

9 Traits of Inclusive DiverCities

Herbert Bartik & Eugen Antalovsky, April 2015

Diskussionsinput *europaforum wien* für
[Enquete 04 des forum wien.welt.offen](#)

Metropolen sind nicht primär durch inneres Wachstum, sondern durch regionale und internationale Zuwanderung zu dem geworden, was sie sind. Im Zeitalter zunehmender globaler Vernetzung und Mobilität gilt das mehr denn je. Die weltweite Urbanisierung ist Resultat von Migrationsbewegungen und Migration steht hinter dem neuen Wachstum und dem Bedeutungsgewinn vieler Städte in Europa und weltweit. Und: Nachdem Migrationsströme globaler werden, werden auch die Einwanderungsstädte internationaler.

Im Management von Einwanderungsstädten heißt das, noch mehr als bisher mit Diversität, Kurzfristigkeit, Flexibilität und Uneindeutigkeiten produktiv umzugehen. Im Kern geht es darum, eine Balance zwischen Dynamik und Pluralität auf der einen Seite und sozialer Inklusion und Prosperität auf der anderen Seite zu finden. Oder anders ausgedrückt: Erfolgreiche internationale, von Zuwanderung geprägte Metropolen zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Chancen der Globalisierung nutzen und ihre internationale Vernetzung und Verflechtung vorantreiben. Gleichzeitig wissen sie aber auch, dass dieser Internationalisierungsprozess zu mehr Ungleichheit, sozialer Segregation und gesellschaftlicher Spaltung führen kann, wenn Politik und Gesellschaft das Investment in alle Facetten der sozialen Kohäsion nicht offensiv und vorausschauend betreiben.

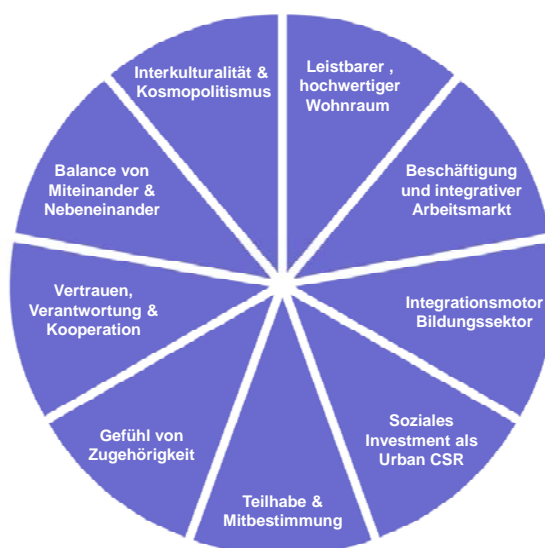
Dass Wien diesbezüglich gut dasteht, ist bekannt und wird international anerkannt (so belegt Wien den ersten Platz in der UN-Studie „State of the World Cities 2012/2013“, u.a. wegen des hohen Niveaus bei Nachhaltigkeit und sozialer Fairness). Umso anspruchsvoller und herausfordernder ist es, sowohl auf konzeptiv-strategischer Ebene als auch auf operativer Ebene die richtigen Weichenstellungen vorzunehmen, um künftig positive Hebelwirkung zu erzielen.

Vor diesem Hintergrund versuchen die vorliegenden „9 Traits of Inclusive DiverCities“, jene Politikfelder, Aspekte und Themenstellungen zu definieren, die für ein erfolgreiches Management von Einwanderungsstädten besondere Relevanz haben und zusammen wirksam sind. Der Überblick soll dabei helfen, mit Blick auf 2030 die richtigen Fragen zu stellen und so zu einer Vorstellung darüber zu kommen, wo heute praktizierte Politiken und Leistungen der öffentlichen Hand im gegebenen Handlungsfeld unverändert bleiben können bzw. nur laufend zu adaptieren sind, wo Erneuerungen und Modernisierungen notwendig sein werden und für welche Belange möglicherweise neue Strategien und Politiken entwickelt werden müssen.

9 Traits of Inclusive DiverCities auf einen Blick

Das vorliegende Paper ist ein erster Entwurf und als Diskussionsgrundlage zu verstehen. Es ist der Versuch, das komplexe Themenfeld mit einem neuen Blickwinkel zu strukturieren und eine neue Form der Befassung zu ermöglichen. Das Paper ist daher unfertig und angreifbar. Sowohl die definierten vorerst „9 Eigenschaften“ als auch die aufgeworfenen Fragenstellungen stehen somit zur Diskussion und können und sollen in den weiteren Beratungen ergänzt, adaptiert oder verworfen werden.

