicht vor allem auf dieser Ebene unterscheidet sich städtische Integration von ihren Vorgängern zum Beispiel im Feudalismus, der Machtausübung immer einer letztlich „von Gottes Gnaden“ legitimierten Elite vorbehalten und „Bevölkerung“ prinzipiell von ihr ausschloss, sie immer nur zum Objekt, nie zum Subjekt der Macht erklären konnte.

Schließlich ist eine dritte Ebene zu unterscheiden, die der Integration in informelle Beziehungsnetze, in Nachbarschaften, Freundschaften, wechselseitige Hilfsbeziehungen, die in städtischen Gesellschaften nicht durch Abstammung, Stand, Familie oder religiöse Bindung vorgegeben sind, sondern trotz aller tradierten, überindividuellen Verpflichtung in gewissem Maße doch frei gewählt werden können. Diese häufig im engeren Sinne als *soziale* Integration bezeichnete Form – im Unterschied zur *systemischen* und *politischen* – gilt vielen Autoren der Stadtforschung, besonders der Stadtsoziologie, als die eigentlich städtische, da sie zum einen durch das städtische Phänomen der Dichte und räumlichen Nähe, zum anderen durch das gleichfalls typisch städtische Merkmal der Angebotsvielfalt und der Wahlmöglichkeit ihre spezifische moderne Form im Sinne der individuellen Gestaltbarkeit von „Verkehrskreisen“ erhält.

Als typisch städtisch gilt Integration auf allen drei Ebenen einerseits durch ihre Partialität, also ihre Unvollständigkeit und Offenheit, mit der sie sich von allen anderen Integrationsformen unterscheidet, andererseits durch die prinzipielle Unabhängigkeit der drei Ebenen voneinander. Niemals kann städtische Integration den Einzelnen ganz umfassen, und niemals muss Integration oder Desintegration auf einer Ebene zu entsprechender Inklusion oder Exklusion auf einer oder allen anderen Ebenen führen, so zumindest die besonders vom Funktionalismus betonte – möglicherweise aber auch normative – Vorstellung.

Dass es sich nun bei diesem Modell von Integration, vor allem wenn es auf Gleichheit zielt, angesichts der historischen und gegenwärtigen Realität der Stadt in der Tat um ein normatives Modell von Urbanität handelt, ist der zentrale Einwand von Thomas Krämer-Badoni. Vor allem in Bezug auf systemische Integration sei die Stadt weitgehend bedeutungslos, und auch Raumzusammenhänge, wie sie die Stadt für die Integration in informelle Netze herstelle, hätten gegenüber einer Integration in Funktionszusammenhänge, in Zwecke, wie man auch sagen könnte, also in Einrichtungen und Dienstleistungen, keine nennenswerte Bedeutung. Weder die Stadt noch der Stadtteil oder das Quartier können als soziale Einheiten gelten, in die integriert zu sein von nennenswerter Relevanz wäre. Eine Überschätzung der Stadt, hervorgerufen durch professionelle Deformation, die zur Blindheit gegenüber den normativen Implikationen der eigenen Wissenschaft

führe, wirft Krämer-Badoni dieser Stadtforschung vor. Ungleichheit und Konflikte, die anderen Autoren als untrügliche Zeichen von bedrohlicher Desintegration gelten, erscheinen aus dieser Sicht eher als Normalität, die relative Gleichheit und Konfliktfreiheit der letzten Jahrzehnte, vor allem der 60er- und 70er-Jahre, als in diesem Sinne „erklärungsbedürftige Ausnahme“, nicht als Normalfall, an dem erwartbare Entwicklungen gemessen werden könnten.

Im Gegensatz dazu betrachtet Walter Hanesch in seinem Beitrag die Kommune angesichts zu erwartender Polarisierungen und Einschränkungen sozialstaatlicher Leistungen als „Sozialstaat in Reserve“. Fraglich bleibt allerdings bei diesem Konzept, worin die typisch städtischen, kommunalen Leistungen im Bereich der systemischen Integration liegen sollen, wenn diese kommunale Leistung sich im Wesentlichen auf die Durchführung staatlich verordneter und verregelter Transferleistungen, wie zum Beispiel bei der Sozialhilfe, der „Hilfe zum Lebensunterhalt“, beschränkt. Selbst die Finanzierung sozialer Infrastruktureinrichtungen, die bei wachsender Armut in größerem Umfang benötigt werden und die die Kommune bereitstellen müsste, entspricht einem Angebot von „Funktionssystemen“, also keinem spezifisch städtischen Integrationsmodus aus Sicht von Krämer-Badoni. Einzig die Intensivierung von politischer Partizipation – und sei es Mitsprache auf Quartiersebene –, die bei wachsender Armut drohende Ausgrenzung von Gruppen oder Individuen verhindern könnte, kann nach diesen Kriterien als spezifisch städtische Integration gelten. Ungeachtet dieser Einwände besteht Konsens über die wachsenden Polarisierungstendenzen, die sich vermutlich in den nächsten Jahren am schärfsten in den Großstädten durchsetzen könnten und sozialpolitische Maßnahmen herausfordern müssten, seien es nun die einer genuinen Kommunalpolitik, seien es die des Sozialstaates, vermittelt über die lokale Politik der Kommune.

