



© ArTo / Fotolia

# DAS ZUSAMMENLEBEN IN DER VIELFÄLTIGEN STADT PLANEN

**Geflüchtete integrieren und gleichzeitig für ein gutes Miteinander in der Bevölkerung sorgen? Nicht immer haben Städte in den vergangenen Jahren an den richtigen Stellschrauben gedreht. Eine wichtige Rolle spielt vor allem der Wohnungsmarkt.**

---

## **Christian Jacobs**

ist seit 2013 als Doktorand am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in der Abteilung für soziokulturelle Vielfalt tätig. [jacobs@mmg.mpg.de](mailto:jacobs@mmg.mpg.de)

Die Gesellschaft in Deutschland ist heute sehr vielfältig. Vor allem in den Großstädten leben Menschen verschiedenster Herkunft und mit unterschiedlichen Lebenserfahrungen sowie Lebensstilen auf engem Raum zusammen. Politiker betonen heute vermehrt, welche Chancen diese Diversität für die Zukunft Deutschlands mit sich bringt und wie wichtig es ist, die gesellschaftliche Vielfalt zu fördern.

Diese Aufgabe wird gerade den großen Städten und der dortigen Politik zugeschrieben. Sie sollen ein gutes Zusammenleben ermöglichen und für gesellschaftlichen Zusammenhalt sorgen. Die Stadtentwicklungspolitik gestaltet seit jeher das Zusammenleben und die Lebensbedingungen in den Städten. Insbesondere in den letzten Jahren zeigt sich, wie wichtig diese Aufgabe ist. Im Zuge der zunehmenden Diversifizierung der Gesellschaft in Deutschland diskutieren Politiker, Stadt- und Sozialplaner seit einiger Zeit verstärkt, wie bedeutend das Zusammenleben in Großstädten ist und welche Möglichkeiten es gibt, dieses zu organisieren. Viele Kommunen fördern vielfältiges Leben und Zusammenhalt heute durch nachbarschaftliche Initiativen und Quartierspolitiken.

Dass beispielsweise Migranten mit verschiedenen Hintergründen in deutsche Städte ziehen, ist kein neues Phänomen. Die zahlenmäßig erhöhte Zuwanderung von Geflüchteten nach Deutschland im Jahr 2015, im politischen wie auch medialen Diskurs mehrheitlich als „Flüchtlingskrise“ bezeichnet, sorgte allerdings für eine Ausnahmesituation in den Kommunalverwaltungen. Die größte Herausforderung für die Kommunen ist es, die Geflüchteten angemessen unterzubringen. Häufig sahen sie sich zu kurzfristigen und improvisierten Lösungen gezwungen. Spätestens die sogenannte Flüchtlingskrise machte deutlich, wie eingeschränkt die Handlungsmöglichkeiten – vor allem auf dem Wohnungsmarkt – sind. Für die kommunale Politik ist es schwer, alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zu versorgen.

Die „Krise“ sorgte für erhebliche Probleme in der städtischen Planung, brachte verschiedene Problemlagen verstärkt hervor und deckte bestehende Probleme auf. Die entsprechenden Akteure beachteten die (räumlich ungleiche) Verteilung der Stadtbevölkerung und deren Folgen für das Leben einzelner sowie das Zusammenleben in der Stadt im Zuge der „Krise“ kaum. Dabei tritt gerade an dieser Stelle das Spannungsverhältnis der erklärten Ziele der Stadtentwicklungspolitik und der Realität kommunaler Verwaltungsarbeit überdeutlich zutage. Hier zeigt sich, wie versäumte Handlungsmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt potenziell in Konflikt mit dem Ziel eines friedlichen Zusammenlebens treten und Segregation befördern.

Dieser Beitrag befasst sich mit eben diesem Spannungsverhältnis. Er diskutiert, wie sich die hohe Flüchtlingszuwanderung auf kommunaler Ebene auf die Verwaltungsarbeit auswirkte und inwieweit diese Arbeit entgegengesetzt zu den stadtpolitischen Zielen stand. Zugleich zeigt er grundlegende Elemente der Stadtplanung auf und verknüpft sie mit den Folgen der „Flüchtlingskrise“.

