

Difu-Projektteam unter Federführung von Ricarda Pätzold und Bettina Reimann

„Integration in Bewegung bringen“ – Die Handlungsfähigkeit von Klein- und Mittelstädten stärken

Ein Positionspapier

1. Hintergrund: Forschungs-Praxis-Projekt

Das vorliegende Positionspapier bildet die Quintessenz aus drei Jahren Forschung und Praxis. Mit diesen ausgewählten und zugespitzten Schlaglichtern auf das Thema Integration in Klein- und Mittelstädten lädt das Projektteam des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) die Fachöffentlichkeit ausdrücklich zur Diskussion ein. Geschöpft wurde aus dem Wissensfundus des Projektes „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität, gesellschaftliche Teilhabe“¹ (im Folgenden kurz „Vielfalt-Projekt“). Dabei werden zum einen gute Voraussetzungen, Potenziale und Hemmnisse aufgezeigt. Zum anderen werden Perspektiven für den künftigen Umgang mit dem Thema entwickelt und dafür erforderliche Weichenstellungen identifiziert.

Im Herbst 2015 ließen sich neun Städte auf das Abenteuer eines Forschungs-Praxis-Projektes an der Schnittstelle von Integration und Stadtentwicklung ein. Die Interessenbekundungen, an dem Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten“ teilzunehmen, beinhalteten den dezidierten Willen, Neuland zu betreten, sowie die Bereitschaft, sich – als Bestandteil eines Forschungsvorhabens – immer wieder „befragen“ und hinterfragen zu lassen und den Austausch mit den Vertreterinnen und Vertretern anderer Städte produktiv zu nutzen. Der Ausgang war offen, ging es doch gerade nicht darum, ein Modellprogramm mit festgelegten Bausteinen umzusetzen, sondern die eigenen Aktivitäten quasi in ein bundesweit sichtbares „Schaufenster“ zu stellen. Mit dem Ende des Projektes sind in diesem „Schaufenster“ nun viele Erfahrungen zu besichtigen: Es wurden Prozesse auf den Weg gebracht, Akteure vernetzt, vermeintliche Gewissheiten auf den Prüfstand gestellt und auch der Rückweg aus der einen oder anderen Sackgasse angetreten. Es waren zweieinhalb bewegte Jahre, nicht zuletzt, weil die intendierte intensive Befassung mit Alltagsfragen von Migration durch die Zu-

¹ Das auf drei Jahre angelegte Projekt wird seit Juli 2015 vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) bearbeitet (siehe auch: www.vielfalt-in-stadt-und-land.de). Kooperationspartner sind das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das Hessische Ministerium für Soziales und Integration, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB). Das Projekt wird finanziell unterstützt durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU, Projektfördermittel des BAMF und das Förderprogramm „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration.

wanderung Geflüchteter eine gänzlich andere Dynamik erfuhren. Der hier vorgestellte „Extrakt“ von Projekterfahrungen und -ergebnissen kontrastiert verbreitete Schwarz-Weiß-Bilder à la „Wir schaffen das“ bzw. „Wir schaffen das nicht“ oder von Integrationspotenzialen bzw. Integrationsrestriktionen mit den vielfarbigen Schattierungen der Praxis. Im Anschluss und aufbauend auf den Befunden und Erkenntnissen zeigen wir Perspektiven auf und benennen wir aus unserer Sicht zukünftig erforderliche Weichenstellungen für einen angemessenen Umgang mit dem Themenkomplex. Explizit verstehen wir Integration als einen zweiseitigen Prozess, der Zugewanderte und Einheimische gleichermaßen fordert.

2. Einführung: Kleinere Städte in der Binnen- und Außensicht

„Alle Städte müssen mit der Vielfalt und Spaltung ihrer Bevölkerung umgehen“ (Rodenstein 2013: 17). Ob und wie dieser Umgang gelingt, hängt von einer ganzen Reihe von ortsspezifischen Faktoren und Ressourcen ab. In Reflexionen über die Verfasstheit von Stadtgesellschaft schwingt oft der Gedanke einer lokalen „Schicksalsgemeinschaft“ mit, die allen per se zumindest eine symbolische Zugehörigkeit vermittelt. Teil der Stadtgesellschaft zu sein, wird so zu einer selbstverständlichen bzw. territorial bestimmten Eigenschaft. Im Unterschied dazu ist uns in den Städten oft die Praxis des „Doing Stadtgesellschaft“ begegnet. Das heißt, in ganz verschiedenen Zusammenhängen wird an „Facetten der Bindungsmöglichkeiten an die Stadt und damit der Produktion von imaginärer und realer Kohärenz“ (ebenda) gearbeitet. Folgerichtig sehen die (Ober)Bürgermeisterinnen und (Ober)Bürgermeister der an dem Projekt beteiligten Städte die Organisation und Gestaltung des Gemeinwesens ihrer Stadt, die Sicherung von gesellschaftlicher Teilhabe und des sozialen Zusammenhalts als ihre zentralen Aufgaben an. Das Verständnis der eigenen Rolle bewegt sich dabei immer im Spannungsfeld zwischen Machen und Moderieren.

