



Europäische Stiftung
zur Verbesserung der
Lebens- und Arbeitsbedingungen

Wohnraum und Integration von Migranten in Europa: Ein Leitfaden

> Zusammenfassung <

„So lautet die eigentliche Frage, ... ob wir die heutigen und künftigen Migranten nicht nur in die Arbeitsmärkte, sondern auch in alle Sphären unserer Gesellschaften integrieren können. Dies ist die einzige Methode, um einen starken sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“

Vladimír Špidla, Kommissionsmitglied für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Brüssel, September 2007



Einleitung

Europäische Städte, insbesondere diejenigen mit einer starken Wirtschaft, ziehen Migranten aus aller Welt an, wodurch sich die Herausforderung der Integration von Menschen verstärkt, die einen sehr unterschiedlichen Hintergrund aufweisen. Wohnraum für Migranten – ein zentrales Thema, das für die Lebensqualität generell maßgebend ist – ist ein entscheidender Aspekt beim Integrationsprozess. Einerseits ist die Lage von Migranten in einer Stadt im Hinblick auf deren Wohnsituation ein wichtiger Indikator für den Zustand der strukturellen Integration der aufnehmenden Gesellschaft. Andererseits stellt die Wohnungspolitik einen wichtigen Teil der allgemeinen Sozialpolitik auf kommunaler Ebene dar, der sich stark auf die künftige Integration von Migranten und deren Nachkommen auswirkt.

Viele der mit der Integration verbundenen Herausforderungen gilt es auf lokaler Ebene zu bewältigen. Den Städten und Kommunalbehörden kommt hierbei nicht nur bei der Umsetzung der Integrationspolitik, sondern auch bei der Entwicklung innovativer Strategien zur Wohnraumsituation, Bildung und kulturellen Vielfalt eine wichtige Aufgabe zu.

Dieser Beitrag beruht auf den Erkenntnissen aus den 20 Fallstudien, die als Teil des ersten CLIP-Moduls zur Wohnraumsituation durchgeführt wurden. Die Studie untersuchte die entscheidenden Dimensionen der kommunalen Wohnungspolitik zur Integration von Migranten und Minderheitsgruppen. In dem Bericht *Housing and integration of migrants in Europe (Wohnraum für und Integration von Migranten in Europa)* werden innovative Strategien und deren Umsetzung auf kommunaler Ebene dargestellt (Europarat und Eurofound, 2007). In der vorliegenden Zusammenfassung werden die Schlüsselthemen beleuchtet und Empfehlungen für Entscheidungsträger auf europäischer, nationaler und kommunaler Ebene abgegeben. Diese Empfehlungen sind als Beitrag zur Entwicklung von Leitlinien gedacht, um Städte dabei zu

unterstützen, die Herausforderung der Integration von Migranten in die örtliche Gemeinschaft wirksamer zu bewältigen.

CLIP-Studie

Angesichts der Bedeutung des Wohnraums für die Integration von Migranten begann das „Europäische Städtenetzwerk für die kommunale Migranten-Integrationspolitik“ (CLIP), das in der Anfangsphase des Projekts etwa 30 Städte innerhalb und außerhalb der EU umfasst, seine Forschungsaktivitäten mit einem ersten Modul zum Thema Wohnraum. Mit diesem Modul sollen ein Überblick und eine Sachverständigen-Analyse zu einschlägigen Wohnraumstrategien und Maßnahmen in Europa auf kommunaler Ebene sowie Indikatoren zur Evaluierung ihrer Ergebnisse bereitgestellt werden. Insgesamt wird mit dem CLIP-Projekt angestrebt, einen strukturierten Prozess des gegenseitigen Erfahrungsaustauschs zwischen den teilnehmenden Städten auszulösen und zu unterstützen. Ein derartiger Ansatz erfordert ein Bottom-up-Forschungskonzept und sieht die teilnehmenden Städte als Akteure des fortlaufenden CLIP-Projekts.

Die Wohnraumstudie des CLIP-Projekts konzentriert sich auf eine systematische Analyse der Segregation bzw. Konzentration von Migrantengruppen bzw. Gruppen ethnischer Minderheiten im Wohnbereich europäischer Städte, sowie auf den Zugang von Migranten zu erschwinglichem und angemessenem Wohnraum. Die Studie befasst sich mit der Lage schutzbedürftiger Gruppen mit einem Migrationshintergrund. Natürlich gehören nicht alle Migranten diesen schutzbedürftigen Gruppen an und sind mit einer unzureichenden Wohnraumsituation konfrontiert. Deshalb sollten Migranten nicht generell als Opfer gelten, die unfähig sind, einzeln oder gemeinsam konkrete Strategien zu entwickeln, um ihre Wohnraumsituation zu verbessern.

Zu den typischen Herausforderungen für Migranten gehören eine begrenzte Beherrschung der Sprache des aufnehmenden Landes, ein niedrigerer sozialökonomischer Status, soziale Ausgrenzung, fehlende Kenntnis der Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit Wohnraum sowie Diskriminierung und Ausbeutung am Wohnungsmarkt.