Dass Armut zunehmen wird, und zwar auch bei einer deutschen, einheimischen oder bereits längere Zeit ansässigen Bevölkerung, scheint aus Sicht der Autoren dieses Heftes ganz unstrittig zu sein. Unsicher erscheinen allerdings die Folgen dieser Entwicklung. Gäbe es tatsächlich einen städtischen Integrationsmodus, dürfte auch relativ gravierende Armut nicht zu einer umfassenden Ausgrenzung führen, also nicht zu Exklusion einer neuen „urban underclass“. Denn auch von gravierender systemischer Desintegration dürften politische und informelle oder – im engeren Sinne – soziale Integration nicht tangiert sein. Empirische Untersuchungen, wie sie Jürgen Friedrichs und Jörg Blasius über benachteiligte Stadtteile in Köln in ihrem Beitrag präsentieren, legen aber nahe, dass diese Ebenen der Integration durchaus nicht so voneinander entkoppelt sind, wie eine systemtheoretische Betrachtung, die den Begriff der Exklusion zurückgewiesen hatte, postuliert. Friedrichs und Blasius belegen, dass die Integrationsebenen miteinander verwoben sind, dass systemische Desintegration auf politische und vor allem auf soziale In-

tegration ausstrahlt. Damit liefern sie einen Befund, der einerseits Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Ebenen von Unterprivilegierung bestätigt, der andererseits Hinweise auf Grenzen auch von derzeit mit großem Einsatz und großer Aufmerksamkeit verfolgten Programmen wie der „Sozialen Stadt“ geben kann.

In der Tradition von Empowerment-Konzepten aus den USA wird in diesem und ähnlichen Stadtentwicklungsprogrammen unter anderem versucht, Beziehungsnetze in benachteiligten Stadtgebieten, also Formen informeller Integration der Bewohner, zu nutzen und zu entwickeln, um politische Integration so zu verbessern, dass letztlich auch Bedingungen systemischer Integration günstig beeinflusst werden. Wenn nun, wie Friedrichs und Blasius zeigen, systemische Desintegration besonders bei Migranten unmittelbar auch zu mangelhafter Integration im politischen und informellen Feld führt, wird deutlich, wie schwer es sein wird, auf diese Weise durchgreifende Verbesserungsstrategien zu entwickeln. Die Verteilungen unterschiedlicher „Kapitalarten“, also von materiellem, sozialem und kulturellem Kapital, hängen demnach so eng miteinander zusammen, dass wechselseitige Kompensationen sicher nicht leicht zu erreichen sind.

Ob die mit diesem Befund festgestellten Bedingungen trotz aller Einwände – zum Beispiel bei Walter Hanesch – geradewegs zur Ausbildung einer neuen städtischen Unterklasse führen werden, sei an dieser Stelle dahingestellt. Dass derartige Befürchtungen allerdings nicht ganz von der Hand zu weisen sind, scheinen die Ergebnisse von Friedrichs und Blasius aber doch zu signalisieren. Zweifellos geben sie zumindest Hinweise auf die Folgen von Segregation benachteiligter Bevölkerungsgruppen, besonders zur Segregation von – in der Regel benachteiligten – Migranten und damit zu einem Phänomen, das wie kaum ein anderes im Bereich sozialwissenschaftlicher Stadtforschung und kommunaler Sozialpolitik die Gemüter erregt und in höchstem Maße ideologisiert zu sein scheint. Wie pauschal und mechanisch Segregation Benachteiligter in der Regel mit deren Ausgrenzung gleichgesetzt wird, wie voreilig in manchen Studien und in der kommunalen Praxis von der Existenz segregierter Quartiere und ihrer möglicherweise unterdurchschnittlichen Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen auf Ursachen von Benachteiligung geschlossen wird, demonstrieren Hartmut Häußermann und Walter Siebel mit einem Beitrag zu diesem umstrittenen und normativ aufgeladenen, moralisch umkämpften Thema. So schwierig ihr Vorschlag einer Unterscheidung von sozio-ökonomischer (struktureller) und ethnisch-kultureller (funktionaler) Segregation, wie sie selber konzедieren, auch sein mag – dass Segregation nicht per se und pauschal verurteilt werden kann, legen ihre Ausführungen eindringlich nahe.