Grundlage für die Ausführungen sind Experteninterviews mit Stadt- und Sozialplanern, Beobachtungen bei politischen und stadtplanerischen Veranstaltungen zwischen 2014 und 2016 sowie Ergebnisse der Studie „Städte und die Herausforderungen der Diversität: eine Studie in Deutschland und Frankreich“ (CityDiv). Das „CityDiv“-Projekt am Göttinger Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften untersucht für die jeweils zwanzig größten Städte in Deutschland und Frankreich, wie zentrale städtische Akteure Vielfalt wahrnehmen und aktiv in ihre Gestaltung eingreifen. Im Mittelpunkt stehen nicht nur ausdrückliche Diversity-Konzepte, sondern auch die Frage, wie die Städte in die räumliche Struktur der Bevölkerungsvielfalt eingreifen (mehr Informationen zum Projekt unter MPI-MMG 2017).

## Sozialräumliche Segregation und sozial prekäre Lagen fordern Stadt- und Sozialplanung heraus

Für die Kommunalpolitik ist es keineswegs neu, das Zusammenleben einer vielfältigen Bevölkerung zu gestalten. Vor allem seit der Jahrtausendwende haben deutsche Großstädte flächendeckend integrationspolitische Strategiepapiere verfasst. Integrationspolitik wird heute eine große Bedeutung für die zukünftige Stadtentwicklung beigemessen

(vgl. Pütz/Rodatz 2013: 170). Doch wie genau versucht man auf städtischer Ebene, das Zusammenleben vor Ort positiv zu beeinflussen? Heute kann die städtische Planung mit verschiedenen Ansätzen auf das Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen innerhalb einer Stadt einwirken. Einer ihrer Hauptaugenmerke liegt seit einigen

Jahren darauf, „Begegnung zu organisieren“ und so den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Durch persönliche Kontakte und Gespräche soll die vielfältige Einwohnerschaft sich kennenlernen, Vertrauen zueinander aufbauen und ein gutes Miteinander entwickeln. Eine der zentralen Annahmen dabei lautet, dass Planer vor allem in den Wohnvierteln interkulturelles Leben fördern können. Die Stadt- und Sozialplanung versucht deshalb vornehmlich auf kleinteiliger Ebene, das Zusammenleben positiv zu beeinflussen und Ausgrenzungsprozessen entgegenzuwirken. Dabei ist sie nicht in allen Wohnvierteln gleichermaßen planerisch tätig, sondern wählt einzelne Viertel aus, um dort die Lebenssituation der Bewohner positiv zu beeinflussen. Die Koordinationsstelle Sozialplanung der Landeshauptstadt Hannover beschreibt den grundsätzlich gewählten Ansatz so: „Da wo sich sozialstrukturell Problemlagen häufen, da gehen wir gezielt und vermehrt rein mit infrastrukturellen und sozialen Angeboten“ (Elke Saueremann, Juli 2015).

Stadt- und Sozialplanung stellen Handlungsbedarf vor allem in Gebieten fest, die sozialräumlich segregiert sind und in denen sich sozial prekäre Lagen kumulieren. Die räumliche Konzentration von bestimmten benachteiligten Be-

völkerungsgruppen macht die Stadtplanung eindeutig als Problemlage aus. Sie versucht sozial- und raumplanerisch, eine solche Segregation zu verhindern oder ihr dort entgegenzuwirken, wo sie bereits festgestellt werden kann. Auch innerhalb des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ wird definiert, dass es durch die Bevölkerungszusammensetzung und sozioökonomische Lage in einem Ortsteil zu sozialen Problemen kommen kann. In Paragraph 171e (2) im BauGB heißt es: „Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist“ (Battis/Krautzberger/Löhr 2009).

In der Stadtplanung ist der Versuch, Segregationstendenzen abzuschwächen, traditionell ein Thema (vgl. Blokland/van Eijk 2010: 314). Umso bemerkenswerter sind vor diesem Hintergrund die Entwicklungen seit dem Jahr 2015. Als Reaktion auf die vermehrte Zuwanderung durch Geflüchtete schufen Städte Gebiete mit sozialräumlich konzentrierten Problemlagen, die klar den planerischen Grundsätzen widersprechen. Auf diese Entwicklungen, deren Ursachen und Folgen geht der Beitrag im weiteren Verlauf ein.