Politische Rahmenbedingungen

Auf EU-Ebene betonte die Europäische Kommission die Notwendigkeit der erfolgreichen Integration derzeitiger und künftiger Zuwanderer in die aufnehmenden Gesellschaften in zwei kürzlich erschienenen Dokumenten: im „Grünbuch über ein EU Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“ (2004) und in der Mitteilung über die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union (2005). Das Thema Wohnraum für Migranten wurde auch in der Mitteilung der Kommission und in der zweiten Ausgabe des *Europäischen Handbuchs zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker* behandelt, das von der Kommission im Mai 2007 veröffentlicht wurde. Darüber hinaus macht die anhaltende Diskussion in den EU Mitgliedstaaten über die aufkommenden „Parallelgesellschaften“ von Migranten sowie die sozialen Unruhen in den Migranten-Gemeinschaften – beispielsweise in den krisengeschüttelten Vorstadtgemeinden (*banlieues*) mehrerer französischer Städte, und im März 2007 in Kopenhagen – die zunehmende Bedeutung von Integrationsfragen auf EU Ebene deutlich. Diese Diskussion hängt eng mit der Segregation von Migranten- und Minderheitengruppen in den europäischen Städten zusammen, die Gegenstand der CLIP-Studie ist. Schließlich wird in der aufkommenden Debatte über die zunehmenden demografischen und arbeitsmarktbezogenen Herausforderungen in Europa die Bedeutung einer erfolgreichen Politik der Wirtschaftsmigration und der sozialen Eingliederung für Migranten und deren Nachkommen für die EU-Strategie von Lissabon anerkannt.

Kommunalpolitik, die sich mit Wohnraum für Migranten und der Vermeidung von Segregation befasst, lässt sich in vielen Fällen als ein Bestandteil allgemeiner sozialpolitischer und Stadtentwicklungsmaßnahmen auffassen. Dabei kann das Spektrum der strategischen Ansätze derjenigen, die für die Durchführung kompensierender sozialpolitischer Maßnahmen verantwortlich sind, von neoliberalen und radikal marktorientierten Auslegungen der Aufgabe städtischer Verwaltungen bis hin zu sich am Wohlfahrtsstaat orientierenden Auffassungen reichen.

Bei der Befassung mit Migranten muss die Kommunalpolitik nicht nur den Herausforderungen Rechnung tragen, die sich aus der zunehmenden Vielfalt der Bevölkerung im Hinblick auf Spracherwerb und kognitive Integration ergeben. Vielmehr hat sie auch das Risiko zu berücksichtigen, dass sich Teile der Stadt zu hochgradig segregierten Bereichen entwickeln, die von der öffentlichen Meinung stigmatisiert werden.

Den Rahmen für die Wohnungspolitik im jeweiligen Land und Stadtbereich bilden sowohl die örtlichen Wohnungsmarktstrukturen als auch die gesetzlichen Regelungen. Integrationsprozesse für Migranten werden auf kommunaler Ebene in Städten, Stadtbezirken und Wohngebieten gefördert. Jede Stadt weist andere spezifische Chancen, Herausforderungen und Barrieren auf; somit müssen auch die allgemeinen Ziele in Bezug auf den Zugang schutzbedürftiger Gruppen zu Wohnraum

unterschiedlich definiert werden, wenn sie wirksam sein sollen.

Zur Lösung der komplexen Probleme der Bereitstellung von Wohnraum für Migranten bedarf es einer systematischen Analyse des Wohnraumbedarfs sowie einer strategischen Stadtplanung und der Koordinierung der Wohnungspolitik mit anderen Politiken. Es gibt kein einzelnes strategisches Instrument, mit dem sich alle Wohnraumprobleme von Migranten auf kommunaler Ebene lösen lassen. Vielmehr ist eine breite Palette zweckmäßiger Instrumente und Kombinationen von Strategien für den Einsatz in unterschiedlichen Situationen und verschiedenen kommunalen Zusammenhängen besser geeignet. Städte müssen ihre Wohnungspolitik den spezifischen örtlichen Gegebenheiten anpassen und diese Politik auch in ihre übergreifenden sozioökonomischen Entwicklungsziele integrieren.

Empfehlungen für europäische Entscheidungsträger

Obwohl die EU gemäß dem EU-Vertrag für Wohnungsfragen formal nicht zuständig ist, sollte ihre Zuständigkeit für Politik im Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Personen und der Verhütung von Diskriminierung auf die Wohnungsfrage angewandt werden. Auch der Europarat hat bedeutend zur Diskussion der Wohnungspolitik in Europa beigetragen. In diesem Abschnitt werden Empfehlungen aus der CLIP-Wohnraumstudie für Entscheidungsträger auf europäischer Ebene vorgestellt.

Unterstützung der Vernetzung zwischen den Städten

Die EU und der Europarat sollten die Vernetzung der Städte auf europäischer Ebene unterstützen und auch die Stadtverwaltungen als Akteure in die weitere Entwicklung einer europäischen Politik in Bezug auf den Wohnraum und die Integration von Migranten einbeziehen. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, Aktivitäten wie die Gründung einer ‚Sozialen Plattform für Städte und den sozialen Zusammenhalt‘ durch die Kommission fortzuführen und die Zusammenarbeit der Kommission mit der ‚Eurocities‘-Gruppe weiterzuentwickeln. Die Kommission sollte bei ihrem geplanten europäischen Integrationsforum eine angemessene Beteiligung von Vertretern europäischer Städte gewährleisten. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und der Ausschuss der Regionen sollten ihre Aktivitäten zur Integration von Migranten und zum Wohnraum fortführen.

Einführung und Finanzierung einschlägiger Forschungsprogramme

Ein weiterer wichtiger Tätigkeitsbereich europäischer Organisationen ist die Einführung einschlägiger Forschungsprogramme zur Integration von Migranten und zum Wohnraum. Im Zusammenhang mit diesen Fragen wird vorgeschlagen, die Forschungsprogramme der Kommission im Bereich soziale Ausgrenzung und Armut fortzuführen und neue Forschungsprogramme zum Wohnraum und zu Migranten im Tätigkeitsbereich von EU Agenturen wie der Grundrechteagentur (FRA) und Eurofound zu initiieren.