Segregierte Quartiere von Migranten können Übergangsorte, Stadien der Akklimatisierung und Eingewöhnung, also der Integration in die Aufnahmegesellschaft bilden, wenn – und dies ist die entscheidende Bedingung – die Grenzen zur aufnehmenden Gesellschaft auf allen Ebenen der Integration – systemisch, politisch und

informell oder sozial – offen sind. Dass aber gerade dies doch eher nicht der Fall zu sein scheint, legen die Daten von Friedrichs und Blasius nahe. Andererseits würden sich die Bedingungen der segregiert lebenden Benachteiligten, seien sie nun Migranten, seien sie „Einheimische“, wohl kaum wesentlich ändern, wenn bei gleicher rigider Grenzziehung auf den genannten Ebenen der Integration nur eine räumliche Durchmischung, eine territoriale Auflösung segregierter Quartiere erfolgte. Vermutlich würden sich diese Bedingungen sogar verschlechtern, da dann die Reste oder rudimentären Ansätze informeller Hilfsysteme verloren gingen oder eine am Rande, auch außerhalb der Legalität operierende Schattenökonomie noch mehr erschwert würde.

Indessen können segregierte Quartiere mit Dauerbewohnern vermutlich sich selbst verstärkende Spiralen der Benachteiligung auslösen, da sich in dieser Kultur der Armut und Ausgrenzung eben die Verhaltensformen habitualisieren, die Benachteiligung dauerhaft werden lassen. Aber auch hier ist wiederum unsicher, ob es der territorialen Segregation in Quartieren und Stadtteilen bedarf, um derartige „Teufelsspiralen nach unten“ in Gang zu setzen. Es können die von Krämer-Badoni angesprochenen „Funktionssysteme“ sein, die zumindest ähnliche Wirkungen ausüben, auch wenn eine örtliche Verteilung von Benachteiligten, ihre räumliche Durchmischung mit weniger Benachteiligten in entsprechenden Wohngebieten erfolgt. Vielleicht liegt hier der einzige eindeutige Konsens der Autoren, die sich zu diesen Themen äußern: Auf diese komplexen Fragen gibt es keine einfachen Antworten, sie wären immer falsch, wie Häußermann und Siebel am Ende ihres Beitrags lakonisch konstatieren.

Dass sich unsere Nachbarländer mit Integrationsfragen, seien es die aus einer wachsenden Ungleichheit, einer tendenziellen Polarisierung, seien es die der Integration von Migranten, nicht wesentlich leichter tun, ist spätestens seit der auf-rüttelnden Studie von Dubet und Lapeyronnie (1994) bestens bekannt. Im Gegenteil: Das Konfliktniveau im Verhältnis von Einwanderern und Einheimischen, zwischen Benachteiligten und „Integrierten“ scheint in den französischen Städten deutlich höher zu liegen als in Deutschland, ohne dass man mit Sicherheit sagen könnte, ob hier ein Bild auch unserer Zukunft gezeichnet wird. Vermutlich schon.

Ohne dies aber prognostizieren zu können, beeindruckt am Beitrag von Rosemarie Sackmann, die die nationalen Einwanderungspolitiken Frankreichs und der Niederlande vorstellt und vergleicht, die staatstheoretisch gewonnene Unterscheidung zwischen individuellen (Frankreich) und kollektiven (Niederlande) Integrationsstrategien, die gleiche Unterscheidung demnach, die auch Häußermann und Siebel mit Rekurs auf Traditionen der Stadtsoziologie (Georg Simmel versus Chicagoer Schule) für ihre Erklärung und Bewertung von Segregation heranziehen. Und ähnlich wie diese Autoren muss auch Sackmann feststellen, dass sich in der Realität der beiden Staaten die staatstheoretisch und aus nationalen Traditionen

begründeten Integrationsstrategien intensiv überlagern, dass also in beiden Ländern beide Strategien verfolgt werden.

Während in diesem Punkt aber nur gewisse Parallelitäten zwischen nationalen Konzepten von Integrationspolitik und kommunalpolitischen Modellen der Bewertung und Behandlung von Segregation liegen mögen, besteht eine Übereinstimmung zwischen Sackmann und den anderen Autoren hinsichtlich der absoluten Dominanz systemischer Integration, besonders bei der Integration von Migranten. Die, wie Krämer-Badoni behauptet, weitgehend gelungene Integration der Gastarbeiter, wenn auch als Unterschichtung der deutschen Bevölkerung, die geringen Anteile der Migranten, die tatsächlich bleiben wollten, aber auch derjenigen, die ihre Migration als vorübergehendes Stadium sahen, basierte in der Hoch-Zeit der Gastarbeiteranwerbung auf einem funktionierenden Arbeitsmarkt. Die jetzt befürchteten Desintegrationsphänomene dagegen resultieren aus Engpässen auf den Arbeitsmärkten in Deutschland und den Herkunftsländern.