## Sammelunterkünfte verstärken Ausgrenzungsprozesse von Geflüchteten

Die vermehrte Zuwanderung durch Geflüchtete, vor allem in der zweiten Hälfte des Jahres 2015, stellte die kommunalen Verwaltungen vor massive Herausforderungen. Deren Kapazitäten, zum Beispiel beim Personal, stießen deutschlandweit schnell an ihre Grenzen. Eine mit der Wohnraumversorgung befasste Person von der Stadtverwaltung Hannover sprach davon, dass sie „anfangen müssen, in großem Umfang unsere eigentliche Arbeit einzustellen, weil wir für die Flüchtlinge alle Kapazitäten brauchen, sowohl personell als auch finanziell“ (Mechthild Brockmann [anonym.], August 2015).

Drängendste Aufgabe für die Kommunen war es, die Geflüchteten unterzubringen. Der zur Verfügung stehende öffentliche Wohnraum war vielerorts in kürzester Zeit ausgeschöpft. In den Städten brauchte es schnelle Lösungen, um den Neuankömmlingen eine Unterkunft zur Verfügung stellen zu können. Die geringen Kapazitäten brachten viele Städte mit ohnehin schon angespannten Wohnungsmärkten

in enorme Schwierigkeiten. Nach einer gewissen Zeit steckten sie sich das minimal zu erfüllende Ziel, den Neuankömmlingen in irgendeiner Form ein Dach über dem Kopf zur Verfügung zu stellen. Sie brachten Geflüchtete häufig in mehr oder weniger provisorisch hergerichteten Sammelunterkünften unter. Es wurden ehemals gewerblich und industriell genutzte Gebäude zu Wohneinheiten umgebaut, darunter Industriehallen, ehemalige Baumärkte, leer stehende Hotels oder Bürogebäude. Um die Geflüchteten zumindest anfänglich mit Wohnraum zu versorgen, nutzten die Städte neben den angeführten Unterkünften beispielsweise auch Turnhallen und Obdachlosenunterkünfte. Das beanspruchte auch die alteingesessene Bevölkerung.

Der Zwang zur Unterbringung in kurzfristig installierten Not- und Sammelunterkünften beförderte Prozesse, die nach stadtplanerischen Vorgaben grundsätzlich verhindert werden sollen. Die bereits angesprochenen Strategien zum Zusammenleben sollen verhindern, dass einzelne Bevöl-

kerungsgruppen ausgegrenzt werden. Die Art der Unterbringung von Geflüchteten in größeren, oftmals kurzfristig errichteten Sammelunterkünften grenzt allerdings verstärkt eine Personengruppe aus, die ohnehin schon in vielen Bereichen des städtischen Lebens ausgegrenzt wird. Zumal liegen diese Unterkünfte oftmals in Gebieten, die nicht aufs Wohnen ausgelegt sind, zum Beispiel in Industriegebieten oder an Stadträndern mit einer schlechten infrastrukturellen Ausstattung. Fehlende Sprachkenntnisse, eine schlechte finanzielle Lage oder ein ungeklärter Aufenthaltsstatus sowie die damit verbundenen Restriktionen können darüber hinaus zu einer Ausgrenzung führen.

Städte sollten Geflüchtete daher dezentral unterbringen. Die Unterbringung in kleineren Wohneinheiten führt dazu, dass die benachbarte Bevölkerung die Geflüchteten besser akzeptiert. Dies erleichtert deren Integration in den örtlichen Alltag (vgl. Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015: 61 ff.). Selbst Kommunen, die bereits ein dezentrales Unterbringungskonzept haben, mussten allerdings auf Gemeinschaftsunterkünfte zurückgreifen, da sie trotz großer Bestrebungen keine Wohnungen mehr finden konnten. Bereits Anfang 2015, also einige Monate vor der endgültig als „Krise“ wahrgenommenen Situation, suchten beispielsweise Kreise und Kommunen vermehrt mit Aufrufen nach Wohnungen von Privatleuten, die sich zur Unterbringung von Geflüchteten eignen.