Die Möglichkeit und die Notwendigkeit eines solchen „Doing Stadtgesellschaft“ kommen in der Außensicht auf kleinere Städte in der Regel zu kurz, denn diese ist immer noch wesentlich durch Zuschreibungen oder Wunschvorstellungen einer konsistenten „heilen Welt“ mit gegebenen starken Bindungen an „die Gemeinschaft“ geprägt. Dieses Bild, das letztlich von einem unterkomplexen Gemeinwesen ausgeht, ignoriert die tiefgreifenden Folgen von langjährigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Transformationsprozessen. Das ist problematisch, weil es gleichzeitig die Hintergrundfolie für scheinbar „einfache Lösungen“ bildet – die etwa Zuwanderung als Antwort auf den demografischen Wandel kommunizieren. Die Voraussetzungen dafür werden auch aufgrund der – vermeintlichen – Abwesenheit der in Großstädten scheinbar alltäglichen sozialen Verwerfungen und Konflikte als gegeben angesehen. Resultat ist die Einschätzung, dass kleine Städte und Gemeinden wie selbstverständlich über eine Vielzahl von (schlummernden) Integrationsressourcen und -potenzialen verfügen.

Gerade durch die Hervorhebung von Vertrautheit und Übersichtlichkeit scheinen Integrationsaufgaben zunächst auch kein explizites Thema zu sein, das in kleineren Städten langfristig und dauerhaft mit Herausforderungen und auch Problemen behaftet ist. Zugespitzt kann hier von der „Beschwörung“ einer jedoch in weiten Teilen konstruierten „Idylle“ gesprochen werden. Damit bleiben aber quasi vormoderne Gesellschaftsbilder wirkmächtig, die für die heutigen realen Stadtgesellschaften eigentlich keine Lösungsansätze mehr bieten.

Vielmehr kann das stete Anlegen der Messlatte an einem Gestern, in dem die Welt noch in Ordnung war, die Freude am Gestalten eines wesentlich ungewisseren Morgen verstellen. Denn faktisch gibt es auch in kleineren Städten kleine oder stille „Katastrophen“, es gibt Armut, Ausgrenzung und überforderte Nachbarschaften – nur gehören diese weniger zum städtischen Selbstverständnis als in Großstädten. Deshalb fällt die Anerkennung all dessen in der Innensicht mitunter schwer – auch weil kaum eine Lösung in Sicht scheint. So finden sich mitunter deutliche Abwehrreflexe, auch aus Angst, die gesamte Stadt mit dem Eingeständnis von Problemen in ein schlechtes Licht zu rücken oder erzielte Erfolge – etwa in der Stadtsanierung – damit zu diskreditieren. In diese Richtung wirkt auch die Sehnsucht, Aufgaben so zu konfigurieren, dass sie in absehbarer Zeit zu bewältigen sind, bzw. sie so zu konfigurieren, dass man sich nicht an ihnen verhebt. Diese Haltung kann, positiv gewendet, durchaus als lösungsorientiert bezeichnet werden. Sie lässt aber mitunter zu wenig Raum, u.a. Integration als langfristige Herausforderung zu akzeptieren und einen Umgang mit Themen zu finden, die sich nicht einfach lösen lassen.

3. Was wird getan? Beobachtungen und Interpretationen

Im Folgenden werden einzelne Facetten der kommunalen Praxis des Umgangs mit Zuwanderung und Integration in den Klein- und Mittelstädten reflektiert. Die pointierte Darstellung verzichtet bewusst auf relativierende Schattierungen.

Es führt kein Weg an der Klärung des Integrationsverständnisses vorbei.

Es ist eine vermeintliche Banalität, aber die Verständigung darüber, was Integration überhaupt bedeutet, ist die grundlegende Voraussetzung dafür, Integration als kommunales Handlungsfeld zu etablieren, zu qualifizieren und weiterzuentwickeln. Oft wird aber diese zentrale Frage erst einmal zurückgestellt und stattdessen über konkrete, zeitlich befristete Projekte und Maßnahmen verhandelt. Insbesondere durch die Dominanz der jüngsten Zuwanderung (ab 2015) entstand der Eindruck, das Thema Integration wäre vielerorts „Neuland“. Mittlerweile findet schrittweise eine Anbindung an und Verknüpfung mit länger zurückliegenden Zuwanderungserfahrungen statt. Im Zuge dessen reift die Sicht auf Integration als langfristigen Prozess. Bisher ist aber die kommunale Integration(-sarbeit) eher schwach mit Strukturen untersetzt und wenig strategisch-konzeptionell angelegt. Das führt zu einer gewissen Volatilität bzw. Instabilität der Aufgabenwahrnehmung, wenn andere Themen die Agenda wieder stärker besetzen. Durch Förderprogramme initiierte Maßnahmen und Projekte können diese Lücke meist nicht schließen. Vielmehr wäre eine gemeinsam geteilte Vorstellung des gesellschaftlichen Zusammenlebens die Voraussetzung, um eine „Projektitis“ zu überwinden.

Daueraufgaben und lösungsorientiertes Handeln versöhnen.

