

Dr. Ulrich Berding

Beredtes Schweigen. Migration als Wirtschaftsfaktor – eine offene Frage der Stadtentwicklungspolitik?

Migranten prägen mehr denn je die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Städte. Im interkommunalen Wettbewerb können nur solche Städte zu den Gewinnern gehören, denen es gelingt, die in ihren Quartieren lebenden Migranten zu integrieren und als wirtschaftliches und soziales Potenzial (noch) stärker zu nutzen. Ebenso wichtig wird es für die Städte sein, sich als attraktiv für neue Zuwanderer zu positionieren, um die Folgen des Bevölkerungsrückganges zu mildern. Damit ist Migration eine der großen Herausforderungen für die Stadtentwicklungspolitik. Hinzu kommen bekannte Aufgaben wie die Bewältigung des anhaltenden wirtschaftlichen Strukturwandels, der voranschreitende soziale Wandel mit Prozessen sozialräumlicher Polarisierungen, der demografische Wandel und der Rückgang der Bevölkerungszahlen sowie Fragen der Nachhaltigkeit, des Umwelt- und Naturschutzes. Um all diesen schwierigen Entwicklungen begegnen zu können, sind die Kommunen zu neuen Positionierungen und Prioritätensetzungen gezwungen.

Zur Bewältigung der komplexen und sich stetig wandelnden Problemstellungen erarbeiten deutsche Kommunen seit den 1990er Jahren wieder verstärkt sogenannte Stadtentwicklungskonzepte. Hierbei handelt es sich um frei gestaltbare themen- und ressortübergreifende sowie räumlich und inhaltlich breit orientierte programmatische Werke der Stadtentwicklungspolitik. Sie ermöglichen die Verbindung von gesamtstädtischen Ansätzen mit generellen Zielen und Strategien sowie mit konkreten Maßnahmen und Konzepten auf kleinräumiger Ebene. Stadtentwicklungskonzepte sollen Zielvorstellungen formulieren, die zwar einen möglichst verpflichtenden Charakter haben, jedoch nicht rechtlich bindend für die Stadtverwaltung sind. Die thematisch breite Orientierung in Verbindung mit einer strategisch-konzeptionellen Perspektive eröffnet Verfassern von Stadtentwicklungskonzepten die Chance, auch das Querschnittsthema „Migration“ quer zu üblichen Ressortperspektiven einzubeziehen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage, ob und wie Stadtentwicklungskonzepte diese Chance nutzen und „Migration“ als Thema erkennen und berücksichtigen; die große Bedeu-

tung dieses Themenfeldes müsste sich, so ist anzunehmen, auch in den stadtpolitisch bedeutsamen Stadtentwicklungskonzepten niederschlagen. Allerdings ist „das“ Themenfeld der Migration äußerst breit und umfasst zahlreiche brisante Fragen: Nach wie vor kontrovers diskutiert wird etwa die Frage nach dem Umgang mit Tendenzen sozialräumlicher Polarisierung, also mit (ethnischer) Segregation und (vermeintlichen) Tendenzen der „Ghettoisierung“. In den Medien zurzeit sehr präsent ist auch das Thema des Moscheebaus in prominenten städtischen Lagen. Neben diesen „heißen Eisen“ stellt sich aber auch manch scheinbar weniger offensichtliches Thema, das aber für die ökonomische und soziale Entwicklung der Städte und Stadtquartiere von großer Bedeutung ist. Exemplarisch soll dies im Folgenden am Themenfeld der lokalen migrantischen Ökonomien sowie an der Frage der Anwerbung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland erörtert werden. Zunächst soll auf die Fakten und Perspektiven eingegangen werden: Welche Bedeutung hat die migrantische Ökonomie? Welche Notwendigkeiten und Möglichkeiten ergeben sich daraus für die Kommunen, die lokale migrantische Wirtschaft zu stärken? Welcher Bedarf ergibt sich darüber hinausgehend, die Kommunen für auf dem Arbeitsmarkt nachgefragte Zuwanderer attraktiv zu machen? Daraufhin sollen die Überlegungen zu diesen Themen dann dazu genutzt werden, einige Stadtentwicklungskonzepte genauer unter die Lupe zu nehmen und zu fragen, ob und inwieweit diese in migrantischer Ökonomie und der Gestaltung von Zuwanderung ein Thema für die Stadtentwicklungspolitik erkennen. Die hier festgestellten Befunde werden dann abschließend kritisch diskutiert.