Unterstützung der Städte als handelnde Akteure

Die europäischen Entscheidungsträger sollten Städte als aktive Einrichtungen und politische Akteure auffassen und sie dazu anregen und dabei unterstützen, Strategien zu entwickeln und durchzuführen. In diesem Zusammenhang

könnten Städte in Betracht ziehen, sich um eine Finanzierung im Rahmen des neuen Integrationsfonds für Migranten aus Drittländern und des neuen Progress-Programms der Kommission zu bewerben. Ferner könnten sie die Integration von Migranten generell und insbesondere die Integration in den örtlichen Wohnungsmarkt in die Nationalen Aktionspläne (NAP) zur sozialen Eingliederung einbeziehen.

Einbeziehung des sozialen Wohnungsbaus in die Kohäsionspolitik der EU

Der EU Ministerrat hat der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung im Zusammenhang mit Wohnraum Vorrang eingeräumt und erstmalig den sozialen Wohnungsbau in den neuen Mitgliedstaaten für die Kohäsionspolitik 2007–2013 als förderungswürdig erklärt. Im März 2007 nahm das Europäische Parlament einen Bericht über ‚Wohnraum und Regionalpolitik‘ an, worin es sich zu einer ‚Europäischen Wohnraumerklärung‘ auf der Grundlage der ‚Europäischen Wohnraumcharta‘ verpflichtete, die von 65 Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MdEP) in dessen interfraktioneller Arbeitsgruppe ‚Städtisches Wohnen‘ vorgeschlagen worden war. Auf dieser Grundlage wird empfohlen, die für Sozialwohnungen bereitstehenden Mittel dazu zu nutzen, um die Lage von Niedrigverdienenden einschließlich Migranten mit niedrigem Einkommen zu verbessern.

Umsetzung der EU Richtlinie gegen Rassendiskriminierung

Die Umsetzung der EU Richtlinie gegen Rassendiskriminierung von 2000 wird derzeit in mehreren Mitgliedstaaten beraten. Die Europäische Kommission sollte überprüfen, ob sie wirksam umgesetzt wird, um Migranten beim Zugang zu Wohnraum vor Diskriminierung aus Gründen ihrer ethnischen Herkunft zu schützen.

Empfehlungen für EU-Mitgliedstaaten

In diesem Abschnitt werden Empfehlungen aus der CLIP-Wohnraumstudie für Entscheidungsträger auf nationaler Ebene vorgestellt. Angesichts der öffentlichen Finanzierung für Stadterneuerungs- und Wohnungsprojekte sowie der Bekämpfung von Diskriminierung und Segregation von Migranten kommt den Regierungen bei der Konzeption von Strategien zur Integration von Migranten eine entscheidende Aufgabe zu.

Konzeption einer nationalen Integrationspolitik

Eine kommunale Politik zur Integration von Migranten in den Wohnungsmarkt muss in eine allgemeine Migrations- und Integrationspolitik eingebunden sein. Mit dieser nationalen Politik sollten die Aufenthaltsbedingungen eindeutig festgelegt werden.

Erweiterung des Gestaltungsspielraums auf städtischer Ebene

Maßnahmen zur Förderung der Integration im Zusammenhang mit dem Wohnungsmarkt erfordern Städte und Gemeinden, die finanziell dazu in der Lage sind. Es müssen also ausreichend Mittel gewährt werden. Nationale Wohnungsbauprogramme sollten den Städten mehr Spielraum zur Gestaltung in einer Art und Weise verschaffen, die sie angesichts ihrer örtlichen Gegebenheiten für geeignet halten. Stadtzentren verfügen im Allgemeinen über weniger finanzielle Mittel als Stadtrand- und regionale Gebiete. Deshalb sind die Mitgliedstaaten aufgerufen, zu gewährleisten, dass die Städte über angemessene finanzielle Mittel für Integrationsprojekte verfügen, und Anträge von Stadtverwaltungen auf Finanzierung von Wohnungs-

projekten im Rahmen der Strukturfonds bzw. des Europäischen Integrationsfonds zu unterstützen.

Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Wohnraum schaffen

Es wird empfohlen, dass die EU Mitgliedsstaaten die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen, damit Städte und Gemeinden eine aktive Rolle am Wohnungsmarkt übernehmen können, beispielsweise als Bauunternehmer, Haus- oder Grundstückseigentümer. Darüber hinaus sollten sie die rechtlichen Rahmenbedingungen festlegen, die es Städten und Gemeinden ermöglichen, Formen der Mietpreisbindung einzuführen, falls dies unter dem Aspekt der Stadtplanung, sozialer Überlegungen oder wirtschaftlicher Belange als wünschenswert erscheint. Zugang zu öffentlich unterstütztem und organisiertem Wohnraum sollte so organisiert werden, dass dies keine indirekte Diskriminierung von Migranten darstellt.

Erschwinglichen Wohnraum fördern

Maßnahmen zur Förderung der Integration im Zusammenhang mit dem Wohnungsmarkt sollten auf einer ausgewogenen Kombination des Angebots von Zuschüssen für Gebäude und der Gewährung direkter Zuschüsse für Personen beruhen und auf diese Weise die Erschwinglichkeit von Wohnraum erhöhen. Mit dem Angebot von Zuschüssen für Gebäude sollen die Marktpreise für Wohnraum dadurch gesenkt werden, dass beispielsweise Bauunternehmer, die sich bereit erklären, den Verkaufspreis bzw. die Miete zu begrenzen, bzw. Vertriebsrechte an öffentliche Einrichtungen abzugeben, einen direkten Zuschuss angeboten bekommen. Zu den Zuschüssen für Privaterwerber gehören Maßnahmen wie monatliche Mietzulagen, Steuervergünstigungen oder die Gewährung eines festen Zuschussbetrags. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten die gesetzlichen Bestimmungen für die Gewährung von Zuschüssen grundsätzlich sowohl für Einheimische mit niedrigem Einkommen als auch für Migrantengruppen schaffen. Darüber hinaus könnte eine rückzahlbare Finanzierung wie zinsverbilligte Kredite zum Neuerwerb von Eigentum bzw. zur Renovierung von bestehenden Immobilien bereitgestellt werden.