9 Traits of Inclusive DiverCities



Die skizzierten Eigenschaften/Merkmale (Traits) sind vom Verständnis getragen, dass inklusive Diversität unterschiedliche Formen von Investment und Engagement braucht. Investitionen in „Bricks & Stones“ (wie Schulgebäude und Wohnungen) sind ebenso essentiell wie Investment in Qualifikationen, Training und soft skills. Auch in den sozialen Zusammenhalt muss investiert werden – wenn auch keineswegs immer im monetären Sinne. Es geht hier um den Aufbau von Beziehungen und Gemeinschaftsgefühl, um Konfliktfähigkeit, um Problemlösungskompetenz oder um die Stärkung des Verantwortungsbewusstseins.

Die gewählte Darstellungsform soll verdeutlichen, dass die definierten Sektoren nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern sich wechselseitig beeinflussen und erst im Zusammenspiel über den Grad der *Inklusivität der DiverCity* entscheiden. Die Kunst von Stadtmanagement und Stadtpolitik bestehen in der erfolgreichen, sprich kreativen Kombination und produktiven Balance dieser Merkmale und Eigenschaften.

9 Traits of Inclusive DiverCities im Detail

1 Leistbarer, hochwertiger Wohnraum

Die Verfügbarkeit von leistbarem, hochwertigem Wohnraum beeinflusst maßgeblich wie gut oder schlecht Städte mit Wachstum, Zuwanderung und Pluralität umgehen können. Knappheit am Wohnungsmarkt mit den damit verbundenen Preissteigerungen und Verdrängungsprozessen (bzw. der Angst davor) steht oftmals in einem engen Zusammenhang mit der Problematik von Zuzug und Desintegrationsprozessen. Die Anforderungen an einen integrativ wirkenden Wohnungsmarkt sind dabei mehrschichtig. Neben der Befriedigung der quantitativen Nachfrage gilt es u.a., Orte des Ankommens (Stichwort „Arrival City“) zu schaffen, die den Niederlassungsprozess und das Andocken an die Stadtgesellschaft erleichtern. Es braucht fairen Zugang zu allen Bereichen und Segmenten des Wohnungsmarktes, und Investment in das Image des sozialen Wohnungsbaus, um die Herausbildung von Wohngebieten mit geringer Reputation zu verhindern.

- Wie kann eine Stadt ihrer Funktion als „Arrival City“ gerecht werden, ohne dadurch die Herausbildung segregierter Communities zu befördern? Wie kann sicher gestellt werden, dass mit diesen Ankunftsorten Übergangsräume und keine „Sackgassen“ geschaffen werden?
- Die neue Attraktivität der Innenstädte kann zu ungewollter Gentrifizierung führen und die Funktion von Stadträumen als Ankunftsorte beeinträchtigen. In Wien spielten in den vergangenen Jahrzehnten gürtelnahe Gründerzeitviertel eine wesentliche Rolle. Kann ihre Funktion als Ankunftsort auch in Zukunft aufrecht erhalten werden oder müssen sie perspektivisch durch neue Orte „ersetzt“ werden?
- In Wien zeigt sich, dass Menschen mit Migrationshintergrund insbesondere im geförderten Genossenschaftsbereich unterrepräsentiert sind. Gerade in jenem Segment also, das in den kommenden Jahren das Gros an leistbaren Wohnungen produzieren soll. Wie kann der Zugang zum geförderten Bereich weiter erleichtert werden? Wie kann etwaige Diskriminierung entdeckt und beseitigt werden?
- Welche Rolle wird der Wiener Gemeindebau im Jahr 2030 spielen? Welche Maßnahmen der Imagestärkung sind zu setzen? Kann eine ausgewogene Belegungspolitik hier eine positive Rolle spielen?

