

Sybille Münch

Das „Mantra der Mischung“: Die Problematisierung von ethnischer Segregation in Deutschland und den Niederlanden

URN: urn:nbn:de:0156-0754180



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 327 bis 343

Aus:

Paul Gans (Hrsg.)

Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration

Forschungsberichte der ARL 3

Hannover 2014

Sybille Münch

Das „Mantra der Mischung“¹: Die Problematisierung von ethnischer Segregation in Deutschland und den Niederlanden

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Ausprägungen von Segregation im deutsch-niederländischen Vergleich
- 3 Erklärungsangebote für Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Problematisierung
- 4 Wissensgrundlage der Policies: „Mantra der Mischung“
- 5 Mischungsversuche in vergleichender Perspektive
 - 5.1 Nationale Ebene
 - 5.2 Verhinderung von Segregation durch Diskriminierungsschutz
 - 5.3 Durchmischungsstrategien auf kommunaler Ebene
 - 5.4 Öffnung der Sozialwohnungen
 - 5.5 Kontrollierte Gentrifizierung
 - 5.6 Angebotserweiterung durch Information
 - 5.7 Strategien der Wohnungsanbieter
- 6 Wahlfreiheit statt Beschränkungen

Literatur

Kurzfassung

Nachbarschaften mit einem hohen Migrantenanteil gelten aus Sicht der wohnungspolitischen Praxis in vielen europäischen Wohlfahrtsstaaten als Problem, obgleich es aus wissenschaftlicher Sicht umstritten bleibt, ob vom Leben in ethnisch geprägten Stadtteilen negative Effekte für die Integration der Bewohner bzw. sogar den Zusammenhalt der städtischen Gesellschaft insgesamt ausgehen. Der vorliegende Beitrag setzt sich kritisch mit denjenigen deutschen und niederländischen Interventionen gegenüber ethnischer Segregation auseinander, die die Wahlfreiheiten am Wohnungsmarkt einschränken, und fragt nach den unterschiedlichen historischen Interventionen und ihrer Wissensgrundlage.

Schlüsselwörter

Ethnische Mischung – soziale Mischung – Belegungssteuerung – Segregation – Nachbarschaftseffekte

¹ so der Titel bei Bolt/van Kempen 2008

The „Mantra of the mix“: the negative perception of ethnic segregation in Germany and the Netherlands

The negative perception of “immigrant-dense” neighbourhoods and the idea of a balanced ethnic mix, or the creation of communities with a blend of residents from different housing tenures and income levels, is of common concern for contemporary housing and planning policies in many European countries, although it remains controversial whether and to what extent living among co-ethnics has a negative effect on the integration of immigrants. The paper takes a comparative look at German and Dutch strategies that attempt to break down segregation and discusses different interventions.

Keywords

Ethnic mix – social mix – tenure mix – segregation – neighbourhood effects

1 Einleitung

Nachbarschaften mit einem hohen Migrantenanteil gelten aus Sicht der wohnungspolitischen Praxis in vielen europäischen Wohlfahrtsstaaten als Problem, obgleich es aus wissenschaftlicher Sicht höchst umstritten bleibt, ob vom Leben in ethnisch geprägten Stadtteilen negative Effekte für die Integration der Bewohner(innen) bzw. sogar den Zusammenhalt der städtischen Gesellschaft insgesamt ausgehen (Beiträge Dangschat; Dangschat/Alisch; Farwick in diesem Band). Empirisch ist es keineswegs hinreichend geklärt, ob und wie ein Wohnviertel die individuellen Lebenschancen seiner Bewohnerschaft prägt. Dies gilt für die Wirkungen von Armut und Kriminalität und umso mehr für Annahmen über die Effekte eines „ethnisch“ geprägten Umfelds auf den Spracherwerb, den Bildungserfolg oder allgemein die gesellschaftliche Teilhabe der hier lebenden Migrant(inn)en (Söhn/Schönwälder 2007: 73; Ouwehand/van der Laan Bouma-Doff 2007: 9; Musterd 2005: 342). Dies hat die Stadtforschung für europäische Einwandererviertel immer wieder unterstrichen und damit die Prämissen solcher wohnungspolitischen Diskurse infrage gestellt, die die ethnische Mischung der Quartiersbevölkerung als notwendige Voraussetzung für Integration betrachten und diese ggf. durch entsprechende Maßnahmen herstellen wollen: „A clear problem for those who have consistently asked for more socially² diverse communities as the basis for sustainability and social equity is that this position has relied on an intuitive rather than explicit evidence-base“ (Atkinson 2005: 27). Nichtsdestotrotz zeigt sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts im Zuge der Politisierung des Integrationsthemas ein neues Interesse an diesen seit Jahrzehnten diskutierten Strategien.³

Der vorliegende Beitrag setzt sich kritisch mit den deutschen und niederländischen Policies⁴ gegenüber ethnischer Segregation auseinander, fragt nach den unterschiedlichen historischen Interventionen und ihrer Wissensgrundlage. Er basiert auf einer umfangrei-

² Im angelsächsischen Sprachraum fällt hierunter auch ethnische und kulturelle Vielfalt.

³ Auf die Darstellung von Versuchen, der ebenfalls problematisierten Schulsegregation entgegenzuwirken (Beitrag Glorius in diesem Band), wird an dieser Stelle ebenso verzichtet wie auf eine Analyse kompensatorischer Maßnahmen oder Wohnumfeldverbesserungen, die keinen direkten Anspruch auf eine Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung der Nachbarschaft erheben (Beiträge Kocks; Fassmann/Kohlbacher in diesem Band). Programme wie die „Soziale Stadt“ oder das (sozialarbeiterische) Engagement von Wohnungsunternehmen in ihren Nachbarschaften werden dementsprechend ausgeblendet.

⁴ Als „Policy“ bezeichnet die Politikwissenschaft die politischen Inhalte, die in Gesetzen, Verordnungen, Programmen und Einzelentscheidungen zum Ausdruck kommen. Er gilt im engeren Sinne für das Handeln von Regierungen mit Anspruch auf gesamtgesellschaftlich verbindliche Regelung. Im weiteren Sinne werden so aber auch die politischen Entscheidungen anderer Akteure benannt.

chen Analyse von Policy-Dokumenten, Sekundärliteratur und 31 Experteninterviews. Er tritt zum einen an, die bereits von Kürşat-Ahlers (1993) diagnostizierte „öffentliche Amnesie“ in Fragen der Wohnsegregation zu mildern, indem Entstehungsursachen jenseits einer vermeintlichen Enklavenbildung in den Blick genommen werden. Der Befund einer Gedächtnisschwäche lässt sich auch für die bisweilen drastischen Durchmischungsversuche selbst fällen, womit zumeist die geschichtsfälschende Erzählung einhergeht, in der Vergangenheit habe man aus einer „Multikulti“-Ideologie heraus den Zugewanderten zu viele Freiheiten eingeräumt. Der Vergleich mit den Niederlanden schließlich soll zudem verhindern, die gängigen Praktiken als quasi „natürliche“ Problemlösung zu deuten, und für die Kontextabhängigkeit der Eingriffe sensibilisieren.

2 Ausprägungen von Segregation im deutsch-niederländischen Vergleich

Ein Vergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden zeigt, dass sich das Ausmaß von ethnischer Segregation nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch zwischen den städtischen Wohnungsmärkten eines Landes sowie zwischen den unterschiedlichen Herkunftsgruppen stark unterscheidet und zum Teil gegensätzliche Entwicklungen aufweist (SCP 2009; Beitrag Fina/Schmitz-Veltin/Siedentop in diesem Band). Die Herausbildung von Siedlungsschwerpunkten kann nicht ohne die jeweils spezifische Migrationsgeschichte der einzelnen Zuwanderergruppen (Beitrag Gans/Schlömer in diesem Band) sowie die Dynamiken der Wohnungsmärkte verstanden werden. Pauschal lässt sich indes bei aller Vorsicht vor einem unbefangenen Vergleich von Segregationsindizes konstatieren, dass die ethnische Segregation in niederländischen Städten etwas höher liegt als in Deutschland (Musterd 2005: 335). Wie auch in Deutschland sind die niederländischen Migrantenviertel in der Regel multiethnisch (Eurofound 2007: 37). Allerdings ist die deutsche Datenlage derartig unzureichend, dass etwa der erste Regierungsbericht zum Integrationsmonitoring (BBFMI 2009: 108) bewusst auf eine Darstellung verzichtet.