Dem Prozess des städtischen Wertverlusts Einhalt gebieten

Die Konzentration von Zuwanderergruppen in bestimmten Stadtgebieten ergab den sich selbst erneuernden Effekt des Wertverlusts von Immobilien in diesen Gebieten, was zum Wegzug einheimischer Mittelschicht-Haushalte, zu einem Kaufkraftverlust und zu geringen Investitionen in die Infrastruktur der Stadt führte. Zur Vermeidung dieses Prozesses des Wertverlustes sollten die Mitgliedstaaten systematisch die sozioökonomische Entwicklung in Städten und Stadtbezirken überwachen, um rechtzeitig Gegenmaßnahmen wie Stadterneuerungsprojekte durchführen zu können. Die öffentliche Finanzierung sollte dazu genutzt werden, Projekte einzuleiten und Privatinvestoren zu beteiligen, doch sollten derartige finanzielle Anreize auch zurückgezogen werden, falls die Stadterneuerung aus eigenem Antrieb erfolgt. Die soziale Mischung der Bevölkerung sollte als eine besondere Qualität anerkannt und bewahrt werden.

Verbesserung bewährter Verfahrensweisen in der Kommunalverwaltung

Die Strukturen der Kommunalverwaltung müssen hinsichtlich der Beteiligung von Interessengruppen und hinsichtlich ihrer Effizienz verbessert werden. Die nationale Politik sollte die von nationalen und kommunalen

Einrichtungen geführte Politik der interkulturellen Öffnung und Vielfalt fördern sowie die bessere Zusammenarbeit und Partnerschaften mit örtlichen NRO und Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, örtlichen Handelskammern, örtlichen Gewerkschaften sowie Vermieter- und Mietervereinigungen fördern. Es sollte angestrebt werden komplexe bürokratische Anforderungen bei nationalen Wohnungsbauprogrammen zu vermeiden und eine flexible kundenspezifische Anpassung an örtliche Erfordernisse zu ermöglichen. Regierungen müssen vorbeugende Maßnahmen gegen die Segregation von Migranten sowie Maßnahmen zur Beobachtung und Bekämpfung der Diskriminierung unterstützen.

Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger

In die nachstehenden Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger fließen spezifische Erfahrungen aus verschiedenen Städten sowie innovative Überlegungen ein, die in mehreren Städten des CLIP-Netzwerks entwickelt wurden. Generell sind diese Empfehlungen auf jede europäische Stadt anwendbar. Zur tatsächlichen Umsetzung einer Maßnahme bzw. Strategie ist natürlich die Anpassung an örtliche Gegebenheiten eine Voraussetzung für den Erfolg.

Partnerschaft und abteilungsübergreifende Zusammenarbeit

Angesichts der komplexen Wechselbeziehung von Strategien mit dem Schwerpunkt Wohnungsfragen und Integration von Migranten und anderen städtischen Tätigkeitsbereichen wird ein integrierter, abteilungsübergreifender Ansatz dringend empfohlen. In der Kommunalverwaltung sollte eine zentrale Koordinierungsstelle für die Politik zur Integration von Migranten eingerichtet werden. Diese Stelle wäre für die Unterrichtung aller bzw. durch alle Abteilungen zuständig, die an Integrationsprogrammen und der Vorbereitung der Entscheidungsfindung beteiligt sind. Eine derartige Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung sollte mit einer Kooperation und Partnerschaft mit örtlichen Einrichtungen wie Nichtregierungsorganisationen (NRO), Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Handelskammern und Gewerkschaften sowie Vermieter- und Mietervereinigungen einhergehen. Regelmäßige interne Arbeitsgruppen zwischen den zuständigen Abteilungen der Kommunalverwaltung sind ein Beispiel für derartig übergreifende Zusammenarbeit. Einrichtungen, die sich mit Wohnungsfragen, Städteplanung, sozialen Angelegenheiten sowie Wohlfahrt, Gesundheit, Jugend, Integration und Vielfalt, Bildung und Strafverfolgung befassen sollten eingeschlossen sein. Regelmäßige runde Tische und Treffen mit externen Sachverständigen und Vertretern der Zivilgesellschaft, die sich mit Fragen des Wohnraums und der Integration von Migranten befassen sind ein weiteres Beispiel. Diese Initiativen sollten in eine langfristige Integrationspolitik mit einem ganzheitlichen Ansatz für die Wohnungspolitik eingebunden werden.

Verlässliche und aktuelle Informationen

Um die kommunale Integrationspolitik und die Strategien in Bezug auf Wohnraum und Segregation planen und durchführen zu können, benötigen kommunale Entscheidungsträger und Verwaltungsmitarbeiter

verlässliche, umfassende und aktuelle Informationen. Hierzu gehören Daten über die in der Stadt lebenden Migranten wie deren Anzahl, Altersstruktur und typische Haushaltsgröße, nationaler und ethnischer Hintergrund sowie Rechtsstatus. Eine Stadt sollte sich nicht nur Ausländern widmen, sondern auch Personen mit einem „Migrationshintergrund“ wie Migranten der zweiten und dritten Generation berücksichtigen.