2 Beschäftigung und integrativer Arbeitsmarkt

Ein integrativer Arbeitsmarkt und integrative Arbeitsmarktpolitik sind ein Gesamtpaket, das Neuzugezogenen bei der Etablierung hilft, nachholende Arbeitsmarktintegration befördert, Fairness durch die Anerkennung von Qualifikationen ermöglicht, Employability, Empowerment und (Weiter)Qualifizierung forciert. Dies funktioniert letztlich aber nur mit einer offensiven Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik, die gezielt Investments in Sektoren mit hohen Beschäftigungseffekten steuert, und hier insbesondere auf die progressive Entwicklung des tertiären Sektors setzt. Auf diese Art und Weise werden gesellschaftliche Etablierungsprozesse unterstützt und die soziale Auswärtsmobilität für alle Bevölkerungsgruppen erhöht. Mit Blick auf 2030 ergeben sich für Wien in diesem Kontext u.a. folgende Fragestellungen:

- Ungerechtigkeit am Arbeitsmarkt entsteht u.a. dadurch, dass Abschlüsse, die im Ausland erworben wurden, weniger „wert“ sind als österreichische Bildungsabschlüsse, da sie häufig zu einer Beschäftigung und/oder Entlohnung führen, die unter dem Niveau liegen, das Menschen mit österreichischen Bildungsabschlüssen erreichen. Was können Stadt, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur Verbesserung der Situation erreichen? Wie kann effizient gegen offene und verstärkte Diskriminierung vorgegangen werden?
- Mit dem Qualifikationsplan Wien 2020 hat die Stadt Wien gemeinsam mit den Sozialpartnern eine ambitionierte Strategie zur Verringerung des Anteils formal gering qualifizierter Personen auf den Weg gebracht. Welche darüberhinausgehenden arbeitsmarktpolitischen Anforderungen ergeben sich mit Blick auf 2030? Auch 2030 wird es noch formal niedrig qualifizierte Personen geben – welche Möglichkeiten können sie am Arbeitsmarkt vorfinden?
- Offensiven zur integrativen Aus- und Weiterbildung sind eine Seite der Medaille, das in Wien Bleiben der Ausgebildeten ist die andere Seite. Gerade Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund wie z.B. UniversitätsabsolventInnen rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren und ihre Kompetenz zu gewinnen und zu halten, würde in Inklusionsprozessen ein aufwertende und multiplikative Rolle spielen. Wie das bei gegebener restriktiver Gesetzeslage ermöglichen?

3 Integrationsmotor Bildungssektor

Bildungsinstitutionen leisten unverzichtbare Integrationsarbeit. Nicht nur weil sie die Basis für soziale Emanzipations- und Aufstiegsprozesse legen, sondern auch weil sie Kinder und Jugendliche und deren Eltern aus verschiedenen Milieus zusammenführen und damit auch Lernorte im Umgang mit Vielfalt sind. Damit sie in der Praxis diese Funktionen tatsächlich erfüllen können, braucht es allerdings entsprechende Rahmenbedingungen – engagierte LehrerInnen, eine lernende, reflexive Organisationskultur und synergetisch wirksamen Ressourceneinsatz. Segregation im Bildungssystem entsteht einerseits aus der Organisation des Schulsystems – daran lässt sich auf kommunaler Ebene wenig ändern – andererseits aber auch dadurch, dass die Qualität von Bildungseinrichtungen substantiell differiert. Resultat ist, dass die bildungsaffine Mittelschicht die Bildungsorte ihrer Kinder gezielt auswählt und Kindergärten, Volksschulen etc., die nicht den Erwartungen dieser Gruppe entsprechen, mit einer Ballung von sozialen Herausforderungen zu kämpfen haben.

- Was kann unter den gegebenen bundespolitischen Rahmenbedingungen getan werden, um die Integrationskraft von Bildungseinrichtungen zu stärken?
- Welche Anreize braucht es, um Bildungssegregation bzw. eine „Flucht der Mittelschicht“ zu verhindern? Kann man ein stärkeres gesamtgesellschaftliches Verantwortungsbewusstsein bildungsaffiner Milieus einfordern? Wie kann generell das Vertrauen in Bildungsinstitutionen gestärkt werden?
- Wie können außerschulische Bildungsangebote so gestaltet werden, dass sie die Bildungskluft nicht weiter vertiefen, sondern integrativ wirken?