Der Ländervergleich fördert zutage, dass sich die Intensität der Debatte um die antizipierten Folgen von Segregation als weitgehend losgelöst vom Ausmaß der Segregation erwiesen hat. Es lässt sich beobachten, dass ein hohes Maß von Segregation immer dann nicht als Problem gilt, wenn es bei nicht stigmatisierten ethnischen Gruppen wie Japanern oder westlichen Migrant(inn)en auftritt. Gleichzeitig kann ein geringes Maß an Segregation, wie es beispielsweise in Deutschland vorliegt, durchaus mit einer intensiven Problematik einhergehen. Dabei zeigt sich zudem, dass die interne Heterogenität der Quartiere häufig übersehen wird.

Obgleich sich die Wohnungspolitik in beiden untersuchten Ländern die Vermeidung von sozialer und ethnischer Segregation seit Jahrzehnten auf die Fahnen geschrieben hat, hat sie doch durch die Heterogenität ihrer Zielsetzungen und Fehlentscheidungen erst zum Entstehen von sozioökonomischer und ethnischer Segregation beigetragen. Zu nennen wären:

- ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum sowie dessen Konzentration in bestimmten Quartieren
- Verdrängung ärmerer/zugewanderter Mieter(innen) durch Privatisierung ehemals öffentlicher Wohnungen
- Verengung der Zugangsrechte zum Sozialwohnungssektor weg von einer Versorgung der „breiten Schichten der Bevölkerung“ und damit einhergehende Veränderung der Mieterstruktur

- historische Zugangssperren für Migrant(inn)en zum Sozialwohnungssektor
- Sicherstellung der Vermietung unpopulärer Hochhauswohnungen durch Vergabe an Migrantenfamilien durch einige Kommunen

Während in den Niederlanden der Fortzug einheimischer Mittelschichtshaushalte ins Umland in der Regel als Ursache von ethnischer Segregation diskutiert wird, trägt dagegen der Diskurs in der Bundesrepublik zum *white flight* dazu bei, ethnische Segregation als Folge der Konzentration von Zugewanderten zu fassen. Dabei wird übersehen, dass das Wohnstandortverhalten der deutschen Haushalte häufig erst ermöglicht hat, dass Migrant(inn)en in bestimmte Stadtteile „nachrücken“ konnten (zu den diskutierten Ursachen und Folgen von ethnischer Segregation Münch 2010). Symptomatisch für die Interpretation des Fortzugs „deutscher“ Haushalte als Reaktion ist die für die bundesrepublikanische Wohnungspolitik typische Suche nach Schwellenwerten oder *tipping points*, ab denen der Auszug etablierter Bewohner(innen) drohe (Kap. 5.7).

In den Niederlanden hingegen wird trotz aller Skandalisierung des interkulturellen Zusammenlebens im 21. Jahrhundert die Ursache von ethnischer Segregation eher selten in einem freiwilligen Rückzug der Minderheiten gesehen. Das Konzept der deutschen „Parallelgesellschaft“ oder der britischen *parallel lives*, die eine handlungstheoretische Erklärung von Segregation transportieren, findet in den Niederlanden keine Entsprechung. Hier ist die Deutung dominant, dass die soziale Segregation die Hauptursache für ethnisch geprägte Quartiere darstelle, wobei wiederum die Struktur des Wohnungsbestandes – die Konzentration von Sozialwohnungen in bestimmten Gebieten – als Ursache für soziale Segregation ausgemacht wird (Nieuwboer 2003: 42; VROM 2006).

3 Erklärungsangebote für Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Problematisierung

Die Problematisierung von Segregation erfolgt in beiden Ländern vor dem Hintergrund zweier zentraler Trends. Zum ersten sehen sich Deutschland und die Niederlande mit einem Strukturwandel konfrontiert, der die Integrationskraft des Arbeitsmarktes erheblich geschwächt hat. Dadurch wird nicht nur die sozioökonomische Integration der Migrant(inn)en erschwert, sondern es wird auch der Arbeitsplatz in seiner Rolle als wesentlicher Schauplatz interethnischer Kontakte geschwächt.

Hier greift nun der zweite gemeinsame Trend in Form eines dominanten Diskurses, der die Eigenverantwortung des Individuums für seine sozioökonomische Teilhabe betont und dafür sorgt, dass die Verantwortung für die wahrgenommenen Integrationsdefizite bei den Minderheiten selbst gesucht wird. Dies geht einher mit einem Umbau des Wohlfahrtsstaates, der weniger auf einen redistributiven Ausgleich sozialer Benachteiligung setzt, sondern darauf, den Anpassungsdruck auf seine Bürger(innen) zu erhöhen. Dabei wird die eigenethnische Gemeinschaft als Hindernis auf dem Weg der Integration gewertet, der Multikulturalismus für tot erklärt und auch auf eine räumliche Verschmelzung der ethnischen Minderheiten gedrängt.

In einem sozialkonstruktivistischen Verständnis sind Problemdiskurse eingebettet in umfassendere gesellschaftliche und kulturelle Entwicklungen, die länderspezifische Voraussetzungen für die Konstituierung kollektiver Akteure sowie für die Art der Thematisierung darstellen. Dementsprechend weisen die Konstruktion des Problems Segregation und die eingeleiteten Lösungsversuche Unterschiede zwischen den Ländern auf. Vor dem Hintergrund eines zwischenzeitlich weitgehend depolitisierten Politikfeldes Wohnen in Deutschland handelt es sich bei den hiesigen Mischungsversuchen trotz der Intensität der

Eingriffe um ein Thema, das kaum öffentliches Interesse genießt und auch von der Wissenschaft weitgehend ignoriert wird. Die Beobachtung, dass es in den Niederlanden eher unüblich ist, die Migrantenhaushalte für ihre Wohnsituation und -segregation verantwortlich zu machen, hat sicherlich nicht nur damit zu tun, dass die politische Kultur ein *blame the victim* unwahrscheinlicher macht, sondern auch damit, dass die multikulturalistische Politik der Vergangenheit zur Herausbildung aktiv partizipierender Migrantenverbände geführt hat, die sich gegen eine solche Lesart verwehren würden. Das politische Klima legt damit nicht nur indirekt die Grundlagen dafür, was auf welche Art und Weise für wahr gehalten wird, sondern prägt zugleich die Akteure und ihre Fähigkeit, sich mit ihren *claims* im Diskurs zu behaupten.

Nicht nur die unterschiedlichen staatlichen Inklusionskonzepte bilden unterschiedliche Grundlagen für die jeweils national spezifischen Problemdiskurse, sondern die Traditionen verschiedener Wohlfahrtsstaaten liefern auch jeweils sehr unterschiedliche Grundlagen für die Thematisierung staatlicher Aufgaben. Dabei legen die Niederlande einen bis heute deutlich größeren Steuerungsoptimismus an den Tag, der zwar auch durch eine Ausweitung der Wahlmöglichkeiten im Sozialwohnungssektor flankiert wird, aber vor allem auf eine radikale Umgestaltung des Wohnungsbestandes setzt.

Insbesondere die Differenzen zwischen den niederländischen Städten im Umgang mit ethnischer Segregation verdeutlichen zudem, dass die Problematisierung eines Phänomens und seine politische Bearbeitung in hohem Maße durch den Prozess der politischen Auseinandersetzung geprägt sind. In Rotterdam ist die Entscheidung für eine Zuzugssperre für Haushalte ohne Einkommen nicht etwa deshalb gefallen, weil hier die ethnische Segregation zugenommen hätte – das Gegenteil war der Fall –, sondern weil sich die Parteien gezwungen sahen, auf den kommunalen Wahlerfolg des Populisten Pim Fortuyn zu reagieren (Uitermark/Duyvendak 2005: 4).