Zusätzlich könnten Informationen über die Wohnverhältnisse und die räumliche Verteilung der Migranten (Segregationsindex) die Grundlage für geeignete Maßnahmen und die Entwicklung einer präventiven und nachhaltigen Wohnungspolitik bilden. Aus diesem Grund sollten die Stadtverwaltungen Informationen über die Migrantenbewegung in einer Stadt durch Stromdaten erfassen. Sie sollten Indikatoren zur Beobachtung und Beurteilung der derzeitigen Wohnraumsituation von Migranten einschließlich Größe und Qualität der Unterkunft entwickeln, sowie Indikatoren zur Beurteilung des Zugangs von Migranten zu Wohnraum wie Wartezeiten für Sozialwohnungen für Migranten im Vergleich zu denjenigen der einheimischen Bevölkerungsgruppen.

Diese Information sollte Teil einer Gesamtbeobachtung der Lebensqualität von Migranten in der kommunalen Gemeinschaft sein. Die Datenerfassung würde sich auf eine Vielzahl von Quellen wie allgemeine Volkszählungen, örtliche Bevölkerungsdaten, wissenschaftliche Studien und Meinungsumfragen stützen. Eigene Datensammlungen könnten in Betracht gezogen werden, wenn die bestehenden Quellen nicht auf den Migrantenstatus Bezug nehmen bzw. aus anderen Gründen unzureichend sind.

Zugang zu Sozialwohnungen

Um insbesondere Gruppen mit niedrigem Einkommen angemessenen Wohnraum zu gewährleisten, kommt dem Angebot und dem Zugang zu erschwinglichen, öffentlich verwalteten Sozialwohnungen entscheidende Bedeutung zu. Bezüglich der Integration von Migranten sollten die Kommunalbehörden die spezifische Marktposition von Migranten im Hinblick auf Angebot, Zugangsmöglichkeiten und Erschwinglichkeit von Wohnraum sowie das Ausmaß der räumlichen Segregation und der Diskriminierung berücksichtigen.

Wegen der Unterversorgung mit Sozialwohnungen und starker Konkurrenz zwischen einheimischen und zugewanderten Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen stellt der Zugang zu Sozialwohnungen für die kommunalen Entscheidungsträger oft eine große Herausforderung dar. Zur Verbesserung des Zugangs zu Sozialwohnungen für alle Bedürftigen bei gleichzeitigem Erhalt sozioökonomisch und ethnisch gemischter Wohngebenden sollten die Stadterwaltungen die Anforderungen und Bestimmungen für den Zugang zu Sozialwohnungen wie Familien-Höchsteinkommen, Wartezeit sowie zu betreuende Kinder oder ältere Familienangehörige im Haushalt, eindeutig festlegen. Auch sollten eine Rangliste und Notfallbestimmungen aufgestellt werden, damit Familien, die auf eine Sozialwohnung warten, im Notfall die Warteschlange überspringen können. Der Zugang für Migranten lässt sich dadurch verbessern, dass aktuelle und sachgerechte Informationen über verfügbare

Sozialwohnungen, gegebenenfalls in verschiedenen Sprachen, bereitgestellt werden.

Angestrebt werden sollten gemischte Wohngegenden. Um dies zu erreichen, gibt es verschiedene Möglichkeiten, so beispielsweise die Öffnung des Zugangs von Mittelschicht-Haushalten zu Sozialwohnungen oder durch die Festlegung expliziter bzw. impliziter Quoten für Migranten bei Sozialwohnungen. Allerdings gilt es, die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit derartiger Quoten sorgfältig zu prüfen. Ebenso könnte die Öffnung des Sozialwohnungs-Marktes für Mittelschichtverdiener im Widerspruch zum Grundgedanken der Bereitstellung erschwinglicher Sozialwohnungen stehen.

Effizientere Wohnungsbaugenossenschaften

Die meisten der obigen Ausführungen in Bezug auf den Zugang zu Sozialwohnungen gelten auch für Wohnungsbaugenossenschaften, bei denen die Teilhaber die Eigentümer sind. In diesem Fall dürfte zwar die Konkurrenz zwischen einheimischen und zugewanderten Mietern bzw. Eigentümern eher noch stärker sein, doch haben die Kommunalbehörden weniger Einfluss auf die Zuteilung von Wohnraum. Zur Verbesserung dieser Lage sollten die Behörden den Wohnungsbaugenossenschaften städtischen Baugrund bereitstellen, im Austausch für eine Mietpreiskontrolle und ein bestimmtes Kontingent an Wohnungen, für die die Stadt zuteilungsberechtigt ist. Ferner könnten sie durch die Schaffung eines runden Tisches die Bereitstellung von Wohnraum für Migranten zwischen den Wohnungsbaugenossenschaften koordinieren. Soweit möglich, könnten die Behörden formale Bestimmungen bzw. informelle Praktiken bei den Wohnungsbaugenossenschaften abschaffen, durch die Migranten gegenüber einheimischen Bevölkerungsgruppen benachteiligt werden – beispielsweise Wartelisten, die eine lange Aufenthaltsdauer erfordern bzw. das Erben von Wohnrechten vorsehen.