Die Ausführungen beruhen auf Ergebnissen einer Dissertation, die der Verfasser im Sommer 2007 am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen abgeschlossen hat (vgl. Berding 2007). Im Mittelpunkt der Arbeit stand die Untersuchung von sechs programmatischen Konzepten, die seit Mitte der 1990er Jahre erstellt wurden und von sehr unterschiedlicher Machart und Ausrichtung sind. Mit den Konzepten von Berlin (BerlinStudie von 2000), Bremen (Stadtentwicklungskonzept von 1999), Dresden (Integriertes Stadtentwicklungskonzept von 2002), Hamburg (Stadtentwicklungskonzept von 1996), München (Perspektive München mit den Berichten von 1998 und 2005) und Stuttgart (2004) sind ein breites regionales Spektrum und eine Vielzahl potenziell denkbarer kommunaler „Migrationshintergründe“ abgebildet.



Fakten und Perspektiven – Migrantische Ökonomie

Arbeit und Einkommen, d.h. die Suche nach materieller Absicherung, waren in der Zeit der „Gastarbeiter-Anwerbung“ die wesentlichen Motivationsfaktoren vieler Migranten, sich in ein fremdes Land aufzumachen. Die westeuropäische Wirtschaft suchte zur Sicherung des Wachstums Arbeitskräfte. Diese mussten bereit sein, körperlich schwere und unangenehme Arbeiten auszuführen, für die es keiner hohen Qualifikation bedurfte: Arbeiter waren gefragt. Mittlerweile spielen aber auf dem Arbeitsmarkt eben jene Aufgaben, für die die Gastarbeiter ins Land geholt wurden, eine immer geringere Rolle: Verstärkt benötigt werden einerseits hoch qualifizierte Spezialisten und gut ausgebildete Fachkräfte. Andererseits werden aber auch Arbeitskräfte für sehr einfache Dienstleistungen und Hilfsarbeiten nachgefragt. Der klassische un- oder angelernte Industriearbeiter verliert dagegen immer mehr an Bedeutung. Dies ist ein Grund dafür, dass die Arbeitslosigkeit unter den Migranten und ihren Nachkommen überdurchschnittlich hoch ist. Da im deutschen Bildungssystem die Kinder von Arbeitern – egal ob mit oder ohne Migrationshintergrund – mit größerer Häufigkeit ebenfalls eher niedrige Bildungs- und Ausbildungsniveaus realisieren, festigt sich die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit dieser Bevölkerungsgruppen.

Um den unzureichenden Möglichkeiten des Arbeitsmarktes zu entgehen, aber auch unter Nutzung ethnischer Nachfragestrukturen entstand unter den Arbeitsmigranten und ihren Nachkommen eine Kultur der Selbstständigkeit. Handwerker, Dienstleister, Ärzte, Einzelhändler und andere bilden in vielen Stadtteilen mit hohen Migrantenanteilen ein migrantisch geprägtes ökonomisches und soziales Netzwerk. Oftmals sind es gerade migrantische Familienunternehmen, die an schwierigen Standorten ein unternehmerisches Risiko auf sich nehmen. Sie tragen so zu einer elementaren Verbesserung der Versorgungssituation im Stadtteil bei (Gringel et al. 2003, 19). Vor allem die Ökonomie der türkischstämmigen Migranten zeigt sich sehr dynamisch: Während es in den 1980er Jahren noch 22.000 Unternehmen von Türkischstämmigen gab, betrug die Zahl Ende der 1990er Jahre schon mehr als 55.000 (Schuleri-Hartje et al. 2005, 44). Darüber hinaus ist die Zahl der Selbstständigen ausländischer Herkunft insgesamt doppelt so schnell gestiegen wie die deutscher Herkunft und hat sich zwischen 1987 und 1999 mehr als verdoppelt (BAMF 2005, 38).

Neben der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung haben Unternehmen von Migranten auch eine wichtige sozialintegrative Funktion. Viele ethnische Gewerbetreibende sind in zwei Kulturen aufgewachsen und sozialisiert und tragen zu einem besseren Verhältnis zwischen Einheimischen und Zugewanderten bei, „sie übernehmen eine Brückenfunktion und fördern das Zusammenleben im Stadtteil“ (Schuleri-Hartje et al. 2005, 127). Ökonomische Verflechtungen lassen sich nicht von sozialen Netzwerken trennen. Am Beispiel der türkischen Unternehmen

lässt sich zudem nachweisen, dass Verflechtungen mit deutschen Betrieben entstanden sind, die auch zu deren wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Nach einer Umfrage des Zentrums für Türkeistudien unterhalten 77% der Unternehmen Geschäftsbeziehungen zu deutschen Lieferanten, und 90% der befragten Unternehmen haben deutsche Kunden (Gringel et al. 2003, 19).