Das Verständnis von Integration als Prozess und in gewisser Weise als „Dauerbaustelle“ steht im Konflikt zu einer stärker lösungsorientierten (Integrations-)Arbeit, die davon ausgeht, dass heutige „Probleme“ in absehbarer Zeit beigelegt werden können. Die ausgeprägten Lösungskompetenzen zeigten sich u.a. in der Organisation der Aufnahme von Geflüchteten. Denn diese funktionierte in der Notsituation in vielen kleineren Städten gut bzw. durchaus reibungsloser als in Großstädten. In den Mühen der Ebene lässt sich dagegen mit Ad-hoc-Lösungen wenig ausrichten. Es ist vielmehr zu akzeptieren, dass Themen existieren, für die es eben keine

schnelle Lösung gibt – dies betrifft Integration wie Armut oder Exklusion. Ein solches Verständnis würde auch der Wahrnehmung des „Versagens“ – sowohl der zu Integrierenden als auch der Integrationsarbeit leistenden Institutionen – vorbeugen.

Erweiterung des Hellfeldes nutzen.

In vielen kleineren Städten wirkte die Zuwanderung von Geflüchteten als Katalysator für das Thema Integration. Dies eint jene Städte, in denen Migrantinnen und Migranten bereits seit langer Zeit ansässig sind, wie auch die Städte, in denen kaum signifikante Zuwanderungszahlen zu finden waren. Als wäre ein Scheinwerfer angeschaltet worden, wurden plötzlich viele Gruppen sichtbar. Die auf einen Schlag wahrgenommene Differenziertheit der Stadtbevölkerung ließ auch Probleme von Stadtquartieren und deren Bewohnerinnen und Bewohnern deutlicher zu Tage treten. Die Sichtbarkeit einer durch Vielfalt geprägten Stadtgesellschaft und der damit verbundenen Herausforderungen gibt den Weg des Handelns jedoch nicht vor, sie sagt nichts darüber aus, wie damit umzugehen ist. So ist der Umgang mit Zuwanderung und Integration höchst unterschiedlich. In einigen Städten mag vielleicht so etwas wie eine verhaltene Hoffnung auf Rückkehr zur Ausgangssituation bzw. zum vermeintlichen Normalzustand bestehen. Andere versuchen, die neu entstandenen Formen der Zusammenarbeit und Netzwerke sowie Projekte und Maßnahmen in den Alltag zu übertragen. Sie diskutieren und bearbeiten die damit verbundenen Themen längerfristig und perspektivisch. Es zeigt sich: Die Differenziertheit der Stadtgesellschaft wird zwar zunächst unter dem Begriff der vielfältigen Stadtgesellschaft nahezu überall positiv herausgestellt – sie wird aber nicht selbstverständlich als etwas anerkannt, das die Stadt und die Stadtgesellschaft nachhaltig prägt und auch verändert. Dies mag dadurch verstärkt werden, dass Personen und Stellen, die damit umzugehen hätten, meist fehlen.

Personelle Voraussetzungen sind das A und O.

Gerade für die Umsetzung der dringend erforderlichen strategisch-konzeptionellen „Daueraufgaben“ und die dafür notwendigen organisatorischen Strukturen fehlen der personelle Rahmen und auch die Erfahrung. Trotzdem beginnt – zunächst eher punktuell und noch unsystematisch – die Suche danach, wie Zuwanderung und Integration übergreifend bearbeitet und strategisch angepackt werden können. Die „Macher“ und „Impulsgeber“ sind hier bislang eher einzelne Personen. Die Erfahrung, nicht alles leisten zu können, führt zu einer mitunter dringlichen Suche danach, was – neben personellen Leistungen und organisatorischen Strukturen – eine Zielorientierung geben und einen übergreifenden Rahmen setzen kann.

Integration braucht eine Verankerung.

Die wegen der mangelnden personellen Unterbreitung oft fragilen „Integrationspflänzchen“ können über die konzeptionelle Verankerung an Stabilität gewinnen. So beginnt vielerorts eine durchaus differenzierte Diskussion darüber, inwieweit Konzepte – seien es Integrationskonzepte (für alle oder für Flüchtlinge als gesonderte Gruppe), Demografiekonzepte, integrierte Stadt(teil)entwicklungskonzepte – eine Zielorientierung geben und vor allem ein Verständnis von Integration als Daueraufgabe und Prozess – für alle Fachämter – befördern können. Dabei ist zunächst weniger das Produkt entscheidend als der kuratierte Prozess seiner Erarbeitung. Über diesen kann es gelingen, viele Fachstellen einzubinden. Im Kern scheint es zuerst darauf anzukommen, Erfahrungen zu sammeln und Lernprozesse in Gang zu setzen. Dies wird aber bisweilen nicht ausreichend berücksichtigt und genutzt: etwa wenn das Erarbeiten eines Integrationskonzepts mit dem Umsetzen von Konzept-

bausteinen gleichgesetzt wird, oder wenn die Voraussetzungen, insbesondere die „Wegbereitung“, für eine solche konzeptionelle Ausrichtung nicht genügend beachtet werden.