Die verstärkte Zuwanderung durch Geflüchtete machte deutlich, wie sehr viele Städte an direktem Einfluss auf den Wohnungsmarkt verloren haben. Die Folgen für die durch die Stadtplanung anvisierte Förderung des Zusammenlebens können groß sein. Die Handlungssohnmacht in dieser Ausnahmesituation lässt sich auf eine Problematik zurückführen, die historisch gewachsen ist. Heute haben



Foto: Christian Jacobs

**Sammelunterkünfte wie dieses ehemalige Hotel in Hannover grenzen Geflüchtete aus**

die Stadtverwaltungen insgesamt wesentlich weniger Steuerungsmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt als noch vor einigen Jahrzehnten. Dies liegt zum einen daran, dass der Staat seit den späten 1980er-Jahren deutschlandweit große Teile seines Wohnungsbestandes verkauft hat (vgl. Kronauer/Siebel 2013: 21). Zum anderen ist die Wohnungsbauförderung in den 2000er-Jahren „faktisch zum Erliegen gekommen“ (Holm 2011: 214). Als Folge dieser Entwicklungen wird der Anteil der Sozialwohnungen am Gesamtwohnungsbestand in deutschen Städten immer kleiner. Bundesweit sank die Zahl der mietpreis- und/oder belegungsgebundenen Sozialwohnungen von etwa 2,57 Millionen im Jahr 2002 auf 1,54 Millionen im Jahr 2012, was nur noch 3,8 % aller 40,5 Millionen Wohnungen in Deutschland ausmacht (GdW 2014: 8). Die Städte können die Geflüchteten somit deutlich schwieriger versorgen. Dabei will die Politik nicht erst seit der vermehrten Zuwanderung durch Geflüchtete (sozialräumliche) Ausgrenzungsprozesse abschwächen.

## Größere Chancengleichheit auf Wohnungsmarkt fördert gleichberechtigte Teilhabe am städtischen Leben

Kommunale Interventionen im Zusammenleben zielen bisher häufig vor allem auf ein gutes Miteinander ab. Um mittelfristig eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, reicht es allerdings nicht aus, in problembehafteten Stadtteilen zu intervenieren und mit Programmen auf Quartiersebene ein gutes Miteinander zu fördern. Wichtig ist es, eine größtmögliche Chancengleich-

heit und Entscheidungsfreiheit herzustellen. Dafür müssen zusätzliche, potenziell für alle Bevölkerungsgruppen zur Verfügung stehende materielle Grundlagen geschaffen werden. Diese geben die Chance auf Individualität und ein selbstbestimmtes Leben. Das Leben in der Stadt basiert schon seit der Entstehung der industriellen Großstadt auf Individualität und Freiheit (vgl. Simmel 2007: 33 ff.). Um die-

se für alle Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen, braucht es in der Stadt nicht nur ein gutes Miteinander, sondern auch ein gleichberechtigtes Nebeneinander. Dafür müssen alle dort lebenden Personen an zentralen Bereichen des Lebens teilnehmen können, allen voran in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt und Wohnungsmarkt.

Ende 2016 hat sich die Situation entspannt. Viele Geflüchtete befinden sich mittlerweile in verschiedenen (Fort-)Bildungsmaßnahmen wie Sprachkursen und berufsvorbereitenden Maßnahmen. Viele der im Jahr 2015 angekommenen Geflüchteten warten jedoch weiterhin auf eine Anhörung, die ihren Aufenthaltsstatus klärt. Sie leben in unterschiedlichen, zugeordneten Unterkünften. Viele von ihnen wohnen noch heute in Sammelunterkünften, insbesondere die Personen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Zudem leben Geflüchtete in diesen Unterkünften, deren Anerkennungsverfahren bereits positiv abgeschlossen wurde. Diese sogenannten Fehlbeleger haben, zumindest theoretisch, einen freien Zugang zum regulären Wohnungsmarkt, können sich dort durch ein fehlendes Angebot allerdings häufig noch nicht selbst mit Wohnraum versorgen. Es stellt sich die Frage, wo die neu Zugewanderten in Zukunft wohnen und leben werden. Wenn dies allein der Markt entscheidet, führt dies zu einer ansteigenden Segregation sowie zu Verdrängungs- und Ausgrenzungsprozessen. Die „Flüchtlingskrise“ ist somit keineswegs eine Ausnahmesituation. Sie macht vielmehr deutlich, dass es eine langfristig angelegte Wohnungspolitik braucht, die einer vielfältigen Bevölkerung gerecht wird. Dabei ist dafür zu sorgen, dass Geflüchtete nicht in Konkurrenzsituation zu anderen finanziell schwächer gestellten Gruppen treten. Die Wohnungsfrage wird somit umso mehr zur sozialen Frage.