Für die Städte bedeuten diese migrantischen Ökonomien also einen wichtigen Stabilisierungsfaktor, der – in Grenzen – Benachteiligungen, geringes Einkommen, mangelnde Deutschkenntnisse, mangelhafte Integration in den formalen Arbeitsmarkt und fehlende Erfahrungen mit der deutschen Administration ausgleichen kann. Einkommen, wirtschaftliche Unabhängigkeit und innerhalb des migrantischen Netzwerks gelebte Unterstützung können einen sozialen Aufstieg ermöglichen, der auf dem klassischen Arbeitsmarkt so unter Umständen gar nicht möglich wäre. Lokale Migranten-Ökonomien können aber nicht nur einen Ausweg aus drohender oder bestehender Arbeitslosigkeit darstellen und vor Abschiebung schützen, sondern auch umgekehrt ein Trittbrett für den formalen Arbeitsmarkt bieten, also zur Integration beitragen: „Die wirtschaftlichen Aktivitäten der Zuwanderer zu stützen, kann eine bessere ‚Aufwertungsstrategie‘ für einen Stadtteil bedeuten als die traditionelle Sozialarbeit.“ (Schader-Stiftung 2005)

Fakten und Perspektiven – Anwerbung von Fachkräften

Neben den wirtschaftlichen Aktivitäten der bereits in den Städten lebenden Migranten rückt seit einiger Zeit ein weiterer zuwanderungsbezogener Aspekt ins Blickfeld: Die Städte, die sich im interkommunalen und interregionalen Wettbewerb behaupten wollen, müssen die wirtschaftlichen Sektoren stützen, die besondere Entwicklungsimpulse und Steuereinnahmen versprechen: Biotechnologie und pharmazeutische Industrie, Medien, Informations- und Kommunikationstechnologie, Mikroelektronik, aber auch die chemische Industrie und der Maschinen- und Fahrzeugbau. Gerade in diesen Bereichen mangelt es aber im Inland an einer ausreichenden Auswahl an qualifizierten Fachkräften (DIHK 2005, 2). Die Aufgabe der Städte besteht also darin, das Ihrige dazu beizutragen, attraktiv für ausländische Fachkräfte zu werden.

Da nicht nur die Kommunen an einer prosperierenden Wirtschaft interessiert sind, sondern natürlich mindestens im selben Maße die Wirtschaftsbetriebe, wäre eine Kooperation von öffentlicher Hand und Wirtschaft sehr nahe liegend. Doch die Kultur der Zusammenarbeit öffentlicher und privater Hand in der Bundesrepublik ist immer noch schwach ausgeprägt, und die Bereitschaft der Wirtschaft, Verantwortung zu übernehmen, könnte deutlich größer sein. Hier können die Kommunen die Initiative ergreifen und die Kooperation mit der Wirtschaft suchen und einfordern, um die Stadt bzw. den „Standort“ für Zuwanderer attraktiv zu machen.



Abb. 1: Türkischer Einzelhandel in Berlin-Wedding

Die eigenständigen Möglichkeiten der Kommunen – unabhängig von zu gestaltenden Kooperationen – bestehen vor allem darin, mit attraktiven Lebens- und Arbeitsbedingungen zu werben und Anreize zu schaffen. Da Kommunen eine aktive und selbst gestaltete Einwanderungspolitik nicht möglich ist, kann es aber auch nur bei diesen Anreizen bleiben. Hierzu gehören beispielsweise eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur, vielfältige kulturelle Angebote, attraktive Wohngebiete, moderne Schulen und ansprechende öffentliche Räume – keine migrationsspezifischen Qualitäten also, sondern Angebote, die sich potenziell an alle Ethnien und Nationalitäten richten.