Integration braucht eine Verortung.

In welchen Bezügen Integration diskutiert und angegangen wird, unterscheidet sich von Stadt zu Stadt. Für kleinere Städte spielt der Stadtraum- und Quartiersbezug bisher oft noch eine untergeordnete Rolle. Doch zeichnen sich auch in kleineren Städten Schwerpunktbereiche der Zuwanderung ab, so dass der Raumbezug stärker in den Fokus des kommunalpolitischen Handelns rückt. Noch prägt die Orientierung auf Zielgruppen die Herangehensweise; hierbei werden aus der Bedarfsperspektive oft ausschließlich die Zuwanderer zum Thema. Die gesamte Stadtgesellschaft als Adressat von Integrationsdiskursen ist noch zu wenig im Blick. Gegen die zu einseitige (bundespolitische) Ausrichtung auf Geflüchtete wehren sich die Kommunen – sie geht zu Lasten anderer Zuwanderergruppen sowie generell von Menschen mit Integrations- und Unterstützungsbedarfen.

Integrationsbeauftragte sind kein Integrationsgarant.

Die Suche nach Verankerung und Verortung und der Wunsch, über Zuständigkeiten Klarheit zu schaffen, können sich auch als Falle erweisen. Als Lösung auf die – nicht zuletzt durch die Zuwanderung von Geflüchteten – angewachsenen Herausforderungen im Themenfeld Integration wurden und werden durchaus Stellen geschaffen. Bislang sind diese Integrations- oder Flüchtlingsbeauftragten allerdings oft befristet eingestellte „Einzelkämpfer“. Diese im strukturellen Bereich ergriffenen Maßnahmen sind erforderlich und zu begrüßen. Aus ihnen ergeben sich jedoch auch Fragen und neue Probleme, die bislang zu wenig Beachtung finden. Nach außen werden diese Stellen als Erfolg verbucht – das Problem scheint gelöst und kann adressiert werden. Was aber kann eine solche Stelle tatsächlich leisten und was nicht? Erfahrungen zeigen, dass diese Stellen eher auf die durchaus erforderliche aufsuchende Sozialarbeit und „das Netzwerken“ orientiert sind, weniger auf die strategisch-konzeptionelle Untersetzung und Weiterentwicklung der Themen. Auch geht mit der Schaffung einer solchen Zuständigkeit ein Aufatmen durch die anderen Fachämter – sie fühlen sich zu einem guten Teil der Verantwortung für das Thema enthoben, was angesichts zahlreicher anderer dringender Aufgaben auch nachvollziehbar ist. Im Ergebnis werden Integrationsaufgaben einer Stelle zugeschrieben und damit in eine bestimmte Ecke verwiesen. Es kommt zur Überlastung von (einzelnen) Aktiven und einer allzu einseitigen Form der Bearbeitung von Integration. Dies mag auch daran liegen, dass die Stellen selbst zu wenig auf Querschnittsorientierung angelegt sind.

Integration braucht Reflexion.

Für den Austausch, die strategische Diskussion von Integration und den Umgang mit dem Thema als Prozess und Daueraufgabe braucht es Reflexionsräume und -anlässe. Zwar gibt es in vielen Städten mittlerweile Arbeits- bzw. Steuerungsgruppen, die lösungsorientiert z.B. die Unterbringung von Geflüchteten organisieren. Diese Alltagsnotwendigkeiten entwickeln ihre eigene „Dramaturgie“ aus Dringlichkeiten und Erfordernissen, innerhalb derer für übergreifende, langfristige Themen und Fragen zumeist notwendige Zeitfenster fehlen. Vor allem aber fehlt es an dem unbedingten Willen, die vielfältigen Erfahrungen langfristig nutzbar zu machen, indem sie einem strukturierten Austauschprozess unterzogen werden.

Gestaltungskraft gegen Veränderungsmüdigkeit setzen.

Gelegenheiten für Reflexion werden auch in anderen Zusammenhängen gebraucht. Viele Akteure – vor allem in kleineren Städten – sehen sich angesichts der kaum aus eigener Kraft veränderbaren Rahmenbedingungen in einem „Kampf gegen Windmühlen“: zu nennen sind hier die Strukturschwäche, die Folgen des demografischen Wandels, die Krise der öffentlichen Hand oder die permanenten Anpassungszwänge der Verwaltungsstrukturen. Das tendenziell als positiv bewertete Bild vom „schlanken Staat“ scheint in den Kleinstädten durchaus Realität. Allerdings ist die Grenze zur „Magersüchtigkeit“ schmal. Haushaltsnöte und Personalmangel verengen den städtischen Handlungsspielraum immer stärker auf die Erfüllung von Pflichtaufgaben. Die abnehmenden Freiheitsgrade im Ausgestalten von freiwilligen Aufgaben – zu denen auch die Integration gehört – begrenzen die möglichen Innovationen. Diese Lücke können Impulse von außen nur ein Stück weit füllen – die notwendige Vertiefung und Verstetigung müssen indes innerhalb der Kommunalverwaltung geleistet werden.