4 Soziales Investment als Urban CSR

Das Management von Pluralität und städtischer Vielfalt ist keine Aufgabe, die von der öffentlichen Hand alleine geleistet werden kann und soll. Robust und nachhaltig ist die Fähigkeit einer Gesellschaft zu Inklusion, Integration und einem positiven Umgang mit Pluralität, wenn BürgerInnen, Medien, Unternehmen, Universitäten, Kirchen, Gewerkschaften und Vereine ebenfalls Verantwortung übernehmen. Wichtig dabei: private und gesellschaftliche Initiative darf nicht dazu führen, dass sich öffentliche Institutionen aus der Verantwortung zurück ziehen. Jedoch ist ebenso ein die zunehmende Individualisierung und Fragmentierung komplementierender bzw. korrigierender neuer Spirit von Gemeinschaft notwendig, im Sinn einer Urban Corporate Social Responsibility.

- Braucht es neue Finanzierungs- und Organisationsmodelle, die die Last zwischen Öffentlich und Privat neu verteilen? Was leisten Unternehmen und Zivilgesellschaft, was leistet die öffentliche Hand, wer übernimmt Verantwortung? Was ist jedenfalls öffentliche Aufgabe?
- Wie kann sichergestellt werden, dass Integrations- und Sozialarbeit, die von Privaten, NGOs, Vereinen etc. geleistet wird, öffentliche Leistungen sinnvoll ergänzt und nicht substituiert?
- Welche Foren und Formen für gesellschaftlicher/unternehmerisches etc. Engagement existieren bereits und welche neue Ideen und Möglichkeiten braucht es in der Zukunft?
- Braucht privates Engagement öffentliche Stimulanz oder mehr Freiraum und Entfaltungsmöglichkeit?

5 Teilhabe und Mitbestimmung

Einwanderungsgesellschaften leiden darunter, dass die Möglichkeit zur demokratischen Mitbestimmung nach wie vor primär an die Staatsbürgerschaft geknüpft ist. Resultat daraus ist einerseits ein (steigendes) demokratisches Defizit, das die Legitimität rechtsstaatlicher Institutionen untergräbt. Andererseits kann der Ausschluss eines immer größer werdenden Teils der Wohnbevölkerung von grundlegenden demokratischen Mitbestimmungsinstrumenten weitreichende Konsequenzen für ihre Beteiligung in allen anderen gesellschaftlichen Bereichen haben sowie für das Interesse an der gesellschaftlichen Mitgestaltung und damit für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Umso wichtiger ist es, die Beteiligungschancen von allen StadtbewohnerInnen auf kommunaler Ebene zu stärken und zwar unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft.

- Wien hat die Mitbestimmungsmöglichkeiten aller BürgerInnen in den letzten Jahren verbessert: neben der Wiener Charta und zahlreichen weiteren Beteiligungsprojekten hat Wien 2013 das Petitionsrecht für alle WienerInnen unabhängig von der Staatsbürgerschaft eingeführt. Wie wirken diese Instrumente? Was kann darüber hinaus getan werden, um allen WienerInnen zu signalisieren, dass ihre Meinung wichtig ist und sie die Stadt mitgestalten können und sollen?
- Was kann Wien gemeinsam mit anderen Städten und Akteuren tun, um darüber hinaus für ein neues Verhältnis zwischen Staatsbürgerschaft und Mitbestimmung zu werben?

6 Gefühl von Zugehörigkeit

Vielfalt und Verschiedenheit bergen auch die Gefahr von Unübersichtlichkeit, Partikularisierung und Oberflächlichkeit. Die Aufrechterhaltung eines Bewusstseins über bzw. einer Vorstellung von Gemeinwesen ist dadurch schwieriger. Dieses Gefühl und Bewusstsein muss immer wieder aufs Neue hergestellt und gestärkt werden. Gelingt das nicht, leidet die Lebensqualität aller und es entstehen städtische Gemeinschaften, die „feststecken“, die auf sich zurückgeworfen bleiben, und die sich schließlich ausgeschlossen, enttäuscht, aber auch zornig fühlen.

- Das Gefühl „dazuzugehören“ kann nicht verordnet werden. Es braucht ein Klima der Offenheit, des gegenseitigen Respekts und es braucht Institutionen, Orte, Kanäle und Diskurse, die die Herausbildung eines Verständnisses von gesamtstädtischer „Community“ befördern. Wo und wie kann dieses Gemeinsame hergestellt werden? Wo liegen die größten Hindernisse bei der Herstellung dieses „sense of belonging“? Kann man „Zugehörigkeit“ messen – ab wann fühlt sich jemand zugehörig? Ist ein Verständnis von Zugehörigkeit dazu geeignet, die Diskussion zu Integration, Integrationsverweigerung, Anpassung oder Assimilation zu überwinden?
- Welche Rolle können öffentliche Einrichtungen in diesem Prozess spielen, welche Private und die Zivilgesellschaft? Wie kann insbesondere sichergestellt werden, dass eine proklamierte Offenheit und Fairness nicht durch eine widersprechende institutionelle Praxis konterkariert wird?
- Wie müssen Dialogprozesse organisiert sein, um nicht die Vorstellung von einem „Wir“ und einem „Sie“ zu befördern? Wie kann es gelingen, dass dabei bspw. nationale Herkunft nicht überbetont wird und es so zu einer Verfestigung ethnischer, religiöser und herkunftsbezogener Identitäten kommt?
- Denn: Es sind nicht die Herkunft und Religionen, die eine Stadt dauerhaft zusammenhalten, sondern die Bedürfnisse, Interessen und Leidenschaften, die Menschen jenseits ihrer nationalen Identität zusammenführen. Diese Cross-over Bindungen sind in der Stadt vielfach schon längst Realität – wie können sie weiter gestärkt werden und wie können sie stärker in das kollektive Mindset der Stadt samt ihrer Strukturen und Institutionen hineingetragen werden?
- Städte haben unterschiedliche Narrative, manche wirken stärker einschließend als andere. So sind die Erzählungen Londons oder New Yorks als bunte, multikulturelle Metropolen eine gute Basis für die Entstehung eines gemeinsamen Narrativs der Global City, das die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit umfasst. Wie ist es um das Wiener Narrativ bestellt? An welche gemeinsame Erzählung der Stadt können Neuankömmlinge bzw. kurz und langeingesessene StadtbewohnerInnen andocken oder sie neu gestalten?

7 Vertrauen, Verantwortung und Kooperation

Das Gefühl von Zugehörigkeit ist eine wesentliche Vorbedingung für wechselseitiges Vertrauen, für die Bereitschaft, Verantwortung für ein Gemeinwesen zu übernehmen, und für die Fähigkeit zur Zusammenarbeit bei der Bereitstellung öffentlicher Güter. Die pluralen, demokratischen und individualistischen westlichen Gesellschaften haben sich in der Vergangenheit als das beste Modell für die Herstellung von wechselseitigem Vertrauen, Kooperationsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein für ein größeres Ganzes herausgestellt – ein wichtiger Grund für die Etablierung eines effizienten Sozialmodells und den daraus resultierenden Wohlstandsvorsprung. Auch in Zukunft muss in dieses Vertrauen und die darauf aufbauende starke Kooperationsfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft investiert werden.

- Wie können Vertrauen und Kooperationsfähigkeit in migrationsgeprägten, pluralistischen Stadtgesellschaften erhalten und gestärkt werden? Oder anders gefragt: Wie wird verhindert, dass die Stadtgesellschaft in einzelne Milieus zerfällt, die wenig Kontaktpunkte und daher auch geringes wechselseitiges Verantwortungsbewusstsein und Kooperationsfähigkeit haben?
- Was heißt Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl konkret und wie kann dieses Verantwortungsbewusstsein auf allen Ebenen und in allen Milieus gestärkt werden?
- Was ist in diesem Prozess von der Aufnahmegesellschaft zu erwarten, was von NewcomerInnen?

8 Balance von Miteinander und Nebeneinander

Städte sind Orte der Interaktion, wo Menschen mit unterschiedlichen Werthaltungen, Lebensentwürfen, sozialen und kulturellen Backgrounds und unterschiedlichen Leidenschaften aufeinandertreffen. Erfolgreiche Interaktion und Kooperation dieser vielen unterschiedlichen Individuen machen den Erfolg des Modells Stadt aus und sorgen/sorgen für eine Vielzahl nicht nur technischer, sondern insbesondere auch sozialer Innovationen.

Das ist die eine Seite, die andere Seite ist, dass die Auseinandersetzung mit so viel Vielfalt auch (sozialen) Stress bedeutet. Die „gute Stadt“ schafft daher eine Balance, indem sie nicht nur das Miteinander, sondern auch das Nebeneinander und die Anonymität ermöglicht. Das gilt für das Arbeitsumfeld, für die Freizeit und ganz besonders für das Wohnumfeld. Abstand und Rückzug müssen genauso möglich sein wie Durchmischung und Interaktion. Die Art und Weise dieser Balance wirft zahlreiche Fragen auf:

- Räumlicher Kontakt ist nicht die Ursache für gute oder schlechte Nachbarschaft. Die Durchmischung unterschiedlicher Milieus mit unterschiedlichen Werthaltungen, Lebenswirklichkeiten etc. erfordert auch das entsprechende Sozialkapital / die entsprechenden Problemlösungskapazitäten auf der Seite der „Durchmischten“. Wie können diese gestärkt werden?
- Homogenität kann die Organisation des Lebens und das Herstellen von sozialen Beziehungen erleichtern und ist somit auch ein „Konfliktvermeidungsmechanismus“. Nicht zuletzt deshalb „ballen“ sich Menschen von ähnlichem Status, Einstellung etc. auch räumlich in unseren Städten. Wie viel Segregation braucht eine Stadt also? Und ist die Segregation der Armen bedenklicher als die der Mittelschicht?
- Bridging ist notwendig, um Interaktion und sozialen Zusammenhalt zu erhalten – aber nicht jede „Brücke“ erfüllt diesen Zweck. Wie kann festgestellt werden, welche „Brücken“ sinnvoll und belastbar sind und welche vielleicht das Gegenteil von Kohäsion bewirken?
- Segregation ist freilich oftmals auch das Resultat von Diskriminierung. Die Balance zu bewahren, heißt daher auch immer die Sinne für erzwungene Segregation zu schärfen und entsprechende Gegenstrategien zu entwickeln. Was sind die wichtigsten für die sozial integrative Stadt? Und: Was heißt das alles für die Idee der sozial durchmischten Stadt?

9 Interkulturalität und Kosmopolitismus

In modernen (Stadt)Gesellschaften koexistieren Prozesse der Globalisierung, Lokalisierung und Transnationalisierung sowie des Bonding (= innerer Zusammenhalt und Identitätsstiftung innerhalb von Gruppen und Minderheiten) und Bridging (= Austausch und Brückenschlag zwischen unterschiedlichen Gruppen und der Mehrheitsgesellschaft). Das Management von Diversität findet in diesem komplexen Kontext statt und erfordert daher ein Politikverständnis bzw. eine politische Praxis jenseits der beiden Pole Assimilation und undifferenzierter Multikulturalismus.

Gefragt ist vielmehr ein Ansatz, der im Gegensatz zum Assimilationskonzept die Komplexität pluraler Gesellschaften nicht ignoriert und der die Kehrseiten des Multikulturalismus, nämlich Segregation, Abschottung und Vernachlässigung, klar sieht. Interkulturalität ist vor diesem Hintergrund die Fähigkeit, einen politischen und gesellschaftlichen Rahmen zu schaffen, der wechselseitige Anpassung und gegenseitiges Entgegenkommen begünstigt. Über die bloße gegenseitige Anerkennung und Koexistenz hinaus promotet Interkulturalismus eine gemeinsame, aktive Bürgerschaft, die sich einem kosmopolitischen Selbstverständnis nähert. Innerhalb dieses Rahmens können die Probleme und Konflikte, die in pluralen Einwanderungsgesellschaften auftauchen, produktiv verhandelt werden. Und es kann eine konstruktive Auseinandersetzung darüber stattfinden, welche Aspekte und Bedürfnisse der Vielfalt und Verschiedenheit mit einer demokratischen Gesellschaft kompatibel sind und welche nicht. In diesem freilich komplexen Prozess tauchen auch viele Fragen auf:

- Wie können wir sicherstellen, dass die Verteidigung des Rechts auf Differenz nicht zur Unterminierung von Gleichheit bzw. zu fortgesetzter Ungleichheit führt?
- Wie können wir umgekehrt sicherstellen, dass die Verteidigung demokratischer Prinzipien nicht das Recht auf Pluralität limitiert?
- Wo liegen die Grenzen zwischen legitimen und nicht legitimen Bedürfnissen?
- Wie viel „Bonding and Bridging“ braucht eine migrationsgeprägte, diverse Gesellschaft?