Diese dominante Bedeutung des Arbeitsmarktes wird offensichtlich bei Einschränkungen des Sozialstaates eher noch gesteigert, und alle anderen Integrationsstrategien, mögen sie nun auf politische Teilnahme oder informelle Beziehungen und Netzwerke zielen, dienen offensichtlich, wie in den Überlegungen von Hanesch und den internationalen Vergleichen von Sackmann deutlich wird, dieser systemischen Integration in den Arbeitsmarkt, sei es der erste Arbeitsmarkt samt aus ihm resultierenden Ansprüchen auf soziale Sicherungen, sei es der Arbeitsmarkt einer Schattenwirtschaft am Rande der Legalität. Dass angesichts der Krisen des ersten Arbeitsmarktes gesetzliche Restriktionen in den Schattenbereichen nicht zu rigide durchgesetzt werden, dass hier vor allem gegenüber Migranten eine gewisse Großzügigkeit entweder in der Anwendung bestehender Gesetze oder in der Formulierung neuer walten sollte, ist einer der Appelle von Häußermann und Siebel. Und setzt man die Ausführungen von Krämer-Badoni dazu in Bezug, so muss man annehmen, dass Zuwanderung in die Städte auf jeden Fall erfolgt, gleichgültig, ob eher Nachsicht gestattende oder strenge rechtliche Bestimmungen eingesetzt und gehandhabt werden. Rigide rechtliche Durchgriffe erhöhen demnach die Mauern um Migranten-Communities, verhindern aber nicht deren Existenz, sondern treiben sie möglicherweise in eine nach innen enge und hermetische kollektive Integration bei gleichzeitiger Desintegration nach außen. Die Frage, ob mit einer lockeren Handhabung von Legalitätsfragen auch arbeitsrechtliche Aufweichungen für eine deutsche „Normalbevölkerung“ verbunden sein müssen und ob diese im Zweifelsfall wünschenswert wären, sei an dieser Stelle dahingestellt.

Erkennbar wird aus den Beiträgen insgesamt, dass sich Integrationspolitik vor allem für Migranten, aber auch für eine einheimische Bevölkerung als Arbeitsmarktpolitik entwickeln muss, und dies umso mehr, je poröser sozialstaatliche Si-

cherungen werden. Diese Arbeitsmarktpolitik aber kann sich offensichtlich nicht an den Kriterien orientieren, nach denen der krisenhafte erste Arbeitsmarkt funktioniert. Dies heißt vermutlich, dass eine Arbeitsmarktpolitik, eine kommunale Beschäftigungspolitik, zu verfolgen wäre, die vor allem von der entscheidenden Dimension des ersten Arbeitsmarktes, der individuellen Integration in Arbeit und daraus erschlossenen sozialen Sicherungen, abrückt. Ein Rückgriff auf kollektive Arbeitsformen und damit verbundene kollektive Integrationsformen aber stellt nicht etwa eine typische Form kommunaler Arbeitsmarktpolitik dar, sondern bedeutet einen Rekurs auf vormoderne Arbeits- und Lebensformen, von der der Städter sich durch urbane Lebensstile gerade zu lösen beabsichtigte. Eine Wiederaufnahme solcher Arbeitsformen als Strategie der Integration kann also entweder illusionär sein, wenn sowohl Migranten als auch deutsche Benachteiligte sich diesem „gemeinschaftlichen Integrationsmodus“ gerade entziehen wollen, oder es entsteht eine tiefe Spaltung in der Stadt zwischen den Gruppen, die individuelle Integration perfektioniert verfolgen, und Gruppen wie den Migranten, die in Integrationsformen „gezwungen“ würden, die sie überwinden wollten und wollen, wenn sie in die Stadt aufbrechen. Auch aus dieser Sicht, das legen Häußermann und Siebel nahe, muss das Problem der Segregation gesehen werden. Ist der erste, formelle Arbeitsmarkt offen für Übergänge aus dem informellen Arbeitsmarkt einer kollektiven Integration, kann die erste Form der Integration wie das Migrantenquartier als Durchgangsstadium wirken. Bestehen aufgrund der Bedingungen des Arbeitsmarktes selbst „unsichtbare Mauern“, so bilden sie die entscheidenden Hindernisse einer auf Dauer gelingenden Integration. Wann Segregation und informelle Arbeitsmärkte als zunächst gebildete „Schutzwälle“ stabil genug sind, um eine erste Orientierung und Akklimatisation in der neuen Gesellschaft zu gewährleisten, wann sie hingegen zu Ausgrenzung führen, sind Fragen auf einer Ebene von detaillierter Politik, wie sie in den hier vorliegenden, eher grundsätzlichen Beiträgen nicht erschlossen werden kann und soll.

#### Literatur

Dubet, François/Lapeyronnie, Didier, Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft, Stuttgart 1994.