4 Wissensgrundlage der Policies: „Mantra der Mischung“

Verschiedentlich ist auf die Kluft zwischen Wissenschaft und Praxis in der Bewertung von Segregation verwiesen worden (z. B. Eichener 1988: 330; Planerladen 2005b: 19). Insbesondere die Belegungssteuerung der Wohnungsunternehmen bezüglich der ethnischen Zusammensetzung der Mieterschaft scheint fast ausschließlich auf den Erfahrungswerten des einzelnen Unternehmens zu beruhen und kaum an wissenschaftliche Erkenntnisse zum Thema rückgekoppelt zu sein. Kritische Positionen zum Thema Durchmischung werden dabei nicht nur nicht rezipiert, sondern in der Regel auch als wirklichkeitsfern abgetan.

Während in Deutschland der Dialog zwischen Wissenschaft und Politik im Feld der Integration vor allem über persönliche Kontakte erfolgt, ist die Verbindung in den Niederlanden seit etwa 30 Jahren deutlich stärker institutionalisiert (Penninx/Scholten 2009: 3). Insbesondere im neuen Jahrtausend, seit sich der Politikstil von einer konsensorientierten Konfliktlösung hin zum Primat von Parteipolitik und Konfrontation verändert hat, wurde jedoch die Rolle der Expert(inn)en in diesem Politikfeld stark in Zweifel gezogen. Auch die interviewten niederländischen Segregationsforscher (van Kempen; Bolt; Musterd) äußerten sich allesamt skeptisch, was den Einfluss ihrer Forschungsergebnisse auf die Politikgestaltung auf nationaler Ebene hinsichtlich ethnischer und sozialer Mischung angeht. Forschungsergebnisse würden nur genutzt, wenn sie die bereits eingeschlagene Politik unterstützten. Erkenntnisse, die die Politik der Mischung infrage stellten, würden abgewiesen oder umgedeutet.

Bolt und van Kempen (2008) sprechen daher vom „Mantra der Mischung“: „It is something you don't really need to think about. This whole idea of mixing is a kind of belief, like a religion. We are kind of atheists saying 'there is no god' and of course this does not have any effect on the belief“ (Interview Bolt). Auch der interviewte Berater des niederländischen Wohnungsbauministeriums greift auf eine religiöse Metaphorik zurück, indem er diejenigen Segregationsforscher(innen), die die Mischungsstrategien kritisieren, scherzhaft als „Ungläubige“ bezeichnet. Ein religiöses Motiv wird auch von Lees (2008: 2450) aufgegriffen, die das Ideal der sozialen Mischung als „unhinterfragtes Evangelium“ des britischen und niederländischen Policy-Diskurses bezeichnet.

Anstatt jedoch – wie es in der Bundesrepublik der Fall zu sein scheint – die Forschungsergebnisse auf die Distanz der Forscher(innen) zur Situation „vor Ort“ zurückzuführen und damit abzuwerten, reagieren zumindest die wohnungspolitischen Akteure in Amsterdam sehr offensiv auf die Kritik. „Natürlich wird einem Arbeitslosen nicht zu einem Arbeitsplatz verholfen, indem in seiner Straße eine Eigentumswohnung gebaut wird, aber jeder wünscht sich ein angenehmes Wohnen und dabei spielt das Image der Nachbarschaft eine furchtbar wichtige Rolle“, heißt es in einer Stellungnahme der Wohnungsbauparität de Alliantie (2006: 7; Übersetzung der Autorin).

Das vage Leitmotiv einer „gesunden Mischung“ bietet damit eine ebenso vage *storyline*, unter der sich letztlich Akteure mit einer sehr heterogenen Agenda zu einer Diskurskoalition zusammenschließen können (Fischer 2003: 102). Das „Mantra der Mischung“ verbindet dabei solche Akteure, die den neoliberalen Rückzug aus dem öffentlich geförderten Wohnen aus Profitgründen als Akt der Integrationspolitik konstruieren wollen, indem Privatisierung und damit Gentrifizierung ehemaliger Sozialwohnungssiedlungen als positiv konnotierte Mischung verkauft werden, und solche Akteure, die von einer positiven, integrativen Wirkung gemischter Nachbarschaften ehrlich überzeugt sind.

5 Mischungsversuche in vergleichender Perspektive

Die Strategien im Umgang mit ethnischer Segregation lassen sich dahingehend differenzieren, ob sie mit Zugangsbeschränkungen für Minderheiten arbeiten oder den Minderheiten gerade ein weiteres Wohnungsangebot eröffnen wollen. In eine dritte Kategorie fallen solche Maßnahmen, die versuchen die ethnische Mischung nur indirekt über eine soziale Mischung herzustellen. Die verschiedenen Policies lassen sich zudem nach ihrer Reichweite zwischen nationalen und kommunalen Interventionen unterscheiden, wobei in Deutschland bis heute vor allem auch der Wohnungswirtschaft eine dominante Stellung in der Ausgestaltung des Handlungsrahmens zukommt. Die folgenden Ausführungen liefern eine Übersicht über die zentralen wohnungspolitischen Eingriffe, benennen Schwierigkeiten in der Umsetzung und kontrastieren deutsche und niederländische Interventionen.

5.1 Nationale Ebene

In Deutschland zieht sich das Leitbild der Mischung auf nationaler Ebene durch verschiedene Gesetze und Policy-Dokumente. So fordern das Baugesetzbuch (§1, Abs. 6) sowie das Wohnraumförderungsgesetz (§6) die „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ bei der Bauleitplanung respektive der Förderung von Wohnungen ein. Letzteres ist insofern von Bedeutung, als die Durchmischung der Quartiersbevölkerung vor allem auch durch eine gleichmäßige Verteilung von ausländischen Sozialwohnungsberechtigten erfolgen soll.

Eine in der Forschung kaum rezipierte deutsche Maßnahme, die 1975 Städte mit hohem Zuwandereranteil „entlasten“ sollte, kann nicht nur als Mischungsversuch, sondern vor allem als Bemühen um eine Beschränkung des Familiennachzugs gewertet werden. Bund, Länder und Gemeinden vereinbarten seinerzeit, Städte und Landkreise, deren Ausländeranteil mit 12 % doppelt so hoch lag wie der Bundesdurchschnitt, zu „überlasteten Siedlungsgebieten“ zu erklären (Happe 1975; Köppe 2002: 28). Zu den über 50 westdeutschen Städten, die Anfang 1977 eine solche Sperre verhängt hatten, zählten Berlin, Frankfurt am Main, Hannover, München und Köln. Dabei galt es nicht etwa, die Chancen der betroffenen Ausländer(innen) zu verbessern, wie dies bei heutigen Mischungsversuchen häufig impliziert wird. Stattdessen wurde eine Überlastung der sozialen Infrastruktur durch den Zuzug und die Konzentration von Gastarbeiterfamilien in bestimmten Quartieren gefürchtet. Angesichts zahlreicher Ausnahmen standen die Regelungen schnell in keinem Verhältnis mehr zum Verwaltungsaufwand, sodass die Zuzugsregelung 1977 beendet wurde (Leitner 1987: 80 f.). Dies ist insofern bezeichnend, als solche rigiden Interventionen in Deutschland stets aufgehoben wurden, da sie sich als zu bürokratisch erwiesen, während sie in den Niederlanden für diskriminierend befunden und verboten wurden.

In den Niederlanden wird die Problematisierung von ethnischer Segregation zwar als aktuelles Phänomen wahrgenommen, aber auch hier lassen sich historische Präzedenzfälle finden, die bis in die 1950er Jahre zurückreichen. Seinerzeit ging es darum, zum einen die Konzentration der neu zuziehenden Bürger(innen) aus den ehemaligen Kolonien zu verhindern und ihnen zum anderen überhaupt einen Zugang zum angespannten niederländischen Wohnungsmarkt zu eröffnen. So wurde für indonesische Niederländer(innen) eine Mindestquote von 5 % im sozialen Wohnungsbau reserviert (Mahnig 1998: 68; Beitrag von Fassmann/Kohlbacher in diesem Band). Ähnlich wurde auch bei den späteren Einwanderern aus Surinam vorgegangen, um deren „Koloniebildung“ zu vermeiden (Mahnig 1998: 71).