Die Probleme bei der Versorgung von Geflüchteten haben dafür gesorgt, dass die Ausrichtungen von Städtebau und



Foto: Christian Jacobs

### In der Innenstadt von Hannover entsteht als Reaktion auf den angespannten Wohnungsmarkt neuer Wohnraum

Stadtentwicklungspolitik vielerorts kritisch geprüft werden. Mittlerweile gibt es verstärkte Willensbekundungen und anfängliche Bestrebungen auf nationaler wie auf kommunaler Ebene, neuen Wohnraum in Städten zu schaffen und hierdurch Geflüchteten und anderen Gruppen einen Zugang zu preisgünstigem Wohnraum zu eröffnen. Nun sind die Fragen zu klären, wie sich die deutschen Großstädte entwickeln können und sollen, welche (neuen) städtebaulichen Ausrichtungen hierzu gewählt werden und welche Akteure in Planungsprozesse eingreifen können und wollen. Die Entscheidungen darüber, in welcher Form und in welchen Teilen der Stadt neue Wohnräume entstehen, beeinflussen die Verteilung verschiedener Bevölkerungsgruppen und deren Chancen zur Teilhabe am städtischen Leben. Städtische Planung kann Vielfalt Raum geben und Ausdruck verleihen. Dafür ist eine stärkere politische Gestaltung nötig als dies in den vergangenen Jahrzehnten der Fall war. Nur so erlangt Planung wieder mehr Handlungsspielraum auf den lokalen Wohnungsmärkten.

# Literatur

**Aumüller, Jutta; Daphi, Priska; Biesenkamp, Celine, 2015:** Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Zugriff: <http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/64045.asp> [abgerufen am 05.04.2017].

**Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter, 2009:** Baugesetzbuch – BauGB, 11. Auflage. München.

**Blokland, Talja; van Eijk, Gwen, 2010:** Do People Who Like Diversity Practice Diversity in Neighbourhood Life? Neighbourhood Use and the Social Networks of 'Diversity-Seekers' in a Mixed Neighbourhood in the Netherlands. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (2), S. 313–332.

**GdW (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.), 2014:** Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2014/2015. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. Berlin.

**Holm, Andrej, 2011:** Politiken und Effekte der Wohnungsprivatisierung in Europa. In: Belina, Bernd et al. (Hrsg.): *Urbane Differenzen. Disparitäten innerhalb und zwischen Städten*. Münster, S. 207–230.

**Kronauer, Martin; Siebel, Walter, 2013:** Einleitung: Die Aktualität der Polarisierungsthese für die Stadtforschung. In: Kronauer, Martin; Siebel, Walter (Hrsg.): *Polarisierte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik*. Frankfurt, New York, S. 9–24.

**MPI-MMG – Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, 2017:** *Cities and the Challenge of Diversity – A Study in Germany and France*. Zugriff: <http://www.mmg.mpg.de/project/citydiv/about/> [abgerufen am 05.04.2017].

**Pütz, Robert; Rodatz, Mathias, 2013:** Kommunale Integrations- und Vielfaltskonzepte im Neoliberalismus. Zur strategischen Steuerung von Integration in deutschen Großstädten. *Geographische Zeitschrift* 101 (3+4), S. 166–183.

**Simmel, Georg, 2007:** Die Großstädte und das Geistesleben. In: Runkel, Gunter (Hrsg.): *Die Stadt*. Hamburg, S. 27–39.

## Interviewquellen

Interviewpartnerin	Arbeitsbereich	Datum
Elke Sauerermann	Koordinationsstelle Sozialplanung der Landeshauptstadt Hannover	Juli 2015
Mechthild Brockmann (anonymisiert)	Leitende Funktion in der Stadtverwaltung, u. a. befasst mit baulicher Planung in der Landeshauptstadt Hannover	August 2015