Eine aktive Zivilgesellschaft ist der Humus von Integration.

Die Art und Weise der Integrationsarbeit wird wesentlich von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten in den Quartieren bestimmt. Diese erfuhren in kleineren Städten durch die Geflüchteten eine neue Bedeutung und Aufmerksamkeit, denn die kommunalen Akteure allein hätten die Herausforderungen in den Hochzeiten der Zuwanderung ohne dieses Engagement gar nicht bewältigen können. Hierbei gaben eher einzelne Initiativen und Personen Impulse und zogen andere mit. Die Kehrseite: Einzelne werden schnell überfordert, insbesondere dann, wenn sie nicht auf einen institutionellen „Background“ zurückgreifen können. Als ein solcher Rückhalt gelten oft Vereine. Inwieweit diese für die anstehenden Aufgaben und die Einbindung von (neu) Zugewanderten offen und strukturell tragfähig sind, wird erst in Ansätzen diskutiert und eher selten selbstkritisch reflektiert oder evaluiert. Dies wäre umso dringlicher, weil Vereine häufig an Überalterung und personeller Auszehrung leiden. Die Folgen sind weitreichend, denn ohne „Topf“ erodiert der Humus. Es gilt aber auch: Nicht jedes Engagement kann in langfristige Strukturen überführt werden. Es gibt zivilgesellschaftliches Engagement, das nicht auf Mitgliedschaften fußt, sondern auch mal nur kurz „aufflammt“. Die vielen Ad-hoc-Projekte hatten ihre Wirkungszeit und ihren Wirkungskreis. Damit Lust auf Wiederholungen eines eher punktuellen und singulären Handelns und Aktiv-Werdens entsteht, ist dafür Sorge zu tragen, dass positive Erfahrungen nicht nur nach außen dokumentiert werden, sondern auch „nach innen“ wirken können.

Wer kann und will wem und wo begegnen.

Als eine Aufgabe in der Integrationsarbeit oder auch als deren Voraussetzung werden oft Begegnungen und Austausch zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen angesehen. Ausgehend von dem Befund, dass es insgesamt einen Mangel an Austausch gibt – dieser Mangel wird auch dafür verantwortlich gemacht, dass der Zusammenhalt der Stadtgesellschaft schwindet –, werden besondere Orte (Stadtteilhäuser, Nachbarschaftstreffs etc.) zur Rahmung und Ermöglichung des Austauschs konzipiert. Das Gebäude oder der Platz wird so zur Arena von Gemeinsamkeiten, zum Symbol des Zusammenhalts, zum Anker der Bindungen an die Stadt. Auch wenn der gebaute Raum das soziale Miteinander befördern kann, sollte die Bedeutung solcher Begegnungsorte aus mehreren Gründen nicht überschätzt werden: Grundsätzlich hat nicht jede und jeder das gleich starke Bedürfnis nach Austausch und Begegnung. Unabdingbar ist: Zugang – und damit Beteiligung und Teilhabe – müssen möglich sein. Aber: Eine selbstbestimmte Nichtinanspruchnahme eines Angebots sollte nicht immer sofort als dessen „Fehler“ interpretiert werden. Eine wichtige Voraussetzung für den Aus-

tausch ist die stabile Verortung des Selbst, z.B. durch eine eigene Wohnung oder die Zugehörigkeit zu einer Religion. Insbesondere an der erstgenannten Voraussetzung mangelt es aber häufig gerade bei der Gruppe der Geflüchteten. Die überwiegende Zahl der Begegnungen findet nicht geplant, sondern beiläufig statt – etwa an Schulen und Kitas, in Parks, im Treppenhaus, beim Einkaufen, beim Musizieren. An solchen Orten und Anlässen lässt es sich meist leichter ansetzen, wenn Begegnungen und ein neues Miteinander initiiert, erprobt und gelebt werden sollen.

Aneignung von Räumen ermöglichen.

Um gleichwohl positive Erfahrungen zu stimulieren und Verantwortungsübernahme für sich und andere zu befördern, könnten und sollten Wege der Aneignung von Räumlichkeiten eröffnet werden – Räumlichkeiten, die sich zunächst etwa nur für die kulturelle oder freizeitbezogene Nutzung einer Gruppe, später vielleicht sogar für das Zusammentreffen mehrerer Gruppen eignen. Dies lässt sich durch ganz einfache Maßnahmen verwirklichen und wird mancherorts bereits praktiziert. Räumlichkeiten, z.B. in Nachbarschaftstreffs oder Schulen, werden einer Gruppe für einen bestimmten Zeitraum regelmäßig zur Verfügung gestellt – der Schlüssel und damit die „Macht“ über die Räumlichkeiten werden abgegeben. Als Grundlage der Verständigung kann zunächst eine Kooperations- oder Nutzungsvereinbarung dienen. Gleichzeitig können institutionelle Angebote wie Mehrgenerationenhäuser, Begegnungs- und/oder Familienzentren oder Nachbarschaftstreffs unterschiedliche soziale Gruppen ansprechen und im besten Fall den Weg für Austausch und Begegnung bereiten. Insgesamt steht aber ein ehrlicher Austausch darüber aus, welche Erwartungen an „Begegnungen“ gestellt werden und welche Weichenstellungen erforderlich sind, damit das Miteinander in der Stadt nicht „inszeniert“, sondern wirklich im Alltag gelebt wird.