Auf nationaler Ebene fand die Problematisierung von ethnischer Segregation vor dem Hintergrund einer Politisierung des Zuwanderungsthemas insgesamt erst in den 1990er Jahren auf die niederländische Agenda zurück. Einen Wendepunkt stellt der Regierungsbericht *Contourennota* aus dem Jahr 1993 dar, der im Gegensatz zu seinem zehn Jahre alten Vorläufer die sogenannten Konzentrationsgebiete als Problem ausmachte (Uitermark 2003: 540). Da ethnische Segregation zwar problematisiert wird, Eingriffe aber nicht auf Grundlage von ethnischer Zugehörigkeit differenzieren dürfen, ist der Umgang mit Segregation seither dadurch geprägt, dass die Stadterneuerung, genauer die Ausdifferenzierung des Wohnungsangebotes im Sinne einer Mischung von Wohneigentum und Sozialwohnungen in einer Nachbarschaft, „unausgeglichene“ Bevölkerungszusammensetzungen auflösen soll. Das Wohnverhältnis fungiert als Stellvertreter für den sozialen Status, der wiederum als Stellvertreter für die ethnische Zugehörigkeit steht, da Migrant(inn)en in der Regel ärmer sind als die Mehrheitsbevölkerung. Der Zusammenhang ist aber durch das Entstehen einer ethnischen Mittelschicht schwach. In den Niederlanden steht also die Problematisierung von ethnischer Segregation in keinem Verhältnis zu den deutlich subtileren Policies, die ausschließlich auf die Herstellung einer sozialen Mischung abzielen.

5.2 Verhinderung von Segregation durch Diskriminierungsschutz

Während in den Niederlanden der Diskriminierungsschutz Verfassungsrang genießt, besteht das deutsche Mischungsdispositiv darin, die positive Wirkung von interkulturellen Kontakten in der Nachbarschaft hervorzuheben, statt Minderheiten rechtlich gegen Diskriminierung und Benachteiligung zu schützen. Bezeichnenderweise wurde das Allgemeine

Gleichbehandlungsgesetz (§19 Absatz 3 AGG) auf Druck der Wohnungswirtschaft um eine Ausnahmeklausel ergänzt, die eine Ungleichbehandlung bei der Vermietung aufgrund der Nationalität im Sinne „sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ weiterhin ermöglicht. Was sich hinter dem vagen Konzept verbirgt und ob damit nicht der Willkür der Sachbearbeiter freien Lauf gelassen wird, ist auch im daraufhin eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren vonseiten der Europäischen Kommission zu Recht thematisiert worden:

„[W]eder ist klar, was mit ‚stabilen Bewohnerstrukturen‘ noch was mit ‚ausgewogenen Siedlungsstrukturen‘ gemeint ist. Es wird nicht deutlich, ob damit beispielsweise ein bestimmter Proporz zwischen verschiedenen Ethnien erreicht werden soll, ob ein bestimmter Zustand stabilisiert werden soll und ob es eine Definition für ein ausgewogenes kulturelles Mischungsverhältnis gibt. Diese Begriffe sind unbestimmt und sie können von den Siedlungsgesellschaften und anderen Vermietern daher in einem dem Sinn der Richtlinie zuwiderlaufenden Sinn interpretiert werden.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007: 2)

Während in Deutschland also dezidiert auf die „sozial sensible Bewohnerauswahl“ durch die Mitarbeiter(innen) der Wohnungsunternehmen gesetzt wird, sollen die Verfahren in den Niederlanden gerade die Handlungsspielräume der Sachbearbeiter(innen) einschränken und damit potenzielle Diskriminierung durch objektive und transparente Kriterien ersetzen (Kullberg 2002: 558). Vor dem Hintergrund, dass das Entstehen von ethnischer Segregation auch als Folge von Zwängen und beschränkten Wahlmöglichkeiten der Minderheiten verstanden werden muss und sich in den Niederlanden zugleich eine „Vermarktlichung“ des sozialen Sektors vollzieht, wird hier zunehmend die Ausweitung der Wahlfreiheit für die Vermeidung von Segregation propagiert. Die deutsche Betonung einer „sozial sensiblen Bewohnerauswahl“ impliziert hingegen, es gelte, die Minderheiten vor ihren eigenen Standortentscheidungen zu schützen.

5.3 Durchmischungsstrategien auf kommunaler Ebene

In beiden Ländern spielen die Kommunen eine im Vergleich zur nationalen Ebene wichtigere Rolle darin, das Leitbild der „ausgewogenen Mischung“ mit Inhalt zu füllen. Kommunale Zugangsbeschränkungen speziell für Migrant(inn)en waren dabei insbesondere in den 1970er Jahren verbreitet.

Das bekannteste deutsche Beispiel liefert West-Berlin, wo 1974 eine aufenthaltsrechtlich fundierte Zuzugssperre für Ausländer(innen) für drei innenstadtnahe Bezirke verhängt und erst 1990 aufgehoben wurde (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1995: 28). Zuzugssperren wie in Berlin wurden seit den 1970er Jahren vielerorts diskutiert, da sie aber vor allem praktisch nicht durchführbar waren, beschränkten sich die meisten Kommunen auf die Vergabep Praxis öffentlich geförderter Träger des Wohnungsbaus (Alpheis 1990: 150). Mit dem weiter voranschreitenden Auslaufen von Sozialwohnungen aus der Belegungsbindung verlieren die Kommunen jedoch nach und nach dieses Steuerungsinstrument (Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ 2005).

Auch in den Niederlanden lässt sich in den 1970er Jahren eine starke Problemwahrnehmung beobachten, die mit einem starken Glauben an *social engineering* einherging: Den bekanntesten niederländischen Dekonzentrationsversuch stellt die Vorgabe der Stadt Rotterdam aus dem Jahr 1972 dar, wonach Zuwanderer und Zuwanderinnen aus solchen Gegenden ferngehalten werden sollten, in denen sie „schon“ 5% der Bewohner(inn)en stellten (Andersson 2003: 21). Dieses Beispiel verdeutlicht, wie sehr vermeintlich objektive Schwellenwerte willkürliches Kind ihrer Zeit sind. Die Rotterdamer Zuzugssperre wurde 1974 durch den Staatsrat aufgehoben und 1979 durch eine Policy der „kollektiven

Dekonzentration“ abgelöst. Die Maßnahme bestand darin, Zuwanderer und Zuwanderinnen in periphere Wohngebiete zu lenken, in denen qualitativ besserer Wohnraum vorhanden war. Dabei sollte die Unterbringung der gewählten Gruppen in Clustern erfolgen, wobei jedem der acht gewählten Peripheriebezirke eine bestimmte Zuwanderergruppe zugeteilt wurde (Mik 1983: 85). Dies sollte den Minderheiten ermöglichen, in ihren sozialen Netzwerken zu bleiben und Unterrichtsvorkehrungen leichter auf den Bedarf der jeweiligen Herkunftsgruppe abstimmen zu können. Flankiert wurde das Programm durch einen Informationsplan, um Migrant(inn)en und Bewohner(innen) gleichermaßen auf die Umzugsbewegungen vorzubereiten (Slijkerman 1983: 140 f.). Da die neue Maßnahme auf Freiwilligkeit beruhte, wurde sie nicht von der Zentralregierung verboten (Musterd/Ostendorf/Breebaart 1998: 37), führte aber zu heftigen Diskussionen und zur Klage einer Gruppierung von Migrantenvereinen gegen die Gemeinde. In Folge wurde die Maßnahme 1983 in einem Protokoll zwischen der Stadt und den Vereinen aufgehoben (Mik 1991: 183).