Einwanderungsbezogene Vorzüge einer Stadt lassen sich durchaus formulieren, sie sind aber zugleich auch erheblich „weicher“ und vager. Entsprechend schwierig ist es, diese Qualitäten mit definierbaren Maßnahmen zu erzeugen. Es wird darum gehen müssen, Weltoffenheit und Internationalität nicht nur nach außen zu demonstrieren, sondern wahrnehmbar im Inneren der Stadt, in der Bevölkerung, in der Wirtschaft zu verankern. Hierzu gehören eine hohe Flexibilität der Verwaltungsstrukturen und der Abbau von bürokratischen Hürden. Stadtpolitiker würden Zuwanderer idealerweise nicht als Bedrohung des inneren Friedens begreifen und somit Ängste in der Bevölkerung schüren. Im Gegenteil: Zuwanderer sollten als willkommen angesehen werden, die Notwendigkeit von Zuwanderung muss uneingeschränkte Maxime der Politik sein. Nur mit dem gemeinsamen Ziel der Zuwanderungsfreundlichkeit können alle Ressorts der Stadtverwaltung – sei es Wirtschaftsförderung, Kämmerei, Sozialbehörden oder Stadtplanung – zur positiven Entwicklung ihrer Kommune beitragen.

Stadtentwicklungskonzepte – Befunde

Nun stellt sich die Frage, ob die betrachteten Stadtentwicklungskonzepte die ökonomischen Herausforderungen der Migration

erkennen und daraus strategische und konzeptionelle Maßgaben für die Stadtentwicklungspolitik formulieren. In einem Satz zusammengefasst lautet der Befund: Wenn Migranten überhaupt Erwähnung finden, dann zumeist als Belastungsfaktoren auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungsbereich. Dies geschieht aber immer auf eine sehr „politisch korrekte“ Art und Weise: Migranten werden dann oft in einem Atemzug mit weiteren Bevölkerungsgruppen benannt, die ebenfalls von Arbeitslosigkeit oder Armutsrisiken betroffen sind, womit eine potenziell diffamierende Exponierung von Migranten vermieden wird. Zudem verweisen die betrachteten Stadtentwicklungskonzepte in diesem Zusammenhang oft auf die strukturellen Ursachen, die zu einer Benachteiligung von Migranten auf dem Arbeitsmarkt führen. Allein die BerlinStudie blickt auch auf Potenziale und Qualitäten: Sie hebt die besondere Gründungsbereitschaft von Migranten hervor und betont die Bedeutung lokaler migrantischer Ökonomien. Auch die von Migranten ausgehenden neuen Impulse für den Arbeitsmarkt werden in der BerlinStudie gewürdigt.

Die zumeist nur gering ausgeprägte Wertschätzung von Migranten hat auch Auswirkungen auf die daraus abgeleiteten Handlungserfordernisse. So werden – wenn überhaupt – vor allem Maßnahmen vorgeschlagen, die dazu beitragen sollen, die festgestellten Defizite zu beseitigen. Als zentral werden daher Bildungs- und Qualifizierungsangebote angesehen. Im wirtschaftspolitischen Zusammenhang sind die vorgeschlagenen Maßnahmen noch allgemeiner: Hier geht es vor allem um Maßnahmen der grundsätzlichen Stärkung der lokalen Wirtschaft, wodurch Arbeitsplätze entstehen und die kommunalen Einnahmen erhöht werden sollen. Konkrete Maßnahmevorschläge zur Stärkung der ethnischen Ökonomie finden sich kaum. Auch hier stellt die BerlinStudie eine Ausnahme dar: Sie formuliert Vorschläge zur Förderung der Gründungsneigung von Migranten. Diese reichen bis hin zur Unterstützung von Gesetzesänderungen auf Bundesebene, um es Ausländern un-



ter bestimmten Bedingungen zu ermöglichen, trotz fehlender Aufenthaltsrechte selbstständig erwerbstätig zu werden oder trotz unzureichender formaler Qualifikationen (Meisterbrief) auch Lehrlinge auszubilden.

Auch der Mangel an qualifizierten Fachkräften wird in der BerlinStudie und am Rande auch im Münchner Bericht zur Stadtentwicklung 2005 thematisiert. Die Verfasser der BerlinStudie schlagen vor, aktiv um die gewünschten Einwanderer zu werben. Für eine gezielte Einwanderungspolitik wird aber der Bund als Zuständiger erkannt. Ein Land wie Berlin kann auch hier nur versuchen, Gesetzesänderungen auf Bundesebene anzuregen. Darüber hinausgehende Überlegungen, wie eine Stadt attraktiv für Zuwanderer werden kann oder wie ein Image als Zuwanderungsstadt aufgebaut werden könnte, finden sich aber in keinem der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte.