Menschen sind aktiv und Beteiligung findet statt.

Immer wieder werden – auf Zugewanderte bezogen – die mangelnde Bereitschaft sich einzubringen und das geringe Aktivitätspotenzial beklagt. Eine nahezu fatalistische Haltung ist das Ergebnis: „Wir haben alles versucht – es bringt nichts –, die kommen nicht, die machen nicht mit.“ Es ist an der Zeit, den Blick dafür zu öffnen, wo und wie Beteiligung faktisch stattfindet und in welchen Rollen Bürgerinnen und Bürger hierbei gesehen und von Verwaltung auch adressiert werden. Dies schließt die Suche nach Gründen für mangelnde Beteiligung nicht aus, die Diskussion darüber sollte aber deutlich differenzierter als bislang geführt werden. Am Beginn eines solchen Prozesses steht die Auseinandersetzung mit der Frage, was unter Beteiligung verstanden wird. Grundsätzlich ist mit Partizipation, Beteiligung, Mitwirkung, bürgerschaftlichem Engagement oder Teilhabe ein breites Spektrum an Bedeutungen abgedeckt. Relevant ist, dass die verschiedenen Begriffe, ob implizit oder explizit, den Bürgerinnen und Bürgern unterschiedliche Rollen zuweisen: als Beteiligte an staatlichen Verfahren, als in vielfältiger Weise Selbstaktive und/oder als Kooperanten staatlichen Handelns (Selle 2017: S. 15). Darüber hinaus sind die Erfahrungen damit, wie Beteiligung angegangen wurde und wird und wann sie funktioniert(e), zu reflektieren und auszuwerten. Es ist hierbei erforderlich, zwischen einem eher langfristigen Engagement in Vereinen oder anderen Organisationen und einem eher zeitlich befristeten Engagement für eine Sache oder ein Projekt zu unterscheiden. Auch ist die Frage zu stellen: Gibt es in den Köpfen derer, die über Beteiligung urteilen, eine Differenzierung zwischen gutem und schlechtem Engagement, zwischen guter und schlechter Beteiligung? Die Erfahrung zeigt: Es gibt Beteiligungsformate, die funktionieren, sie werden aber häufig zu wenig wertgeschätzt. Stattdessen herrscht der – auch in der Stadtplanung und -entwicklung favorisierte – Fokus auf Diskussions- und Debattenformate vor. Diese stellen beispielsweise für

Menschen mit sprachlichen Artikulationsschwächen und/oder wenig Selbstvertrauen quasi eine Sackgasse dar; sie eignen sich vor allem für jene, die sich immer wieder gerne öffentlich zu Wort melden. Andere Formate, die ihre „Adressaten“ viel direkter „abholen“ und die sich den jeweiligen Bedingungen vor Ort gut anpassen lassen, sind möglich und werden auch angewendet – etwa wenn die Menschen dort, wo sie sind, aufgesucht werden und sich „zur Sache“ und ihren Anliegen einlassen und einbringen können. Was dann entsteht, mag nicht immer „der große Wurf“ sein. Es ist auch nicht immer von Dauer. Aber es ist ein „Pflänzlein“, das vieler Kümmerer bedarf, gehegt und gepflegt werden muss. Dazu gehört, dass die Ergebnisse auch solcher kleiner, eher beiläufiger Zusammenkünfte mit der Perspektive dokumentiert und weiterentwickelt werden, sie aufzugreifen und umzusetzen. Denn die Verwaltung hat hier eine Pflicht: Beteiligung ist nur sinnvoll, wenn die Ergebnisse solcher Prozesse in die Planungen eingehen und auch umgesetzt werden. Ist dies nicht der Fall, hat der Ruf nach „mehr Beteiligung“ keine Berechtigung.

4. Was ist zu tun? Differenzierung und Reflexion dem Handeln voranstellen

Für die Ausrichtung einer (stadträumlichen) Integrationspolitik gibt es zahlreiche Empfehlungen, die sich dezidiert an Kommunen richten (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen 2004; Schader-Stiftung 2014; 2011; Verbundpartner Zuwanderer in der Stadt 2005; 2007). An dieser Stelle sollen die meist berechtigten Hinweise und Empfehlungen nicht noch einmal vertieft, sondern nur kurz aufgerufen werden. Unstrittig sind folgende grundlegende Einschätzungen:

- Integration findet vor Ort in den Kommunen statt und ist sozialräumlich differenziert zu bearbeiten – das Wohnquartier hat eine hohe Bedeutung für die Integration.
- Integration ist eine Daueraufgabe und ein zweiseitiger Prozess, der gleichermaßen Anforderungen an Zuwanderer und Aufnahmegesellschaft stellt.
- Integrationsarbeit muss Chefsache sein, da sie politische Rückendeckung und einen klaren Auftrag braucht, was durch politische Beschlüsse, Integrationskonzepte und entsprechende Aktivitäten der Stadtspitzen unterlegt werden kann.
- Integration ist eine Querschnittsaufgabe, die ressortübergreifendes Agieren in dafür passenden Strukturen erfordert.
- Integration erfordert das Zusammenwirken von verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akteuren in dafür passenden Netzwerken und Strukturen.
- Integration fußt auf Teilhabe und lebt von Beteiligung und bürgerschaftlichem Engagement, wofür strukturelle und personelle Voraussetzungen und Möglichkeiten geschaffen werden müssen.