Im neuen Millennium hat Rotterdam abermals einen Versuch unternommen, den Anteil von Minderheiten und „Problemfamilien“ in bestimmten Stadtteilen zu reduzieren. Nachdem Versuche von Zugangsbeschränkungen auf der Basis ethnischer Zugehörigkeit in den 1970er Jahren für verfassungswidrig erklärt worden waren, setzt die Gemeinde Rotterdam nun auf Maßnahmen, die den Zuzug von „Chancenarmen“, operationalisiert als Haushalte ohne eigenes Einkommen, in bestimmte Stadtteile mindern sollen. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes macht deutlich, dass es trotz der rein sozialen Indikatoren um eine Begrenzung der ethnischen Minderheiten ging. Während sich in den 1970er Jahren die nationale Regierung gegen Rotterdams Desegregations-Policies gestellt hatte, hielt sie Rotterdam nun für ein besonders gelungenes Beispiel, um auf innerstädtische Probleme zu reagieren (van der Laan Bouma-Doff 2007: 998-999). Nach einer für erfolgreich erachteten Testphase trat das Rotterdam-Gesetz (*Rotterdamwet*) zum 1. Januar 2006 in Kraft, auf dessen Grundlage nun alle holländischen Gemeinden den Zuzug von außerhalb der Kommune in „problematische“ Nachbarschaften beschränken können. Betroffen sind etwa 3.400 Wohneinheiten, wobei die Auswahl auf Grundlage des Anteils nichtwestlicher Migrant(inn)en und der Zuzugsrate nichtwestlicher Migrant(inn)en erfolgt. Dies ist insofern typisch für das niederländische Vorgehen, das zwar den Migrantenanteil als Problemindikator wertet, Maßnahmen selbst aber „farbenblind“ anlegen muss. Das Gesetz gilt, im Gegensatz zur Testphase, nicht für alle Wohnungssuchenden, sondern nur für diejenigen, die von außerhalb Rotterdams zuziehen möchten (van der Laan Bouma-Doff 2007: 999).

Die Niederländische Gleichbehandlungskommission riet den Wohnungsbauvereinigungen, die diese Policy umzusetzen haben, davon ab, da die Maßnahme im Widerspruch zur niederländischen Anti-Diskriminierungsgesetzgebung stehe. Die Gemeinde entschied sich jedoch, das Urteil zu ignorieren und argumentierte, der Ansatz versuche, den Armen einen Platz zu geben, an dem sie Chancen hätten (van der Laan Bouma-Doff 2007: 998). Dennoch drückt sich im Gesetz ein fundamentaler Wandel wohlfahrtsstaatlichen Selbstverständnisses aus, wenn nicht mehr Chancen für soziale Mobilität geschaffen, sondern Arbeitslose von bestimmten Nachbarschaften ausgeschlossen werden (Bolt/van Kempen/van Ham 2008: 1367). Zudem wird kritisiert, dass durch die Zugangsbeschränkungen diejenigen in ihren Wahlmöglichkeiten eingeschränkt würden, deren Handlungsspielräume auf dem Wohnungsmarkt ohnehin gering seien (van der Laan Bouma-Doff 2007: 1014).

Eine nationale Evaluation kommt 2008 zu dem Ergebnis, das *Rotterdamwet* scheinbar nur wenige Effekte nach sich zu ziehen. „Although widely discussed, the scope of this law is

in reality not extensive“ (Gijsberts/Dagevos 2008: o.S.). Das *Rotterdamwet* wird von anderen Kommunen in Bezug auf die Zuzugsbeschränkungen auch weiterhin kaum genutzt, ermöglicht ihnen aber nach einigen Ergänzungen ein härteres Vorgehen gegen Vermieter, die ihre Bestände verkommen lassen (Trouw, 24.7.2012, <http://0cn.de/eflk>).

5.4 Öffnung der Sozialwohnungen

Neben solchen Beschränkungen, die als stigmatisierend bezeichnet werden müssen, gibt es auch Versuche, durch positive Maßnahmen ethnische Konzentrationen abzumildern. Ein wesentlicher Vorstoß, das Wohnungsangebot für ausländische Haushalte zu verbessern, besteht darin, einen Mindestanteil ausländischer Mieter(innen) für öffentlich geförderten Wohnraum festzulegen, wie dies in einigen deutschen Kommunen erfolgt.

In Deutschland wurden etwa zu Beginn der 1980er Jahre die städtischen und gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften in West-Berlin angewiesen, ausländische Wohnungssuchende bei der Vermietung von Wohnungen deutlicher zu berücksichtigen, indem an diese Gruppe mindestens 10 % des Bestandes vermietet werden sollte. Zwei Jahre später wurde die Forderung an städtische Wohnungsanbieter auf 15 % erhöht, obgleich auch diese Vorgabe nicht hinreichend kontrolliert wurde. Arin (1991: 208) vermutet jedoch, dass die meisten Unternehmen die Zehn-Prozent-Regelung nicht als Mindestanforderung, sondern als Obergrenze auslegten.

In den Niederlanden gibt es aktuell keine Vorgaben eines Mindestanteils von ethnischen Minderheiten in Sozialwohnungen, wie er zu Zeiten der surinamischen und antilischen Einwanderung existierte. Eine solche Reservierung von 5 % Sozialwohnungen für Immigrant(inn)en ist zwar von Zeit zu Zeit im Gespräch, findet aber vor dem Hintergrund der Ausweitung von Wahlmöglichkeiten im sozialen Sektor keine Anwendung (Nieuwboer 2003: 38).

5.5 Kontrollierte Gentrifizierung

Eine Maßnahme, die eine Beeinflussung der Wohnstandortentscheidungen der Mehrheitsgesellschaft vorsieht, sind Versuche einer „geplanten Gentrifizierung“. Im Hamburger Stadtteil Veddel mit einem Ausländeranteil um die 60 % bemühen sich beispielsweise die Stadt und das kommunale Wohnungsunternehmen, durch Mietzuschüsse Studierende zum Zuzug zu bewegen. Das Programm, das sich auch um die Ansiedlung von lokalem Gewerbe bemüht, will hiermit das Image des innenstadtnahen Stadtteils aufwerten, da Vorurteile zu Segregation führen und Segregation zu weiteren Vorurteilen und einem schlechten Image des Stadtteils beiträgt. Während der Zuzug der Studierenden mit einem Absinken des Ausländeranteils einhergegangen ist und die Veddel von der Hamburger Baubehörde bereits als „In-Viertel“ gepriesen wird, hat das Projekt zugleich für Unmut bei den ursprünglichen Bewohner(inne)n geführt. Es wurde bekannt, dass die Studierenden mit subventionierten Mieten angelockt werden, während die SAGA/GWG vielen alten Mieter(inne)n die Mieten um 15 % erhöhte. Auch von den Studierenden selbst wird das Projekt ambivalent bewertet: „Es muss doch komisch sein für die alten Mieter hier, wenn man Studenten schickt, um ihnen zu zeigen, wie man richtig lebt“, äußert sich eine Bewohnerin in „Der Spiegel“ (Kleinhubbert 2008). Interessanterweise übernimmt sie damit die Deutung – wenn sie diese auch kritisiert –, die Mischung solle die individuellen Aufstiegschancen der Bewohner(innen) erhöhen. Dabei scheint es bei dieser Maßnahme in erster Linie um die Attraktivität und damit letztlich die Vermietbarkeit des Stadtteils zu gehen. Auch in den Niederlanden gibt es Versuche, Studierende als „Pioniere“ für Stadtteile mit hoher Armutsquote und hohem Minderheitenanteil zu gewinnen (Donzelot/Estèbe/Jaillet et al. 2006: 8).