Zugang zum örtlichen Wohnungsmarkt

Aufgrund zahlreicher Schwierigkeiten – mangelnde Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes, fehlende Kenntnis der mit dem Wohnraum verbundenen Rechte und Pflichten sowie Diskriminierung und Ausbeutung auf dem Wohnungsmarkt – fällt es Migranten oft schwer, geeigneten Wohnraum zu finden, insbesondere wenn sie in einem Land neu eingetroffen sind. Die Stadtverwaltungen können den Zugang zum Wohnungsmarkt durch eine bessere Informationspolitik und die systematische Bekämpfung von Diskriminierung unterstützen. Sie können zentrale Bürgerberatungsstellen einrichten, wo sich Migranten zum örtlichen Wohnungsmarkt beraten und informieren und sich bei interkulturellen Konflikten unterstützen lassen können. Hier könnten sie auch Informationen über Finanz- und Rechtsfragen wie Mietzahlung, Mietindex, Mietwucher, Mietschulden, gesetzliche Kündigungsfristen sowie sonstige Rechte und Pflichten erhalten. Die Verwaltungen sollten ferner die Einrichtung der Stelle eines Bürgerbeauftragten prüfen, der Beschwerden entgegennimmt, Empfehlungen abgibt und systematisch etwaige Diskriminierung von Migranten am Wohnungsmarkt überprüft. Die Informationsbroschüren sollten in verschiedenen Sprachen verfügbar sein, und der Antragsteller sollte mit freiwilligen Betreuern oder Migrantenvereinigungen derselben Sprachgruppe in Kontakt gebracht werden.

Maßnahmen gegen Überbelegung

Mehrere Städte melden die Ausbeutung von Migranten durch private Vermieter und das Problem der freiwilligen Überbelegung in privat gemieteten Wohnungen, um die Mieten niedrig zu halten. Hier müssen die nationalen

Regierungen die Kontrollmechanismen und die Mittel überprüfen, die den Kommunalbehörden zur Verfügung stehen, um diese Herausforderung anzugehen, beispielsweise durch ein Genehmigungssystem für private Vermieter mit mehrfach belegten Immobilien. Die Kommunalbehörden könnten partnerschaftlich mit anderen Stellen zusammenarbeiten, die zum Betreten derartiger Immobilien berechtigt sind, so dass sie Informationen über inakzeptable Wohnverhältnisse austauschen und gemeinsame Maßnahmen zur Bereinigung der Lage ergreifen können.

Öffentlich-private Partnerschaften

Zur Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten und der Erschwinglichkeit privat vermieteter Wohnungen für Migranten könnten die Stadtverwaltungen innovative öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) in Betracht ziehen. Eine Möglichkeit hierzu bestünde darin, als Vertragspartner aufzutreten und private Immobilien unter dem Marktpreis anzumieten und diese Niedrigpreis-Wohnungen an Migranten unterzuvermieten. Privateigentümer akzeptieren im Allgemeinen eine niedrigere Miete im Austausch für eine Mietgarantie über mehrere Jahre und eine Garantie zum Erhalt der Qualität der Unterkunft. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, städtischen Baugrund unter Marktpreis privaten Bauträgern oder Erschließungsgesellschaften bereitzustellen, die im Gegenzug einen bestimmten Anteil der Wohnungen Zielgruppen wie Familien mit Kindern zu herabgesetzter Miete anbieten müssen. Ebenso könnten Kommunalbehörden als Vermittler bei Verträgen zwischen Mietern mit Migrationshintergrund und einheimischen Vermietern auftreten und dem Vermieter beispielsweise garantieren, dass etwaige vom Mieter verursachte Schäden behoben werden.

Erschwingliches Wohneigentum

Zwar überwiegt in einigen europäischen Städten der öffentlich bzw. privat vermietete Wohnraum, doch dominiert auf einigen europäischen Wohnungsmärkten der vom Eigentümer genutzte Wohnraum. Diese Struktur lässt Migrantenfamilien, die für einen längeren Zeitraum bleiben wollen, oft keine andere Wahl als den Kauf eines Hauses, um eine angemessene Unterkunft zu finden. Migranten befinden sich oft in einer sozioökonomisch stärker benachteiligten Lage als die einheimische Bevölkerung und können sich nicht ohne weiteres einen Hauskauf leisten.

Da sich jedoch mit dem Wohneigentum oft die Wohnverhältnisse von Migrantenfamilien verbessern und dies als ein großer Schritt zur Integration in die aufnehmende Gesellschaft gelten kann, sollte es aktiv gefördert werden. Die Kommunalbehörden können diesen Prozess dadurch unterstützen, dass sie Familien mit niedrigem Einkommen, einschließlich Migranten, Zuschüsse oder Steuerermäßigungen für den Hausbau sowie für den Kauf bzw. die Renovierung von genutztem Wohnraum anbieten. Ferner können sie städtischen Baugrund Familien mit niedrigem Einkommen, die auf diesem Grundstück Häuser bauen wollen, oder privaten Erschließungsgesellschaften zu subventionierten Preisen bereitstellen, die ihrerseits den Zielgruppen Wohneinheiten unter dem Marktpreis verkaufen müssen. Eine weitere Möglichkeit zur Unterstützung dieses Prozesses besteht darin, in Zusammenarbeit mit den örtlichen Banken den Zugang zu zinsgünstigen Hypotheken zu erleichtern, beispielsweise durch die Bereitstellung einer Garantie bei Zahlungsunfähigkeit für die Bank. Die Kommunalverwaltungen sollten ferner in Betracht ziehen, Migranten in die Lage zu versetzen, durch Eigenarbeit zum

Bau ihres Hauses beizutragen, und ihre Beteiligung an Wohnungsbaugenossenschaften zu unterstützen.