Migranten werden also vor allem als eine wirtschaftliche „Problemgruppe“ gesehen – allerdings scheuen sich die Autoren der betrachteten Konzepte auch, diese Bewertung wirklich explizit zum Ausdruck zu bringen. Hier vertraut man offenbar auf die Fähigkeit des Lesers, zwischen den Zeilen zu lesen, setzt einen stillschweigenden common sense voraus und scheut ansonsten eine möglicherweise politisch inkorrekte Schilderung der Dinge. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Stärken und Möglichkeiten der Migranten halten sich die betrachteten Stadtentwicklungskonzepte weitgehend bedeckt und lassen sich somit die Chance entgehen, die Potenziale von Migranten für eine zukunftsorientierte Stadtentwicklungspolitik zu nutzen.

Das Schweigen der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte hinsichtlich der wirtschaftlichen Bedeutung von Migranten lässt vermuten, dass Migration immer noch ein heikles und ungeliebtes Themenfeld darstellt. Migranten werden anscheinend nach wie vor als eher problematische Bevölkerungsgruppe angesehen, aus deren expliziter Thematisierung sich politisch kein Kapital schlagen lässt. Dies ist umso verwunderlicher, als fast alle der betrachteten Städte stark von der Arbeitskraft der Migranten profitiert haben und immer noch profitieren. Auf Bundesebene ist ein mühsam einsetzendes Umdenken erkennbar: Jetzt, da die Nettozuwanderung so niedrig ist wie lange nicht mehr, darf Deutschland auch in konservativen Kreisen als Einwanderungsland bezeichnet werden. Wenn dieses „neue“ Denken auch auf kommunaler Ebene angelangt ist, können Lokalpolitiker in der Migration und in Migranten vielleicht ein Thema erkennen, das auch jenseits von Ab- und Ausgrenzungsszenarien eine Profilierung ermöglicht. Stadtentwicklungskonzepte könnten in einem ersten Schritt genau dazu genutzt werden.

Sie könnten zunächst Ziele und Rahmen formulieren und damit die für die Tagesaufgaben der kommunalen Fachressorts notwendigen Leitplanken setzen, Qualitätsziele benennen und Handlungsoptionen beschreiben. Stadtentwicklungskonzepte ermöglichen es, räumliche und strukturelle Aussagen zu verknüpfen, also die formulierten Ziele und Maßnahmen auf eine konkrete Ebene herunterzubrechen. Die Formulierung von Zielen und Hinweisen zur Operationalisierung ist auch und

gerade für die wirtschaftlichen Aspekte des Querschnittsthemas „Migration“ von besonders großer Bedeutung, weil sich sonst schnell Prioritäten verschieben und es bestenfalls bei wenig produktiven allgemeinen Willensbekundungen bleibt. Die Chance eines Stadtentwicklungskonzepts liegt deshalb auch darin, die Akteure aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (einschließlich der Migranten selbst!), die „Stadt entwickeln“, frühzeitig mit Fragen der Migration zu konfrontieren und sie in einen Dialogprozess darüber einzubinden. Wenn die genannten Akteure Migration nicht nur als lästige oder bedrohliche Aufgabe ansehen, sondern auch die darin liegenden Chancen erkennen, dann muss es nicht bei politisch korrekter oder auch angstvoller Zurückhaltung bleiben, und dann können auch Themen zur Sprache kommen, die schwierig oder ungewohnt sind.

Dr. Ulrich Berding

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen

Quellen:

BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.) (2005): Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft. Deutscher Beitrag zur Pilotforschungsstudie „The Impact of Immigration on Europe's Societies“ im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks. (Forschungsbericht 1). Nürnberg.

Berding, Ulrich (2007): Migration – ein Thema der Stadtentwicklungspolitik? Dissertation. Aachen. (Die Arbeit kann auf den Internetseiten des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung heruntergeladen werden: http://www.pt.rwth-aachen.de/dokumente/publikationen/pt_materialien_14.pdf).

DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2005): Ruhe vor dem Sturm. Arbeitskräftemangel in der Wirtschaft. Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung Herbst 2005. Berlin.

Gringel, Bettina/Mölders, Ursula/Wilbrand, Söhnke (2003): Modellprojekt „Interkulturelle Stadtentwicklung“ – oder: Wie lautet die Zauberformel für Integration? (Herausgeber: MSWKS Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen). Düsseldorf.

Schader-Stiftung (2005): Einwanderer-Ökonomie. In: http://www.schaderstiftung.de/wohn_wandel/472.php (Stand: 12.02.2007).

Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina/Floeting, Holger/Reimann, Bettina (2005): Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab. Darmstadt, Berlin.