5.6 Angebotserweiterung durch Information

Da Segregation durch das Zusammenspiel von Struktur des Wohnungsangebotes einerseits und Entscheidungen von Haushalten andererseits entsteht, bemühen sich Kommunen, beide Aspekte in ihren desegregativen Maßnahmen zu berücksichtigen. So hat die Stadt Münster im Rahmen eines INTERREG-Projektes ein umfangreiches Beratungsprogramm für Spätaussiedler(innen) aufgelegt, das diese Gruppe dazu bewegen soll, in nicht segregierte Nachbarschaften zu ziehen und sich auf der Grundlage ihrer Interessen und Hobbys in örtliche Vereinsstrukturen einzugliedern. Etwa 90 % zogen daraufhin in gemischte Quartiere (Planerladen 2005b: 29). Nach Angaben der Stadt ist die Aufnahme von Erwerbsarbeit im Bereich der Projektgruppe doppelt so erfolgreich wie in der Begleitgruppe (Bertelsmann Stiftung 2007). Hierbei handelt es sich allerdings nicht um ein typisches Vorgehen, denn Maßnahmen gegen Segregation setzen in Deutschland in der Regel nicht auf Freiwilligkeit und werden zudem selten evaluiert.

5.7 Strategien der Wohnungsanbieter

Ein zentraler Unterschied zwischen den beiden Ländern besteht in den Handlungsspielräumen der Wohnungswirtschaft. Diese ist in Deutschland der Akteur, dessen Deutungen zur ethnischen Segregation als hegemonial bezeichnet werden können. Bei uns sind interne Obergrenzen für Ausländer(innen)⁵ bei den Wohnungsunternehmen bis heute „relativ weit verbreitet“, wie ein Interviewpartner aus einem Regionalverband im Interview bestätigt. Das Hauptspektrum bewege sich irgendwo zwischen 15 und 30 Prozent. Eine Umfrage des „Planerladens“ (2006) zeigte die große Unsicherheit der Wohnungsanbieter, die sich in einer Vielzahl verschiedener Belegungsstrategien offenbarte bei gleichzeitigem Unwillen, das eigene Vorgehen zu ändern oder zu diskutieren. Während es in den früheren Ansätzen der Wohnungsanbieter sehr offen um die Furcht vor einer *white flight* ging, erfolgt seit der wohl einflussreichsten Arbeit von Eichener (1988) der Diskurs einer angemessenen Belegung unter dem Schlagwort Integration. Auf Eichner (1988: 252) wird auch die Faustformel von „nur 15 % ausländische Haushalte pro Gebäude“ zurückgeführt, die lange Zeit in den deutschen Wohnungsunternehmen maßgebend gewesen sein soll (Planerladen 2005b: 27).

Wohnungswirtschaftliche Belegungsstrategien befinden sich in einem offensichtlichen Spannungsfeld, da Migrant(inn)en einerseits eine immer wichtigere Kundengruppe darstellen, andererseits aber auch die häufig ablehnenden Reaktionen der anderen Mieter(innen) berücksichtigt werden müssen. Auch wenn die Wohnungsanbieter gern die auf der Kontakthypothese beruhende positive Wirkung gemischten Wohnens für ihr Belegungsmanagement anführen, geht es beim Standpunkt der Vermieter vor allem auch um Befürchtungen der Unternehmen, sie könnten solide „deutsche“ Mieter verlieren (Spiegel 2001: 76). Indem aber nicht offen benannt wird, dass es eigentlich um die Vermietbarkeit der Bestände geht, wird jedoch suggeriert, dass es darum gehe, die Zugewanderten im Dienste ihrer Integration gewissermaßen vor sich selbst zu schützen, indem ihre quasi natürliche Zusammenballung verhindert wird. Ihre Streuung dient damit angeblich ihrer individuellen Integration und nicht dazu, die Abwehrhaltung der einheimischen Bevölkerung gering zu halten.

⁵ Aufgrund der geringen Transparenz und schwammigen Begriffsverwendung bleibt unklar, ob Staatsangehörigkeit tatsächlich das Kriterium ist und nicht möglicherweise Personen mit Migrationshintergrund oder auch nur fremd klingenden Namen ebenso dieser Auslese unterliegen.

6 Wahlfreiheit statt Beschränkungen

In beiden Ländern ist die Grundlage für wohnungspolitische Mischungsstrategien infrage gestellt worden, sowohl im Hinblick auf ihre Wirksamkeit als auch vor allem auf ihre Legitimität: „It is agreed that it is unclear whether the motivation behind the current European policy response, which is aimed at increasing (social and) ethnic mix through urban regeneration and is expecting positive effects on integration, has a strong enough foundation“ (Musterd/de Vos 2007: 335). In ihrer Überblicksarbeit zu niederländischen Policies, die auf ethnische Mischung abzielen, kommen die beiden Autoren der Regierungsbehörde SCP zu dem Ergebnis, dass nur sehr wenig bekannt sei über die Effektivität der Interventionen (Beiträge Dangschat/Alisch; Kocks in diesem Band). Es gebe nur in sehr geringem Maße Evaluierungen, und wo solche Untersuchungen durchgeführt worden seien, seien sie zum einen kaum in der Lage, sich gegenüber methodologischer Kritik zu behaupten und zum anderen meist lediglich auf das sozioökonomische Profil der Nachbarschaften bezogen (Gijsberts/Dagevos 2008). Aus Deutschland sind der Autorin keinerlei Evaluationsversuche jenseits der Berliner Zuzugssperre bekannt. Dies lässt sich auch damit erklären, dass es sich heute überwiegend um die meist intransparenten Vergabeentscheidungen der Vermieter handelt, die sich im Vergleich zu öffentlichen Maßnahmen in geringerem Maße legitimieren müssen.

Da sich niederländische Strategien vor allem auf die Herstellung von sozialer Mischung beziehen, sind im dortigen Diskurs vor allem diese Ansätze kritisiert worden. Die Verantwortlichen überprüften nicht ausreichend, ob die Umwandlung ehemaliger Sozialwohnungsbestände in Wohneigentum und teurere Mietwohnungen nicht zu einer Vertreibung und Schlechterstellung der ursprünglichen Bewohner(innen) führe (Gijsberts/Dagevos 2008). Es könne zudem bezweifelt werden, ob Armutskonzentrationen in Europa negative Folgen hätten (Musterd 2002: 140). Damit übernehmen selbst Kritiker(innen) das Metanarrativ „Sozialintegration“, obgleich es bei den Mischungspolicies meist weniger um die individuelle Teilhabe der Migrant(inn)en als vielmehr um den gesellschaftlichen Zusammenhalt oder auch nur die Vermietbarkeit einer Nachbarschaft geht.

Eine weitere Kritik an starren Mischungsversuchen bezieht sich auf die Operationalisierung in Form von Obergrenzen und Quoten. Auch der deutsche Sachverständigenrat Zuwanderung (2004: 24) hält treffend fest: „Bei der Bestimmung von Aufnahme- und Integrationskapazitäten [...] führt die Suche nach einfachen Formeln und Fixgrößen in die Irre: So wie Migranten sich nicht in ‚die Gesellschaft‘ integrieren, hat auch ‚die Gesellschaft‘ keine starren Integrationskapazitäten.“

Wenn davon ausgegangen wird, dass mit einer politischen Lösung eines Problems zugleich eine bestimmte Ursache impliziert wird, wurde mit den in Deutschland dominierenden Maßnahmen die vermeintliche Selbstsegregation der Minderheiten überbewertet. Die Notwendigkeit eines Politikwechsels wurde verdrängt und die räumliche Konzentration der Ausländer(innen) als Folge ungünstiger individueller Wohnortwahl verharmlost (Bartelheimer 1998). In solchen Fällen, in denen die segregationsbezogene Problemdefinition auf einer einfachen Dichotomie von Ausländer und Nicht-Ausländer beruht, wird meist die Heterogenität der Bewohner(innen) übersehen (Eurofound 2007: 19). Auf Begrenzung angelegte Mischungsstrategien tragen dann dazu bei, „[...] dass soziale Normalität in städtischen Wohnquartieren zunehmend in kulturellen Begriffen definiert wird und als eine Angelegenheit ‚ungefährlicher‘ Bevölkerungszusammensetzungen begriffen wird“ (Bürkner 2002: 92).

Eine weitere Schwierigkeit der Mischungsversuche in der BRD geht mit der Notwendigkeit einer großen Einschätzungs- und Urteilsfähigkeit der Unternehmen hinsichtlich einer

ausgewogenen sozialen Zusammensetzung einher (Echter/Brühl 1984: 83). Gerade wenn der Diskriminierungsschutz zugunsten der Herstellung „sozial ausgewogener Bewohnerstrukturen“ durch die Wohnungsanbieter eingeschränkt wird, wäre es nötig, Belegungsverfahren konkret nachvollziehbar und transparent zu machen (Planerladen 2005a: 31). Obgleich von ihnen die „sozial sensible“ Einzelfallentscheidung gepriesen wird, thematisieren insbesondere Vertreter der Wohnungswirtschaft zu keinem Zeitpunkt, wer diese Entscheidung konkret trifft und wie diese Person auf ihre Aufgabe vorbereitet wird, geschweige denn, inwieweit Sorge getragen wird, dass diese Einzelperson nicht diskriminierend handelt.

Problematisch ist zudem, dass in der Regel nicht alle Bevölkerungsgruppen dieser Forderung ausgesetzt sind und der Rückzug deutscher Mittelschichtshaushalte in soziale und ethnisch homogene Nachbarschaften nicht als Integrationsverweigerung interpretiert wird (Spiegel 2005: 6).

Volker Eichener, eigentlich einer der bekanntesten Verfechter der ethnischen Mischung, hielt zudem bereits 1988 fest, dass die Dispersion der Migrantenhaushalte mit dem Ziel der quantitativen Wohnungsversorgung in Konflikt gerate (Eichener 1988: 305). Vermutlich haben entsprechende Eingriffe daher auf den angespannten niederländischen Wohnungsmärkten auch zu stärkeren Gegenpositionen geführt als auf den zumindest zwischenzeitlich vergleichsweise entspannten deutschen Wohnungsmärkten.

Mit dem Voranschreiten des demographischen Wandels und einer weiteren Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse von Personen mit und ohne Migrationshintergrund müsste sich für die Zukunft für die Migrant(inn)en eine wachsende Kundenmacht am Wohnungsmarkt ergeben. Da sich gerade auch die ethnischen Minderheiten selbst für ein Zusammenleben in gemischten Quartieren aussprechen (Loibl 2008: 38), dürften Nachbarschaften, in denen Vielfalt erfahrbar wird, weiterhin wertgeschätzt werden. Für künftige Strategien im Umgang mit ethnischer Segregation wäre es jedoch wünschenswert, wenn diese stärker berücksichtigten, dass Segregation häufig gerade ein Ausdruck von Zwängen und Diskriminierung ist. Anstatt die ohnehin begrenzten Wahlmöglichkeiten der Migrant(inn)en künstlich einzuschränken, sollte auch in Deutschland stärker darauf gesetzt werden, Migrantenhaushalten Wahlfreiheiten zu eröffnen, um somit „unfreiwillige“ Segregation zu vermeiden. Dies würde der Tatsache Rechnung tragen, dass „die große Mehrheit der Migranten“ an einem gemischten Umfeld interessiert ist, wie nicht zuletzt die Studie zu den Sinus-Milieus geschlussfolgert hat (Loibl 2008: 38).

Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Die Wohnungs- und Kommunalpolitik sollte den Fehler vermeiden, aus der Existenz von Nachbarschaften, die durch Konzentrationen von Personen mit Migrationshintergrund geprägt sind, eine Integrationsverweigerung abzulesen. Es ist nötig, sich die Vielfalt von Herkunftsländern und Lebensstilen innerhalb solcher Quartiere vor Augen zu führen und zu einer entdramatisierten Bewertung zu kommen.
- Damit einher geht der Appell, sensibel für strukturelle Gründe für die Herausbildung solcher Nachbarschaften zu sein. Die Verknappung von bezahlbarem Wohnraum sowie das diskriminierende Verhalten einiger Vermieter spielen mindestens eine ebenso große Rolle für die Wohnstandortverteilung der Migrantenhaushalte wie deren Bedürfnis, in der Nähe der erweiterten Familie zu leben. Hier ist ebenso eine empirische Stadtforschung gefordert, die vermeidet, durch die Übernahme US-amerikanischer Konzepte die prägende Rolle des Wohlfahrtsstaates für die Verteilung von Wohnraum in Westeuropa zu übersehen.

- Politische Entscheidungsträger und Wohnungsanbieter sind angehalten, ein größeres Fingerspitzengefühl gegenüber Diskriminierung – nicht zuletzt am Wohnungsmarkt – zu zeigen und eine entsprechende Sensibilität für diesen Sachverhalt in die Öffentlichkeit zu transportieren. Insbesondere Obergrenzen bei der Wohnungsvergabe für ausländische Haushalte lassen sich schwer mit einer Willkommens- und Anerkennungskultur vereinbaren.
- Um auch ökonomisch schwächeren Haushalten Wahlfreiheiten am Wohnungsmarkt zu ermöglichen und so eine „unfreiwillige Konzentration“ in den einfachsten Wohnungsmarktsegmenten zu verhindern, sollten politische Steuerungsmöglichkeiten wie sozialer Wohnungsbau und Vorgaben bei der Ausweisung von Neubaugebieten genutzt werden. Es gilt, sozial segregierte Viertel zu verhindern und die Bewohner, egal welcher Herkunft, vor Stigmatisierung zu schützen.

Literatur

- Alpheis, H. (1990): Erschwert die ethnische Konzentration die Eingliederung? In: Esser, H.; Friedrichs, J. (Hrsg.): *Generation und Identität: theoretische und empirische Beiträge zur Migrationssoziologie*. Opladen, 147-184.
- Andersson, R. (2003): *Settlement dispersal of immigrants and refugees in Europe: Policy and outcomes*. = Working Paper Series Research on Immigration and Integration in the Metropolis, Nr. 03-08.
<http://riim.metropolis.net/Virtual%20Library/2003/wp03-08.pdf> (04.11.2008).
- Arin, C. (1991): The housing market and housing policies for the migrant labor population in West Berlin. In: Huttman, E. D.; Blauw, W.; Saltman, J. (Hrsg.): *Urban housing segregation of minorities in Western Europe and the United States*. Durham u. a., 199-214.
- Atkinson, R. (2005): *Neighbourhoods and the impacts of social mix: Crime, tenure diversification and assisted mobility*. Bristol. = CNR Paper 29.
- Bartelheimer, P. (1998): *Durchmischen oder stabilisieren? Plädoyer für eine Wohnungspolitik diesseits der „sozialen Durchmischung“*.
<http://www.widersprueche-zeitschrift.de/article824.html> (31.10.2013).
- BBFMI – Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.) (2009): *Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht. Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring*. Berlin.
- Bertelsmann Stiftung (2007): *Münster – Wohnen für Zuwanderer mit gezielter Lotsenarbeit verbinden*.
<http://www.demographiekonkret.aktion2050.de/Muenster.289.0.html> (08.1.2008).
- Bolt, G.; van Kempen, R. (2008): *De mantra van de mix: ideeën, idealen en de praktijk [The mantra of the mix: Ideas, ideals and practices]*. Utrecht.
- Bolt, G.; van Kempen, R.; van Ham, M. (2008): *Minority ethnic groups in the Dutch housing market: Spatial segregation, relocation dynamics and housing policy*. In: *Urban Studies* 45 (7), 1359-1384.
- Bürkner, H.-J. (2002): *Housing policy and the formation of cultural boundaries*. In: *Migration – A European Journal of Migration and Ethnic Relations* 36/37, 91-112.
- De Alliantie (2006): *Gemengd bouwen. Een handreiking voor de beleidsmaker, stedenbouwer, ontwikkelaar en architect*. Amsterdam.
- Donzelot, J.; Estèbe, P.; Jaillet, M.; Lagrange, H. (2006): *November nights 2005. The geography of violence. A round table discussion*.
<http://www.eurozine.com/pdf/2006-02-01-donzelot-en.pdf> (13.3.2009).
- Echter, C.; Brühl, H. (1984): *Kommunale Belegungspolitik. Zur Zusammenarbeit zwischen Kommunen und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bei der Belegung von Sozialwohnungen*. Berlin.

- Eichener, V. (1988): *Ausländer im Wohnbereich: theoretische Modelle, empirische Analysen und politisch-praktische Maßnahmenvorschläge zur Eingliederung einer gesellschaftlichen Außen-seitergruppe*. Regensburg.
- Eurofound – European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Hrsg.) (2007): *Housing and integration of migrants in Europe*. Dublin.
- Fischer, F. (2003): *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford.
- Gijsberts, M.; Dagevos, J. (2008): *Interventions for Integration*.
<http://www.scp.nl/english/publications/summaries/9789037703122.html> (26.3.2009).
- Happe, B. (1975): *Zuzugssteuerung und Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien aus kommunaler Sicht*. In: *Der Städtetag* (11), 605-609.
- Kleinhubbert, G. (2008): *Clash der Kulturen. Jungakademiker erobern Problemviertel*.
<http://www.spiegel.de/unispiegel/wunderbar/0,1518,536106,00.html> (16.10.2009).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): *Aufforderungsschreiben an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union vom 23. Oktober 2007 anlässlich Vertragsverletzung Nr. 2007/2253. SG-Greffe (2007) D/206335*.
http://www.lsvd.de/fileadmin/pics/Dokumente/ADG/Kommission_02.pdf (31.10.2013).
- Köppe, O. (2002): *MigrantInnen zwischen sozialem Rechtsstaat und nationalem Wettbewerbsstaat. Zur Bedeutung von Justiz und Politik bei der Vergabe von ‚bürgerlichen‘ und sozialen Rechten an MigrantInnen unter sich verändernden sozialen, politischen und ökonomischen Bedingungen*. Dissertation zum Dr. sc. pol., vorgelegt am 6. Juni 2002 an der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Duisburg.
- Kullberg, J. (2002): *Consumers' responses to choice-based letting mechanisms*. In: *Housing Studies* 17 (4), 549-579.
- Kürşat-Ahlers, E. (1993): *Über das Wohn- und Gesellschaftsmodell der Multikulturalität. Stigmatisierung, Wohnsegregation und Identitätsbildung*. In: Blanke, B. (Hrsg.): *Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft*. Opladen, 215-237.
- Lees, L. (2008): *Gentrification and social mixing: Towards an inclusive urban renaissance?* In: *Urban Studies* 45 (12), 2449-2470.
- Leitner, H. (1987): *Regulating migrants' lives: The dialect of migrant labour and the contradictions of regulatory and integration policies in the Federal Republic of Germany*. In: Glebe, G.; O'Loughlin, J. (Hrsg.): *Foreign Minorities in Continental European Cities*. Stuttgart, 71-89. = *Erdkundliches Wissen* 84.
- Loibl, R. (2008): *Wohnwünsche von Migranten. Mehrheit der Migranten ist an einem gemischten Umfeld interessiert*. In: *Die Wohnungswirtschaft* (1), 38-39.
- Mahnig, H. (1998): *Integrationspolitik in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden. Eine vergleichende Analyse*. Neuchâtel. = *Forschungsbericht des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien an der Universität Neuenburg* 10.
- Mik, G. (1983): *Residential segregation in Rotterdam. Background and policy*. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 74 (2), 74-86.
- Mik, G. (1991): *Housing segregation in the Dutch metropolitan environment*. In: Huttman, E. D.; Blauw, W.; Saltman, J. (Hrsg.): *Urban housing segregation of minorities in Western Europe and the United States*. Durham u. a., 179-198.
- Münch, S. (2010): *Integration durch Wohnungspolitik? Zum Umgang mit ethnischer Segregation im europäischen Vergleich*. Wiesbaden.
- Musterd, S. (2002): *Successful immigration in the Netherlands? Reflections based on information about integration in Amsterdam*. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): *Stadtentwicklung durch Zuwanderung. Integration von Migration. Dokumentation der Jahrestagung 2002 in Frankfurt am Main*. Wuppertal, 94-112.
- Musterd, S. (2005): *Social and ethnic segregation in Europe: Levels, causes, and effects*. In: *Journal of Urban Affairs* 27 (3), 331-348.

- Musterd, S.; de Vos, S. (2007): Residential dynamics in ethnic concentrations. In: *Housing Studies* 22 (3), 333-353.
- Musterd, S.; Ostendorf, W.; Breebaart, M. (1998): *Multi-ethnic metropolis: Patterns and policies*. Berlin u. a.
- Nieuwboer, J. W. (2003): National analytical study on housing. RAXEN Focal Point for the Netherlands. http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NL_Housing.pdf (07.04.2009).
- Ouwehand, A.; van der Laan Bouma-Doff, W. (2007): Excluding disadvantaged households into Rotterdam neighbourhoods: Equitable, efficient or revanchist? Vortrag im Rahmen der ENHR-Tagung vom 25. bis 28. Juni 2007 in Rotterdam. http://www.enhr2007rotterdam.nl/documents/W05_paper_Ouwehand_LaanBoumaDoff.pdf (03.06.2009).
- Penninx, R.; Scholten, P. (2009): Research-policy dialogues on migration and integration in Europe. Amsterdam. = IMISCOE Policy Brief 15.
- Planerladen (2005a): Migranten auf dem Wohnungsmarkt: Befragung von Wohnungsunternehmen zu „Migranten als Mieter, Käufer, Kunden“. Ergebnisbericht. Dortmund.
- Planerladen (2005b): Migranten auf dem Wohnungsmarkt. Sind Belegungsstrategien mit dem Grundsatz der Freizügigkeit zu vereinbaren? Dokumentation zum Expertenworkshop, 16.9.2005, Dortmund.
- Planerladen (2006): Migranten auf dem Wohnungsmarkt: Befragung von Wohnungsunternehmen zu „Migranten als Mieter, Käufer, Kunden“. Ergebnisse der nachfassenden Telefonbefragung zu Belegungsstrategien. Dortmund.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): *Migration und Integration – Erfahrung nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten*. Berlin.
- SCP – Social and Cultural Planning Office (2009): Money can't buy good neighbours. Den Haag. <http://www.scp.nl/english/publications/summaries/9789037704013.html> (31.03.2009).
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (Hrsg.) (1995): *Migration*. Berlin: Zuwanderung, gesellschaftliche Probleme, politische Ansätze. Berlin.
- Slijkerman, P. (1983): Wohnverhältnisse der Ausländer in Rotterdam. In: Arin, C. (Hrsg.): *Ausländer im Wohnbereich*. Dokumentation eines Seminars der Internationalen Bauausstellung Berlin. Berlin, 135-142.
- Söhn, J.; Schönwälder, K. (2007): Siedlungsstrukturen von Migranten und Migrantinnen in Deutschland. In: Schader-Stiftung; Deutscher Städtetag; GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen; Deutsches Institut für Urbanistik; Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (Hrsg.): *Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik*. Ergebnisse des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“. Darmstadt, 73-91.
- Spiegel, E. (2001): Soziale Stabilisierung durch soziale Mischung. In: *vhw Forum Wohneigentum* (2), 75-80.
- Spiegel, E. (2005): Einwanderung als Herausforderung für die Stadt. In: *Planerin*. Fachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung (4/5), 5-8.
- Uitermark, J. (2003): 'Social Mixing' and the management of disadvantaged neighbourhoods: The Dutch policy of urban restructuring revisited. In: *Urban Studies* 40 (3), 531-549.
- Uitermark, J.; Duyvendak, J. W. (2005): *Civilizing the city: Revanchist urbanism in Rotterdam* (The Netherlands). Amsterdam. = ASSR Working Paper 05/05.
- van der Laan Bouma-Doff, W. (2007): Confined contact: Residential segregation and ethnic bridges in the Netherlands. In: *Urban Studies* 44 (5/6), 997-1017.
- Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (2005): *Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik*. Darmstadt.

VROM – Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (2006): Voortgangsbrief naar Tweede Kamer over Integratie en woonbeleid. Brief von Pieter Winsemius.
http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=2449
(25.08.2009).

Autorin

Sybille Münch, (*1977), Dr. phil., Politikwissenschaftlerin mit dem Schwerpunkt Migrations-, Wohn- und Stadtforschung, zurzeit tätig als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Technischen Universität Darmstadt.