Bessere persönliche Sicherheit

Die Stadtverwaltung sollte sich darum bemühen, den Grad der persönlichen Sicherheit in den Wohngebieten mit unzureichender Infrastruktur, einem erheblichen Anteil von Anwohnern mit niedrigem sozialökonomischen Status und einem hohen Migrantenanteil zu verbessern. Durch die Herstellung eines strukturierten und kontinuierlichen Dialogs zwischen den örtlichen Polizeibeamten und Migranten könnte dieses Ziel teilweise erreicht werden. Als Teil dieses Prozesses sollten die Polizeibeamten in interkultureller Kompetenz ausgebildet werden. Stehen eigens ausgebildete Stadtteilpolizisten zur Verfügung, würde dies dazu beitragen, die Einbindung der Gemeinschaft der Migranten zu steigern. Deren Beitrag zu diesem Prozess könnte beispielsweise aus ‚Stadtteil-Paten‘ bestehen, die auf das Verhalten von Jugendlichen aus Migrantenfamilien mäßigend einwirken und auf diese Weise dazu beitragen, Provokationen und Kleinkriminalität durch örtliche Jugendbanden zu vermeiden. Die Behörden sollten sich darum bemühen, eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den Schulen, der Polizei und den Sozialdiensten aufrechtzuerhalten, um die Kriminalität zu verringern. Für die Meldung von Hassangriffen gegen Migranten sollte es problemlos anzuwendende Verfahren geben sowie eine unabhängige, vom Polizeirevier getrennte Stelle, wo derartige Angriffe gemeldet werden können, da Migranten häufig davor zurückschrecken, zum Polizeirevier zu gehen.

Sanfte Stadterneuerung

Die Stadterneuerung – die physische Sanierung verelendeter städtischer Wohngebieten durch Renovierung und (Wieder)aufbau von Wohnungen und öffentlicher Infrastruktur – reicht oft nicht aus für die Sanierung sozial benachteiligter Gebiete mit einem hohen Anteil an Migranten und einheimischen Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen. Deshalb haben einige CLIP-Städte einen innovativen Ansatz entwickelt: Über die rein physischen Renovierungsmaßnahmen hinaus wird bei der „sanften Stadterneuerung“ sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Anforderungen Rechnung getragen, und die Planung und Durchführung wird von den Anwohnern mitgestaltet. Bei einem derartigen Prozess kann der bestehende Wohnungsbestand umgebaut und modernisiert anstatt abgerissen werden, und es werden öffentliche Räume errichtet oder modernisiert. Öffentliche Einrichtungen wie Bibliotheken, städtische Ämter und Universitätsgebäude können diesen Wohngebieten zugeteilt werden. Die Kommunalbehörden könnten versuchen, die Beschäftigungs- und Wirtschaftsmöglichkeiten für arbeitslose Bürger und solche mit niedrigem Einkommen in sozial benachteiligten Stadtbezirken zu verbessern, wozu auch die Förderung des Unternehmertums örtlicher ethnischer Gruppen gehört. Eine Herausforderung ist, wie sich neue Mittelschichtfamilien für die erneuerten Gebiete gewinnen und gleichzeitig die langjährigen Anwohner halten lassen, von denen einige einen Migrationshintergrund haben.

Strategien zur Vermeidung von Segregation

Die an dem CLIP-Projekt teilnehmenden Stadtverwaltungen sind davon überzeugt, dass eine hohe Konzentration von Migranten und insbesondere einer ethnischen Gruppe von Migranten in Gebieten vermieden werden sollte, da dies die erfolgreiche Integration von Migranten verhindert. Es wird empfohlen, eine Kombination verschiedener Arten von Wohnverhältnissen und verschiedener ethnischer Gruppen und der einheimischen Bevölkerung anzustreben, da eine

ausgewogene sozioökonomische und demografische Zusammensetzung als ein wichtiger Aspekt jeder Strategie zur Vermeidung von Segregation gilt. Insbesondere sollten Anstrengungen unternommen werden, um Sozialwohnungen über die ganze Stadt zu verteilen, kleinere Einheiten von Sozialwohnungen zu bauen und die einheimische Mittelschicht-Bevölkerung in Gebieten mit einem hohen Anteil an Migranten zu halten, um eine soziale Mischung zu erreichen. Derartige Gebiete sollten über ein angemessenes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen und Sporteinrichtungen verfügen, um die Integration dieses Gebiets in die Stadt als Ganzes zu fördern und somit Segregationsmuster zu verringern. Ferner wurde festgestellt, dass Stadterneuerungsprogramme dazu beitragen können, sozioökonomisch gemischte Wohngebieten zu schaffen. Schließlich könnten die Behörden das Image der Wohngegend in den Medien und bei der breiten Öffentlichkeit durch den Einsatz einer wirksamen Kommunikationsstrategie und durch Kultur- oder Sportveranstaltungen verbessern.

Beim Streben nach ausgewogeneren Wohngebieten werden von der Kommunalpolitik oft formale oder informelle Quoten herangezogen, um eine hohe Konzentration von Migranten zu vermeiden. Die Quotenregelungen müssen im Hinblick auf Wirksamkeit, Gerechtigkeit und Rechtmäßigkeit geprüft werden. In diesem Zusammenhang bringen freiwillige Maßnahmen möglicherweise mehr: Statt zu versuchen, den Zustrom von Migranten in die Wohngebieten einzudämmen, könnte ein erfolgversprechenderer Ansatz in der Unterstützung von Maßnahmen bestehen, die die einheimische Bevölkerung zum Bleiben ermutigen.

Ethnische Enklaven

Generell empfiehlt die Studie die Förderung ethnisch und sozioökonomisch gemischter Wohngebieten. Allerdings ist sich das CLIP-Netzwerk auch bewusst, dass eine gewisse Konzentration ethnischer Gruppen nicht zu vermeiden und durchaus zweckmäßig ist. Ethnische Netzwerke können insbesondere für Neuankömmlinge, die mit den örtlichen Verhältnissen nicht vertraut sind, eine wichtige Aufgabe übernehmen. Die Kommunalverwaltungen sollten Migrantenorganisationen in den Wohngebieten unterstützen und zu ihnen regelmäßig Kontakt halten. Ferner sollten sie solche Wohngebieten nach Möglichkeit in die Stadt als Ganzes integrieren, indem sie die erforderlichen Infrastrukturen und Dienste bereitstellen und einen konkreten Dialog aufrechterhalten. Zur Vermeidung unerwünschter Ergebnisse sollte die Mobilität der zugewanderten und der einheimischen Bevölkerung sorgfältig beobachtet werden.

Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft und Beteiligung

Gute Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft – d. h. zwischen den einzelnen Gruppen einer Gemeinschaft – sind ein wichtiger Faktor für die Qualität des Wohnens für Migranten und einheimische Anwohner in einem Gebiet. Die Beteiligung örtlicher Anwohner an Aktivitäten und Projekten kann erheblich zu guten Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft beitragen. Dies kann durch eine wirksame und frühzeitige Beteiligung am Planungsprozess für Maßnahmen und Projekte sowie durch die Einrichtung von Aktionsgruppen in der Wohngegend erfolgen. Dabei sollten örtliche Vereinigungen und ihre Aktivitäten sowie die Beteiligung von Migranten an den Eigentümervereinigungen gefördert werden.

Literaturhinweise

Europarat und Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Housing and integration of migrants in Europe*, Dublin 2007, online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0794.htm>

Europäische Kommission, *Europäisches Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker (zweite Ausgabe)*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Mai 2007, online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_de.pdf

Europäische Kommission, *Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union*, KOM(2005) 389 endgültig, Brüssel, September 2005, online verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0389de01.pdf

Europäische Kommission, *Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration*, KOM(2004) 811 endgültig, Brüssel, Januar 2005, online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/work/doc/com_2004_811_de.pdf

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Informationsvermerk (Initiativstellungnahme), *Initiativ-Stellungnahme des EWSA zum Thema: „Die Einwanderung in die EU und die Integrationspolitik: Die Zusammenarbeit zwischen den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und den Organisationen der Zivilgesellschaft“*, Brüssel, 2005.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Competitive cities: A new entrepreneurial paradigm in spatial development*, Paris, 2007.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Competitive cities in the global economy, OECD Territorial Reviews*, Paris, 2006.

Über das CLIP-Netzwerk

Im September 2006 gründete der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates, die Stadt Stuttgart und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen das CLIP-Netzwerk. Das Netzwerk soll europäische Großstädte in einem gemeinsamen Lernprozess über mehrere Jahre zusammenbringen. Durch den strukturierten Erfahrungsaustausch befähigt das Netzwerk die Kommunalbehörden, voneinander zu lernen und eine wirksamere Integrationspolitik für Migranten zu entwickeln. Mit ihren innovativen Konzepten für die kommunale Integrationspolitik werden die Analysen außerdem europaweit einen nützlichen Beitrag zur aufkommenden politischen Debatte leisten.

Insgesamt beteiligten sich 20 europäische Städte und fünf Forschungsinstitute des von der EU finanzierten Exzellenznetzes für Internationale Angelegenheiten, Migration, Integration und Sozialen Zusammenhalt (IMISCOE) an dem ersten Modul zum Wohnraum. Nachstehende Städte beteiligten sich aktiv an der Studie: **Amsterdam, Antwerpen, Arnsberg, Breda, Brescia, Budapest, Dublin, Frankfurt am Main, Izmir, Kopenhagen, Lüttich, Luxemburg, Marseille, Prag, Sefton, Stuttgart, Terrassa, Turku, Wien und Zagreb.**

Das erste Modul des CLIP-Netzes im Jahr 2007 befasste sich mit Wohnraum und erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen und dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) sowie den Generaldirektionen für Justiz, Freiheit und Sicherheit bzw. für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission.

Das zweite Forschungsmodul des CLIP-Netzes für 2007–2008 wird sich auf die Diversitätspolitik konzentrieren und befasst sich mit einem Kernthema des 2007 stattfindenden Europäischen Jahres der Chancengleichheit. Das dritte Modul 2008–2009 konzentriert auf den interkulturellen und interreligiösen Dialog mit muslimischen Gemeinschaften auf lokaler Ebene, und das vierte Modul 2009–2010 wird sich mit den verschiedenen Aspekten des Unternehmertums ethnischer Gruppen und der Rolle der Kommunalbehörden befassen.

Zur Durchführung des zweiten und der nachfolgenden Forschungsmodule wurde das Netzwerk auf 25 Städte mit aktiver Beteiligung am CLIP-Netz erweitert. Insgesamt umfasst das Netzwerk knapp 30 Städte.

Europäische CLIP-Forschungsgruppe

Zentrum für Ethnische und Migrationstudien (CEDEM), Universität Lüttich
Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), Universität Oxford
Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms), Universität Bamberg
Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
Institut für Migrations- und Ethnische Studien (IMES), Universität Amsterdam
Institut für Stadt- und Regionalforschung (ISR), Österreichische Akademie der Wissenschaften
Koordination: efms, Universität Bamberg

Weitere Informationen

Teresa Renehan, Informationsbeauftragte
ter@eurofound.europa.eu

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Irland
Telefon: (+353 1) 204 31 00
E-Mail: postmaster@eurofound.europa.eu
Website: <http://www.eurofound.europa.eu>



Amt für Veröffentlichungen

Publications.europa.eu