Wir verstehen diese Hinweise und Empfehlungen als Grundkonsens. Aufbauend darauf formulieren wir – vor dem Hintergrund der Erfahrungen der letzten drei Jahre – ein Plädoyer für mehr Differenzierung und für mehr Reflexion, ein Plädoyer für mehr Raum zum Nachdenken über Integrationsprozesse, wodurch die Handlungsfähigkeit von Klein- und Mittelstädten gestärkt werden kann. Denn die erforderlichen Weichenstellungen für das richtige „Tun“ und kommunales Handeln setzen in sehr viel stärkerem Maße – als bislang diskutiert – die Bereitschaft zu Differenzierung und Reflexion voraus. Beides sollte dem Handeln vorangestellt sowie das

Handeln flankieren. Damit richten sich die folgenden Empfehlungen nicht allein an die kommunale Praxis, sondern auch an die Forschung sowie an die Politik auf Bundes- und Landesebene.

► Differenzierung und Ungleichheiten erkennen und zum Thema machen

Trotz der Betonung der großen Heterogenität von Klein- und Mittelstädten werden diese viel zu oft recht holzschnittartig betrachtet: Entweder wird ihnen eine Vielzahl an Potenzialen zugeschrieben – für Integration, für gesellschaftliche Sinnstiftung, für ein besseres Leben –, oder sie lösen sich in naher Zukunft durch multiple Strukturschwächen gänzlich auf. Aber den Prototyp der Klein- und Mittelstadt gibt es so nicht! Hinter den Begriffen stehen Gemeinwesen mit ganz unterschiedlichen Erfahrungs- und Aktivitätsniveaus, die auf der Grundlage empirischer Daten keineswegs hinreichend erklärbar sind – geschweige denn lassen sich von dieser Warte aus mögliche Zukünfte vorhersehen.

► Begriffsdebatten führen und Reflexion einräumen

Nicht nur in der Forschung, sondern auch in der kommunalen Praxis und auf den übergeordneten politischen Ebenen sind Verständigungsprozesse zu führen, was unter Integration, vielfältiger Stadtgesellschaft, sozialem Zusammenhalt und Teilhabe verstanden wird. Erst bei einer solchen expliziten Auseinandersetzung, werden Differenzen, unterschiedliche Sichtweisen und Interpretationen zu Tage treten. Diese können voraussichtlich nicht immer harmonisiert bzw. in eine gemeinsam geteilte Sicht überführt werden. Aber allein die Feststellung (und Akzeptanz) von Unterschieden legt Motivationen offen und bereitet so den Weg für Entscheidungen. Nicht einzelne Projekte oder Maßnahmen wären dann Gegenstand der Debatte, sondern das verfolgte Ziel. An diesem lassen sich die für die jeweilige Stadt adäquaten Schritte und Maßnahmen – sei es konzeptionell, strukturell oder projektbezogen – ausrichten. Für solche Reflexionen müssen Gelegenheiten geschaffen werden, denn sie passieren nicht nebenbei. Es ist notwendig passende Strukturen zu entwickeln bzw. sie zu nutzen und die erforderlichen Akteure innerhalb und außerhalb der Verwaltung einzubeziehen. Auch ist ggf. an externe Moderationen zu denken. Für die Qualitätsentwicklung und -sicherung gilt es, Möglichkeiten der Evaluation und Wirkungsbewertung auszuloten.

► Wahrnehmung schärfen

Viele Potenziale, die den kleinen Städten zugeschrieben werden, etwa Kontaktdichte, Übersichtlichkeit, Vernetzung, entfalten die fatale Wirkung eines Ruhekissens – intern wie extern. Weil alles so bekannt, überschaubar und vorhersehbar erscheint, werden zu wenige grundlegende Fragen aufgeworfen oder wird die Alltagspraxis nicht mehr auf den Prüfstand gestellt. Anstelle der fatalistischen Aussage „Die Stadt ist nicht belebt, weil keiner kommt, kam noch nie einer“ sind Fragen zu stellen und sind vermeintlich eherne „Gewissheiten“ auf den Grund zu gehen: Ist denn überhaupt genügend Raum für Aktivitäten da? Sind die Einladungen deutlich genug adressiert?

► „Doing Stadtgesellschaft“

Auch in kleineren Städten müssen Bindungskräfte aktiviert und die Identifikationsmöglichkeiten ausgeweitet werden. Teilhabe ist nicht per se gegeben, sondern muss für viele, nicht nur Zugewanderte, herbeigeführt werden. Das setzt allerdings voraus, dass die Differenzierungen der Stadtgesellschaft erst einmal erkannt und sichtbar gemacht werden. Auf der Grundlage sind verschiedene Formen der Ansprache einzusetzen und die Möglichkeiten der Bindung an die Stadt in aller Differenziertheit auszuloten, anzubieten und herbeizuführen.

Hierfür sind Prozesse in Gang zu setzen, die nicht nur von oben stimuliert werden, sondern auch von unten wachsen können. Was an Potenzialen da ist, muss aufgegriffen, genutzt und weiterentwickelt werden.

► Im Großen und Kleinen denken und handeln

Zu finden und auszuhalten ist ein Umgang mit Themen und Problemen, die sich nicht einfach lösen und beilegen lassen. Zu vermeiden sind Überforderungen, die aus der Übertragung und Anwendung von „Lösungen“ in größeren Städten rühren. Es gilt, die Möglichkeiten und Bedingungen den eigenen Erfahrungen gemäß und am Können vor Ort auszurichten. Dafür sind die Erfahrungen, ob gute oder schlechte, wertzuschätzen. Das heißt, es sind Austausche über Erfahrungen zu führen, sie sind zu dokumentieren und auszuwerten. Dabei sollte die Maßgabe gelten: Es gibt kein Scheitern, sondern nur ein Lernen.

► Offensive wagen

Überforderungen durch falsche „Vorgaben“ und pauschale Lösungsmodelle sind zu vermeiden. Es gilt, bessere Voraussetzungen für mehr Freude an Innovationen und mehr Lust auf aktives Gestalten zu schaffen. Die dafür erforderliche Risikobereitschaft bzw. Risikokompetenz muss ausgebildet und wertgeschätzt werden. Dies lässt sich vorleben – am besten seitens der Spitzen von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Was auch dazugehört: Offen sein für Kritik. Nicht jeder Weg führt am Ende zum anvisierten Ziel, aber aus jedem Versuch lässt sich lernen. Dies erfordert auch mehr Gelassenheit im Umgang mit den Herausforderungen – bei gleichzeitiger Zielorientierung.

► Spielraum geben – Unterstützung durch Bund und Länder

Die mitunter einseitige Ausrichtung auf Projektförderungen im Rahmen von Förderprogrammen und deren stark auf Zielgruppen orientierte Ausrichtung sind wenig zielführend, wenn es um mehr Raum für Reflexion und Differenzierung geht. Bund und Länder sind gut beraten, die Förderkonditionen in dieser Hinsicht zu überprüfen: Ermöglichen die Rahmenbedingungen den Kommunen, notwendige und langfristig tragfähige Strukturen für die Integrationsarbeit aufzubauen? Und zwar Strukturen, die zugleich Reflexionsräume eröffnen und Experimente zulassen? Dem kommunalen Erfahrungsaustausch insbesondere zwischen kleinen und mittleren Städten sollte dabei ein besonderer Stellenwert eingeräumt werden.

► Stadtraum und Integration

Konstituierend für das Projekt „Vielfalt“ war die Idee, dass Integration eine stadträumliche Aufgabe darstellt. Das jeweilige Quartier ist dabei gleichzeitig Austragungsort und Ressource von Integrationsarbeit. Im Rückblick sind einige Relativierungen notwendig, bzw. stellte sich das Konzept als sehr voraussetzungsvoll dar. Bevor beide Themen, die in verschiedenen Zuständigkeiten und Disziplinen verortet sind, zusammengedacht, zusammen verhandelt und zusammen bearbeitet werden, müssen sie jeweils intern eine Erweiterung erfahren: Integrationsarbeit steht vor der Herausforderung der „Entdeckung“ des Raumes/ des Quartiers und Stadtentwicklung steht vor der Herausforderung der Entdeckung des Sozialen. Damit Zusammenarbeit gelingt, erscheint es notwendig, jeweils die Fragen des Anderen im Eigenen zu finden und daraus Aufgaben abzuleiten. Auf einer solchen Basis können die verschiedenen Sicht- und Arbeitsweisen in einen bereichernden Austausch gebracht werden. Die Querschnittsaufgabe Integration erhält so einen logischen Kern, ist weniger eine Zumutung als eine Lösung.

Quellen

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.) (2004): Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung.

Deutscher Landkreistag (Hrsg.) (2016): Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices, Berlin.

Rodenstein, Marianne (2013): »Stadtgesellschaft« – was ein Begriff über die Wirklichkeit unserer Städte aussagt! in: Forum Stadt 40, Nr. 1, S. 5 – 20.

Schader-Stiftung (2014): Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen. Ein Handbuch für Kommunen, Darmstadt.

Schader-Stiftung (Hrsg.) (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projektes, Darmstadt.

Selle, Klaus (2017): Partizipation 8.0. Bürgerinnen und Bürger im Prozess der Stadtentwicklung – ein Blick zurück und nach vorn. In: IzR 6/2017, S. 12-23.

Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.) (2007): Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“, Darmstadt.

Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.) (2005): Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik, Darmstadt.

Das Projekt wird aus Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds kofinanziert.

Gefördert durch:



Fachliche Begleitung:

