

Vielfalt gestalten

Integration und Stadtentwicklung
in Klein- und Mittelstädten



Europa fördert
Asyl-, Migrations-, Integrationsfonds

**Vielfalt
in Stadt
und Land**


Europäische Union

Gefördert durch:



Bundesministerium
des Innern

WIR

Bundesministerium
für Wirtschaft und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Bettina Reimann, Gudrun Kirchhoff,
Ricarda Pätzold, Wolf-Christian Strauss (Hrsg.)

Vielfalt gestalten

Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten

Bd. 17
Edition Difu – Stadt Forschung Praxis


Deutsches Institut
für Urbanistik

Impressum

Herausgegeben von

Bettina Reimann (Projektleitung), Gudrun Kirchhoff
Ricarda Pätzold, Wolf-Christian Strauss

Redaktion

Klaus-Dieter Beißwenger

Textverarbeitung, Graphik und Layout

Christina Bloedorn
Steffi Greiner

Umschlagmotiv

Wolf-Christian Strauss

Bildnachweise

Gudrun Kirchhoff: S. 101 (2), 216 (4), 218 (5), 219 (1)
Ricarda Pätzold: S. 98 (3, 6), 99 (2, 5), 100 (8), 101 (6), 216 (5, 8), 217 (2, 7)
Andreas Paul: S. 180, 181, 183
Bettina Reimann: S. 98 (8), 99 (4, 7), 101 (3), 217 (4), 218 (1)
soweit nicht anders angegeben: Wolf-Christian Strauss

Druck und Bindung

Buch- und Offsetdruckerei H. Heenemann, Berlin

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

ISBN: 978-3-88118-618-6 | ISSN: 1863-7949

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2018
Zimmerstraße 13–15 | D-10969 Berlin | +49 30 39001–0
difu@difu.de | www.difu.de

Dank

Allen Autorinnen und Autoren dieses Bandes gebührt unser Dank. Dank gilt weiterhin den Fördermittelgebern, den Projektpartnern sowie den Mitgliedern des Projektbeirats, der unser Vorhaben über drei Jahre intensiv und kritisch begleitet hat.

Besonders danken wir auch den Ansprechpartnerinnen und -partnern sowie den (Ober-)Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern aus den neun Projektkommunen: **Germersheim**, Landkreis Germersheim, Rheinland-Pfalz; **Goslar**, Landkreis Goslar, Niedersachsen; **Ilmenau**, Ilm-Kreis, Thüringen; **Michelstadt**, Odenwaldkreis, Hessen; **Mühlacker**, Enzkreis, Baden-Württemberg; **Saarlouis**, Landkreis Saarlouis, Saarland; **Steinfurt**, Kreis Steinfurt, Regierungsbezirk Münster, Nordrhein-Westfalen; **Weißenfels**, Burgenlandkreis, Sachsen-Anhalt und **Zittau**, Große Kreisstadt, Landkreis Görlitz, Sachsen.

Sie gaben dem Projekt Form, haben ihre eigenen Themen und Handlungsfelder gefunden, haben ihre Erfahrungen mutig öffentlich gemacht und neben der erforderlichen Ausdauer auch den unerlässlichen Spaß mitgebracht – all dies lässt uns zufrieden und positiv auf drei Jahre Arbeit im Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“ zurückblicken.

Herausgeberinnen und Herausgeber

Inhalt

Einführung und Zusammenfassung	9
Bettina Reimann, Gudrun Kirchhoff, Ricarda Pätzold und Wolf-Christian Strauss	
Introduction and Summary	19
Positionspapier: „Integration in Bewegung bringen“ – Die Handlungsfähigkeit von Klein- und Mittelstädten stärken	29
Ricarda Pätzold und Bettina Reimann	
A Klein- und Mittelstädte – eine Annäherung	
A 1 Kleine Stadt, was nun?	45
Christine Hannemann	
A2 Wenn die kleine Stadt (zu) groß wird Gemeindegebietsreformen aus der Perspektive vor Ort	63
Annett Steinführer	
A3 Wie anders ticken kleine Städte? Auf der Suche nach Verbindendem und Trennendem	75
Ricarda Pätzold	
A 4 Projektkommunen im Überblick	89
Ricarda Pätzold	
Impressionen aus den Projektkommunen	97
B Vielfalt in den Zentren	
B 1 Zusammenleben in der Innenstadt – Akteure, Konflikte, Perspektiven	105
Walter Siebel	
B 2 Integration auf dem Prüfstand – Begriffsverständnis und kommunale Relevanz	113
Bettina Reimann	

B 3	Innenstadt gesucht – Stadtteile gefunden Ricarda Pätzold	137
B 4	Sozialräumliche Segregation in Klein- und Mittelstädten? Erkenntnisse aus den Projektkommunen Detlef Landua und Gudrun Kirchhoff	145
B 5	Orte der Begegnung – Impulse zur Förderung der sozialräumlichen Integration Gudrun Kirchhoff	163
B 6	Initialzündung öffentlicher Raum: Mehr Mut für Freiraum und Dialog Andreas Paul	179
B 7	Eine Perspektive entwickeln, ohne eine Perspektive zu haben Handlungsstrategien Geflüchteter und regionale Orientierungen Stephan Beetz und Isolde Heintze	189
B 8	Religion – Herausforderung und Chance für das Ankommen Geflüchteter Das Beispiel Weißenfels Martin Schmelzer	203
	Impressionen aus den Projektkommunen	215
C	Kommunale Steuerung, Kooperation und Vernetzung	
C 1	„Wer ist Wir? Wir sind das Wir!“ Bürgermeisterinnen und Bürger- meister im Dialog Ricarda Pätzold (Bearbeitung Text), Bea Davies (Illustrationen)	223
C 2	Positionierung: Lernende Kommunen – Flüchtlingszuwanderung als Katalysator für neue Kooperations- und Kommunikationsformen vor Ort Hannes Schammann und Christin Younso	243
C 3	Über das Zusammenspiel von Stadt und Landkreis in der kommunalen Integrationspolitik Gudrun Kirchhoff	249

C 4	„Sozialraumorientiertes“ Handeln und die Integration von Geflüchteten im Quartier Einige (nicht nur) theoretische Überlegungen Thomas Franke	267
C 5	Integrationskonzepte: Auf der Suche nach Zielorientierung Wolf-Christian Strauss	277
C 6	Positionierung: Alle wollen Stadt entwickeln?! Alle sollen Stadt entwickeln?! Wie Good Governance eine vielfältige Stadtentwicklung befördern kann Bettina Reimann	299
C 7	Warum wir nicht tun, was wir tun sollten, obwohl wir es besser wissen könnten – Ein Essay Petra Schmettow	311
C 8	Positionierung: Mitwirkung von Zugewanderten in politischen Gremien Ein Blick auf kommunale Ausländerbeiräte/Integrationsräte Patricia und Frank Jessen	321
C 9	Positionierung: Ein Platz am Tisch Migrantenorganisationen als Interessenvertreter, Dienstleister und Partner auf Augenhöhe Kenan Küçük	329
C 10	Vereine, Verbände, soziale Träger – Potenziale für Stadtentwicklung und Integration Das Beispiel Saarlouis Michael Leinenbach	335
	Impressionen aus dem Projekt	353
D	Autorinnen und Autoren	359

Einführung und Zusammenfassung

Zuwanderung und Integration sind aus Sicht der Forschung wie der kommunalen Praxis relevante Themen, die im Zusammenhang mit der Entwicklung und den Perspektiven von Städten lange Zeit fast ausschließlich für Großstädte diskutiert wurden. Zugewanderte sind dort vielerorts sichtbarer und die mit der Zuwanderung verbundenen Herausforderungen häufig drängender. Gleichzeitig verzeichnen vor allem westdeutsche Großstädte eine langjährige Migrationsgeschichte. Menschen, die in den 1950er-Jahren im Zuge der Arbeitsmigration nach Deutschland kamen, wurden hier sesshaft. Sie sind fester Bestandteil der deutschen Gesellschaft und prägen die jeweiligen städtischen Identitäten.

Gleichwohl zeigt ein Blick auf aktuelle Zuwanderungszahlen, dass auch in kleineren Städten Vielfalt an Profil gewinnt: In Mittelstädten mit einer Einwohner(EW-)Zahl zwischen 20.000 und 50.000 haben mittlerweile 23 % der Bevölkerung einen Migrationshintergrund, in Kleinstädten mit 10.000–20.000 EW liegt dieser Anteil bei annähernd 20 % und entspricht damit dem bundesweiten Durchschnitt (vgl. Statistisches Bundesamt 2017¹). Während jedoch in den meisten Großstädten kommunale Integrationspolitik etabliert ist, d.h. die für die Umsetzung erforderlichen Strategien, Konzepte, Stellen und Netzwerke vorhanden sind, befindet sich die Integrationspolitik in kleineren Städten sowie in ländlichen Räumen häufig noch im Aufbau. Hauptamtliche Integrationsbeauftragte oder Integrationskonzepte sind eher die Ausnahme. Die damit einhergehenden Handlungserfordernisse stellen sowohl die kommunale Praxis als auch die Forschung vor Herausforderungen. Fragen in diesem Zusammenhang betreffen die (Stadt-)Entwicklung, den sozialen Zusammenhalt, die Identität und die gesellschaftliche Teilhabe in kleineren Kommunen. Inwieweit sind Erkenntnisse und Erfahrungen, die in größeren Städten gewonnen wurden, für die Praxis in kleineren Städten hilfreich? Wo liegen Unterschiede? Wie „ticken“ kleinere Städte, wenn es um Fragen der Verknüpfung von Zuwanderung, Integration und Stadtentwicklung geht? Diese und andere Fragen gaben den Impuls für das Forschungs-Praxis-Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“, in dessen Zusammenhang auch die vorliegende Publikation entstand.

1 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2016. Fachserie 1 Reihe 2.2.

Zum Projekt

Von Juli 2015 bis Juni 2018 bearbeitete das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) das Forschungs-Praxis-Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“ (siehe auch: www.vielfalt-in-stadt-und-land.de). Kooperationspartner waren das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das Hessische Ministerium für Soziales und Integration, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)² sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB). Das Projekt wurde 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.

Das Projekt startete mit folgender Annahme: Maßnahmen zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Integration können positive Entwicklungsimpulse für die Stabilisierung von Innenstädten bzw. Zentren gerade in jenen Kommunen auslösen, die innerstädtische Funktionsmängel aufweisen. Anders als ein grundlagenorientiertes Forschungsprojekt war das Vorhaben auf Aktivierung und Austausch ausgerichtet. Praxis-Partner des Difu waren neun Projektkommunen: Gernersheim, Goslar, Ilmenau, Michelstadt, Mühlacker, Saarlouis, Steinfurt, Weißenfels und Zittau. Das Difu übernahm die Begleitforschung – Aufgaben der Sensibilisierung, Aktivierung, Begleitung und Analyse – und richtete sich hierbei vor allem an Akteure aus der Stadtverwaltung. Die Kommunen wiederum sollten möglichst konkrete Maßnahmen auf strategisch-konzeptioneller, auf struktureller und auf Projektebene initiieren oder vorbereiten und – soweit Projektlaufzeit und -rahmen dies zuließen – auch umsetzen. Insgesamt ging es in dem Projekt darum, Handlungsempfehlungen zur Verbesserung kommunaler integrationspolitischer Handlungsansätze und zu deren Verknüpfung mit anderen strategischen Politikfeldern zu erarbeiten sowie Handlungs- und Orientierungswissen für kommunale Akteure zu generieren.

Ein derartiges Vorhaben lässt sich selbstverständlich nicht ohne direkten Austausch zwischen Forschung und Praxis und ohne die engagierte Mitwirkung von Kommunen durchführen. Das Difu-Projektteam ist daher ausgesprochen dankbar, dass sich neun Städte auf das Abenteuer eines Forschungs-Praxis-Projektes an der Schnittstelle von Integration und Stadtentwicklung einließen. Ihre Interessenbekundungen vom Herbst 2015, an dem Projekt teilzunehmen, gingen mit dem Wunsch und dem Willen einher, Neuland zu betreten. Die Projektkommunen brachten zudem die Bereitschaft mit, sich – als Bestandteil eines Forschungsvorhabens – immer wieder „befragen“ und hinter-

2 Als Nachfolger: BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

fragen zu lassen und den Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Städte produktiv zu nutzen.

Die Erfahrungen der letzten zweieinhalb Jahre sind vielfältig: Es wurden Akteure vernetzt, Konzepte entwickelt, Projektideen diskutiert. Engagiert und hartnäckig wurden Begriffe wie Integration und Teilhabe diskutiert und versucht, hierfür einen Zugang und ein Verständnis zu entwickeln, das bei kommunalen Weichenstellungen handlungsleitend sein kann. Es waren bewegte Jahre, nicht zuletzt, weil die Befassung mit Alltagsfragen von Migration durch die Zuwanderung Geflüchteter eine deutliche Veränderung, mancherorts eine unerwartete Dynamik, andernorts einen deutlichen Impuls erfuhr. Informationen zum Projekt, den Projektkommunen und den Projektergebnissen einschließlich eines Abschlussberichts finden sich auf der Difu-Homepage und der Projekthomepage www.vielfalt-in-stadt-und-land.de.

Um die Diskussionen weit über den Projektkontext zu öffnen und gleichzeitig Wissenschaft und kommunale Praxis besser zu erreichen, wurde der Abschlussbericht um eine Fachtagung am 26. April 2018 in Berlin und um zwei weitere Publikationen – das Positionspapier „**Integration in Bewegung bringen. Handlungsfähigkeit von Klein- und Mittelstädten stärken**“ sowie den vorliegenden Sammelband – ergänzt.

Zum Sammelband

Dieser Sammelband vereint – wie auch das Forschungsprojekt – Stimmen aus der Forschung und der kommunalen Praxis. Er bietet Raum für wissenschaftlich fundierte Fachartikel, pointierte Positionierungen sowie grafische und bildliche Illustrationen zum Thema. Die Publikation bezieht ihren – empirischen – Fundus aus dem Projektkontext sowie aus anderen Forschungs- und Praxiszusammenhängen und versammelt damit sowohl Autorinnen und Autoren, die am Vielfalt-Projekt mitwirkten, als auch solche, die zwar keine Projektbezüge, jedoch inhaltlich-fachliche Bezüge aufweisen. Explizit werden den Themenfeldern Stadtentwicklung und Integration Reflexionsräume eröffnet und wird nach Wegen gesucht, beide Bereiche stärker als bislang miteinander zu verknüpfen.

Den Einstieg zum Sammelband bildet das Positionspapier „Integration in Bewegung bringen“. Die Handlungsfähigkeit von Klein- und Mittelstädten stärken“. Mit ihm lädt das Difu-Projektteam die Fachöffentlichkeit zur Diskussion ein. Es bezieht in Form von fundierten Positionen, die aus dem Vielfalt-Projekt abgeleitet wurden, zu ausgewählten Aspekten Stellung. Dabei werden Voraussetzungen, Potenziale und Hemmnisse (Status quo) wie auch Perspektiven und zukünftig erforderliche Weichenstellungen für den Umgang mit dem Thema aufgezeigt. Grundintention ist ein „Farbe-Bekennen“, im Fokus stehen eine pointierte Darstellung und auch streitbare Positionen.

Untergliedert ist der Sammelband in drei übergreifende Abschnitte:

Der erste Teil „Klein- und Mittelstädte – eine Annäherung“ bietet Raum für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand Klein- und Mittelstädte. So unterschiedlich angelegt die Beiträge auch sind, gemeinsam ist ihnen die Hervorhebung einer Differenziertheit von Klein- und Mittelstädten. „Die“ Kleinstadt gibt es nicht.

Christine Hannemann, Professorin und Leiterin des Fachgebiets Architektur- und Wohnsoziologie an der Fakultät Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart, bezieht in ihrem Beitrag „Kleine Stadt, was nun?“ deutlich Position zu Kleinstädten als Forschungsgegenstand: Nicht die Kleinstadt stelle – wie häufig angenommen – eine Forschungslücke dar. Vielmehr weise die Rezeptionsgeschichte die eigentliche Lücke auf. Publikationen zu Kleinstädten werden dieser Argumentation zufolge viel zu wenig wahrgenommen. Zudem macht die Autorin deutlich: Kleinstädte existieren noch immer und zum Teil sehr gut, weil sie eine Kultur der Marginalität eingeübt haben.

Annett Steinführer, Projektleiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für Ländliche Räume, setzt sich in ihrem Beitrag „Wenn die kleine Stadt (zu) groß wird“ mit Gemeindegebietsreformen auseinander. Sie thematisiert auf Grundlage eigener empirischer Forschungsarbeiten die Folgen der räumlichen wie administrativen Ausdehnung – und zwar aus der Perspektive der Zentren kleinerer Städte wie auch ausgehend von den eingemeindeten Ortsteilen. Steinführer kommt zu dem Schluss: Die Verländlichung der kleineren Städte, wie sie im Zuge von Gemeindegebietsreformen in den vergangenen Jahrzehnten erfolgte, steht im Gegensatz zu dem diesem Siedlungstyp immer wieder zugeschriebenen Charakteristikum der Überschaubarkeit. Der Beitrag zeigt zudem die Ambivalenz der Stärkung der kleinstädtischen Zentren auf. Diese Ambivalenz ergibt sich aus planerisch-politischem Handeln im Sinne des Zentrale-Orte-Konzepts, aus Effizienzbehauptungen, aber auch als nicht-intendiertes Ergebnis des Handelns öffentlicher, privatwirtschaftlicher und privater Akteure sowie ihrer Kehrseite, der politischen, infrastrukturellen und symbolischen Abwertung der Dörfer, die vielerorts nur mehr als Wohn- oder „Satelliten“-Dörfer fungierten.

Ricarda Pätzold, Mitglied des Difu-Projektteams, begibt sich in ihrem Beitrag „Wie anders ticken kleine Städte?“ auf die Suche nach Verbindendem und Trennendem. Sie macht deutlich: Die Recherche nach allgemeingültigen Antworten auf die Frage, was für Klein- bzw. Mittelstädte typisch ist, fördert (auch) die Betonung von Differenz zutage. Die Autorin sät Zweifel an Motiven und Ergebnissen der (ausschließlich) solitären Betrachtung von Städten verschiedener Größenklassen. Anhand von drei Schlaglichtern (Stabilität, Homogenität und soziale Brennpunkte) zeigt die Autorin auf: Die Ver-

änderungen in den Städten haben ihren Ursprung weniger in der Stadtgröße, sie sind vielmehr Ergebnis gesamtgesellschaftlicher und sozio-ökonomischer Entwicklungen.

Der Abschnitt wird mit Informationen, die die Projektkommunen illustrieren, abgerundet – Eckdaten und fotografische Impressionen zeichnen ein vielfältiges Bild.

Im zweiten Teil „**Vielfalt in den Zentren**“ werden die Themen Integration, Vielfalt und Stadtentwicklung aus unterschiedlichen Perspektiven von Wissenschaft und Praxis beleuchtet und zueinander in Beziehung gesetzt. Aufgegriffen werden dabei die besonderen Funktionen von Innenstädten, nicht nur für das Wohnen, sondern auch für Begegnung und Austausch, die Rolle des öffentlichen Raums sowie die Perspektiven und besonderen Situationen der Geflüchteten.

Walter Siebel, emeritierter Professor für Soziologie an der Universität Oldenburg, wendet sich mit seinem Beitrag „Zusammenleben in der Innenstadt – Akteure, Konflikte, Perspektiven“ der Innenstadt zu. Er macht u.a. deutlich, dass Trends, die die Stadt stärken, gleichzeitig die Spaltung der Stadtgesellschaft vertiefen. So bedroht die steigende Attraktivität der Stadt die Wohnsituation der eingesessenen Stadtbevölkerung doppelt: von unten durch Zuwanderer und Bildungswanderer, von oben durch einkommensstarke „Gentrifizierer“.

Bettina Reimann, Leiterin des Vielfalt-Projekts am Difu, baut in ihrem Beitrag „Integration auf dem Prüfstand – Begriffsverständnis und kommunale Relevanz“ eine Brücke zwischen der (eigenen) wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Vielfalt und Integration und den Integrationsbemühungen in den Projektkommunen. Um dem Anspruch eines Forschungs-Praxis-Projektes gerecht zu werden, unterlegt die Autorin das eher theoretisch gefasste Begriffsverständnis mit Stimmen aus der kommunalen Praxis. Sie zeigt auf, dass es in den Projektkommunen den durchaus starken Impuls gibt, das Thema Integration eher positiv zu besetzen. Gleichzeitig ist die Frage, wie Teilhabe und sozialer Zusammenhalt in einer mobilen Gesellschaft gelingen können, für die Projektkommunen schwierig zu beantworten. Das Thema ist mit vielen Fragen und Unsicherheiten verbunden, die durch die Zuwanderung der Geflüchteten deutlich verstärkt wurden.

In ihrem Beitrag „Innenstadt gesucht – Stadtteile gefunden“ setzt sich Ricarda Pätzold, Mitglied des Difu-Projektteams, mit einer der zentralen Ausgangsthese des Forschungsprojektes auseinander. Diese besagt, dass Integration auch ein sozial-räumlicher Prozess ist und damit die städtischen Zentren – vor allem die Innenstadt als stadtesellschaftlicher Kulminationspunkt – eine herausgehobene Rolle spielen. Es zeigte sich, dass es durchaus anspruchsvoll ist, Stadtentwicklungs- und Integrationsfragen konzeptionell wie auch praktisch zu verbinden.

Detlef Landua und Gudrun Kirchhoff, beide Mitglieder des Difu-Projektteams, untersuchen in ihrem Beitrag „Sozialräumliche Segregation in Klein- und Mittelstädten?“, wo Menschen mit Migrationshintergrund in den Projektkommunen wohnen. Sie zeigen auf, dass innerstädtische Konzentrationen von Zugewanderten kein Phänomen nur von Großstädten sind. Mit Daten aus dem Einwohnermelderegister veranschaulichen sie die Verteilung der Bevölkerungsgruppen im Stadtraum und kommen damit dem Wunsch der Projektkommunen nach einem besseren Grundlagenwissen – insbesondere auf kleinräumiger Ebene – über die zugewanderte Bevölkerung nach. Wenngleich die Daten nicht weitreichend genug sind, um Segregationstendenzen fundiert nachzuweisen, bieten sie einen Ausgangspunkt für die Projektkommunen, die eigenen kommunalpolitischen Handlungsansätze und die Planung sozialer Infrastruktur zu verbessern.

In ihrem Beitrag „Orte der Begegnung – Impulse zur Förderung der sozialräumlichen Integration“ untersucht Gudrun Kirchhoff Gelegenheitsstrukturen und Ermöglichungsräume sozialer Interaktion und Begegnung in kleinen und mittleren Städten. In diesem Zusammenhang diskutiert sie die Bedeutung des Sozialraums und der Innenstadt als Orten der Begegnung. Ausgehend von Erfahrungen und Eindrücken aus den Projektkommunen macht sie deutlich: Dem Wunsch nach mehr Begegnung und Austausch stehen nicht selten eine mangelnde Offenheit für intensivere Kontakte und der Rückzug in das eigene Milieu gegenüber.

Andreas Paul, Stadtplaner und Mitinhaber des Büros für urbane Projekte in Leipzig, zeichnet in seinem Beitrag „Initialzündung öffentlicher Raum: Mehr Mut für Freiraum und Dialog“ den öffentlichen Raum als Ausgangspunkt und Ausdruck einer Stadtvision. Wie Kirchhoff konstatiert er in den Kommunen eine tiefe Sehnsucht nach Räumen für Interaktion und Kommunikation. Faktisch macht er in Klein- und Mittelstädten häufig eine Unternutzung des öffentlichen Raums aus. Paul macht sich für die Stärkung der „Herzstücke“ einer Stadt (z.B. Marktplatz, Stadtpark, Museumsvorplatz) stark. Diese würden dann zu Räumen der Begegnung und des Austauschs, wenn sie sich aneignen ließen. Dies erfordere von der Stadtplanung, offen zu sein für das Ungewisse – und damit auch eine Toleranz gegenüber Raumeignungen durch Gruppen, die das gängige Bild der lokalen Stadtgesellschaft erweitern.

In zwei den Abschnitt abschließenden Beiträgen nimmt die Perspektive der Geflüchteten einen besonderen Stellenwert ein. Stephan Beetz und Isolde Heintze, die beide eine Professur an der Fakultät Soziale Arbeit an der Hochschule Mittweida innehaben, diskutieren unter dem Titel „Eine Perspektive entwickeln, ohne eine Perspektive zu haben“ Handlungsstrategien von Geflüchteten. Am Beispiel empirischer Arbeiten in Mittelsachsen zeigen sie auf, dass sich die Handlungsstrategien der Geflüchteten vor allem auf das Bewältigen des gegenwärtigen Alltags beziehen. Hierbei beeinträchtigten Unsicherheit und Intransparenz in den unterschiedlichen Verwaltungsabläufen ih-

re Handlungsorientierungen. Mit Blick auf die aktuelle Diskussion über eine Ansiedlungspolitik zur Stärkung ländlicher Räume plädieren Beetz und Heintze dafür, die Handlungsstrategien Geflüchteter stärker zu berücksichtigen und anzuerkennen, dass für deren Wanderungsverhalten nicht primär Wohnungsleerstände und Arbeitsplatzangebote, sondern vor allem lokale Integrationsregime ausschlaggebend sind. Für die Entwicklung und Ausgestaltung solcher Integrationsregime spielten zivilgesellschaftliche Initiativen eine herausragende Rolle.

Martin Schmelzer, Gemeindepfarrer in Weißenfels-Mitte sowie Mitbegründer und Leiter der Initiative „Engagiertes Weißenfels“, diskutiert vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen in der sachsen-anhaltinischen Stadt Weißenfels „Religion – Herausforderung und Chance für das Ankommen Geflüchteter“. Am Beispiel dieser stark säkularisierten Stadt, die zugleich Projektkommune im Vielfalt-Projekt war, widmet sich Schmelzer den Voraussetzungen, Chancen, aber auch Grenzen von sozialem Zusammenhalt und Nächstenliebe. Er zeigt auf, welchen Impuls die Zuwanderung und Integration von Geflüchteten für die Bildung von Netzwerken und für bürgerschaftliches Engagement in der Stadt setzten. Er plädiert für ein Nebeneinander der Kulturen als Voraussetzung für ein Miteinander. Dies setze voraus, Menschen in ihrer Verschiedenheit wahrzunehmen und anzuerkennen.

Im dritten Teil „**Kommunale Steuerung, Kooperation und Vernetzung**“ nimmt die Akteurs- und Handlungsebene einen besonderen Stellenwert ein. Fragen der Steuerung, Kooperation, Koproduktion und Beteiligung, das Zusammenspiel von unterschiedlichen Akteursgruppen, von Stadt und Landkreis sowie von Gesamtstadt und Sozialräumen für eine gelingende kommunale Integrationspolitik werden hierbei aufgeworfen. Stärker als in den vorangegangenen Abschnitten stehen persönliche Positionierungen – vor allem von Akteuren aus der kommunalen Praxis, von Vereinen und Organisationen, aber auch seitens der Wissenschaft – im Mittelpunkt. Die Akteurs-ebene kann sich vielstimmig äußern und wird dadurch in ihrer Unterschiedlichkeit sichtbar.

Eingangs gibt Ricarda Pätzold einen Eindruck, wie die Politikgestalter der Projektkommunen denken und handeln. Im Beitrag „Wer ist Wir? Wir sind das Wir!“ – Bürgermeisterinnen und Bürgermeister im Dialog“ gibt sie Gesprächsverläufe und Zitate aus einem „Kamingespräch“, das im Rahmen des Forschungsprojektes mit den Stadtspitzen geführt wurde, wieder. Dabei wird deutlich, wie sehr die beteiligten (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister ihren Gestaltungsauftrag ernst nehmen und wie sie ihre Rolle im Spannungsfeld von Machen und Moderieren ausfüllen.

Hannes Schammann, Juniorprofessor für Migrationspolitik an der Universität Hildesheim, und Christin Younso, wissenschaftliche Mitarbeiterin am gleichen Lehrstuhl, positionieren sich in ihrem Beitrag „Lernende Kommunen – Flüchtlingszuwanderung als

Katalysator für neue Kooperations- und Kommunikationsformen vor Ort“ zu Lernprozessen in deutschen Kommunen im Zuge der Zuwanderung von Geflüchteten. Dabei machen sie Kooperation und Kommunikation als Kern der Lernprozesse aus. Für Kommunalpolitik und -verwaltung bedeute dies, dass Debatten über Migrationsfragen nicht länger in Amtsstuben und „Hinterzimmern“ verbleiben können.

Gudrun Kirchhoff reflektiert in ihrem Beitrag „Über das Zusammenspiel von Stadt und Landkreis in der kommunalen Integrationspolitik“ Erfahrungen aus den Projektkommunen. Hinsichtlich der Kooperation zwischen den Landkreisen und Städten im Themenfeld Integration macht sie große Unterschiede aus – und stellt insgesamt Mängel im Zusammenspiel fest. Sie plädiert dafür, dass sich die Landkreise stärker als Dienstleister für die Städte und Gemeinden verstehen und eine vor allem koordinierende und moderierende Rolle übernehmen, um die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

Thomas Franke, Projektleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Difu, kommt in seinem Beitrag „Sozialraumorientiertes Handeln und die Integration von Geflüchteten im Quartier“ zu dem Schluss, dass die Integration von Geflüchteten zwar zu den Zielen sozialräumlicher integrierter Quartiersentwicklung gehören kann. Gleichwohl könne „integrierte“ Quartiersentwicklung – als spezifische Organisations- und Handlungsform – nicht automatisch mit einer Quartiersentwicklung gleichgesetzt werden, die sich vorrangig auf Fragen der Integration sozialer Gruppen im Quartier bezieht. Soll jedoch quartiersbezogene Integration gefördert werden, müssten Ziele, Konzeptentwicklungen und Projektdesigns sinnvollerweise mit den hier lebenden Menschen – „Alteingesessenen“ wie neu Zugewanderten mit ihren je eigenen Vorstellungen und Perspektiven – entwickelt werden.

Wolf-Christian Strauss, Mitglied des Difu-Projektteams, knüpft in seinem Beitrag „Integrationskonzepte: Auf der Suche nach Zielorientierung“ vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den Projektkommunen an die Ausführungen von Franke zu integrierter Stadtentwicklung und sozialräumlichem Handeln an. Er arbeitet heraus, wie stark der Bedarf der Projektkommunen ist, dem integrationspolitischen Handeln eine konzeptionelle Grundlage zu geben. Dabei zeigt er die Chancen und Grenzen von Integrationskonzepten auf und diskutiert deren Einbettung in übergeordnete Konzepte der Stadtentwicklung und des demografischen Wandels. Deutlich wird in dem Beitrag auch, dass sich die Erfahrungen größerer Städte, die seit Langem auf der Basis von Integrationskonzepten arbeiten, nicht 1:1 auf kleinere Kommunen übertragen lassen. Es gilt vielmehr, deren eigene Erfahrungen, Ressourcen, Kapazitäten und Kompetenzen zu berücksichtigen.

In ihrem Beitrag „Alle wollen Stadt entwickeln?! Alle sollen Stadt entwickeln?!“ legt Bettina Reimann dar, dass sich Stadtentwicklung in neuen Partnerschaften und Kons-

tellationen vollzieht. Die Netzwerkarbeit für und mit Geflüchteten kann als Beispiel für das Zusammenspiel von Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft, von Ehrenamt und Hauptamt gesehen werden. Die Herausforderung bestehe nun darin, Lehren aus diesen Erfahrungen für die Alltagspraxis der Integrations- und Stadtentwicklungsarbeit zu ziehen.

Petra Schmettow, Mitbegründerin und im Vorstand von *finep – forum für internationale entwicklung + planung e.V.*, Esslingen, setzt sich mit der Frage auseinander, warum mit Beteiligung und Integration – insbesondere von Zugewanderten – immer noch massive Probleme verbunden sind. In ihrem Essay „Warum wir nicht tun, was wir tun sollten, obwohl wir es besser wissen könnten“ argumentiert sie, dass keine neuen Rezepte benötigt werden, um Integration voranzubringen. Das Problem sei vielmehr, dass diese keine Anwendung fänden, weil Entscheidungsträgerinnen und -träger Angst hätten – Angst vor Differenzen, vor Veränderung, vor zeitlichen Engpässen, vor Überforderung. Um dem entgegenzuwirken, plädiert Schmettow für Allianzen gegen den Zeit- und Ergebnisdruck, mit dem sich die Handelnden häufig konfrontiert sehen.

Frank und Patricia Jessen, aus dem Leitungsteam des Instituts für interdisziplinäre Beratung und interkulturelle Seminare, kurz *ibis*, nehmen sich einer besonderen Facette der Beteiligung von Zugewanderten an: der „Mitwirkung von Zugewanderten in politischen Gremien“. Sie werfen, basierend auf eigenen empirischen Arbeiten, einen Blick auf kommunale Ausländer- und Integrationsbeiräte und kommen zu dem Schluss, dass diese ein Beteiligungsinstrument mit Hürden und Fallstricken sind. Sie argumentieren, dass Ausländerbeiräte/Integrationsräte als Teil eines Systems der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in der Kommune übergangsweise zwar sinnvoll sein können. Perspektivisch sollte jedoch – ganz im Sinne von Inklusion – ein gesondertes Gremium nicht mehr nötig sein.

Kenan Küçük, unter anderem Geschäftsführer des Multikulturellen Forums e.V., Sprecher des Forums der Migrantinnen und Migranten im Paritätischen Wohlfahrtsverband und nicht zuletzt Mitglied im Beirat des Vielfalt-Projekts, positioniert sich in seinem Beitrag „Ein Platz am Tisch – Migrantenorganisationen als Interessenvertreter, Dienstleister und Partner auf Augenhöhe“ zu Migrantenorganisationen und deren Rolle im Integrationsprozess. Er kommt zu dem Schluss, dass Migrantenorganisationen trotz nach wie vor bestehenden Hürden in Deutschland sowohl an Bedeutung als auch an Kompetenz gewinnen. Gleichzeitig würden sie auf lokaler Ebene vermehrt als Partner auf Augenhöhe gesehen, wenngleich es noch deutlichen Nachholbedarf in Sachen Einbindung in Entscheidungsprozesse auf Seiten der Kommunen sowie beim Professionalisierungsgrad gebe. Er plädiert für mutigere Ansätze bei der interkulturellen Öffnung und mit Blick auf die strukturellen Fördermöglichkeiten für Migrantenorganisationen.

Den Band beschließt Michael Leinenbach, Sozialplaner sowie stellvertretender Amtsleiter und Abteilungsleiter „Familie und Soziales“ in der Kreisstadt Saarlouis, die Projektkommune im Vielfalt-Projekt war. In seinem Beitrag „Vereine, Verbände, soziale Träger – Potenziale für Stadtentwicklung und Integration“ warnt er vor Überforderungen der Zivilgesellschaft sowie der Verlagerung von Aufgaben vom Haupt- aufs Ehrenamt. Wenn Stadtteile und Quartiere ihrer Integrationsleistung gerecht werden sollen, sei es unabdingbar, dort entsprechendes hauptamtliches Personal vorzuhalten.

Introduction and Summary

Migration and integration are relevant issues for both researchers and local authority practitioners. For a long time, however, they were discussed almost exclusively in connection with the development of and from the perspective of major cities. Migrants are often more visible there than they are in small and medium-sized towns and cities (SMCs), and the challenges associated with migration are often more pressing there. Especially major cities in western Germany often have a long-standing history of migration, though. People who moved to Germany in the 1950s as labour migrants have settled down here. They are an integral part of German society and help shape the identities of their towns and cities.

Nonetheless, the latest immigration figures reveal that smaller towns and cities are now also becoming increasingly diverse. In medium-sized towns and cities with a population of between 20,000 and 50,000, 23 per cent of the population has a migration background, in small towns and cities with a population of between 10,000 and 20,000 that proportion is almost 20 per cent, the average across Germany (see Federal Statistical Office 2017¹). While local-level integration policies have become established practice in most major cities (i.e. the strategies, concepts, posts and networks required for implementation are in place), however, integration policies in smaller towns and cities and in rural regions are often still work in progress. Very few employ salaried integration commissioners or have integration strategies. Given the action which is required, both local authority practitioners and researchers face challenges. Questions raised in this context relate to (urban) development, social cohesion, and identity and social participation in smaller communities. To what extent can insights and experience gained in larger cities be applied to everyday practice in smaller towns? What are the differences? How are smaller towns and cities „wired“ when it comes to linking migration, integration and urban development? These and other questions are what inspired the Diversity in Small and Medium-Sized Town and City Centres – Socio-spatial Integration, Urban Identity and Social Participation research/practice project and also prompted this publication.

The project

The German Institute of Urban Affairs (Difu) implemented the Diversity in Small and Medium-Sized Town and City Centres – Socio-spatial Integration, Urban Identity and Social Participation research/practice project between July 2015 and June 2018 (see

1 Federal Statistical Office (Destatis) (2017): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2016. Fachserie 1 Reihe 2.2.

www.vielfalt-in-stadt-und-land.de for more information in German). Difu's project partners were the Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), the Hessian Ministry of Social Affairs and Integration, the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB)² and the German Association of Towns and Municipalities (DStGB). The project received financial support from the EU's Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF), from BAMF project funding and the Hessian Ministry of Social Affairs and Integration's WIR – Realising Ground-breaking Approaches to Integration funding programme.

The Diversity project was based on the following assumption: measures to promote social cohesion and integration can also give fresh impetus when it comes to stabilising dysfunctional inner cities and city centres in particular. Unlike a basic research project, the Diversity project focused on both activation and exchange. Difu's partners on the practitioner level were nine „project authorities“: Gernersheim, Goslar, Ilmenau, Michelstadt, Mühlacker, Saarlouis, Steinfurt, Weißenfels and Zittau. Difu was responsible for the accompanying research (awareness-raising, activation, support and analysis activities), focusing primarily on actors in the municipal administrations. The local authorities, for their part, were responsible for initiating or preparing measures (which were to be as concrete as possible) on the strategic/conceptual, structural and project level and (insofar as this was feasible within the project term and context) for implementing those measures as well. The overall project goal was to draw up recommendations for improving integration-policy approaches and for linking them with other strategic policy areas, as well as to provide local actors with practical know-how and general points of reference.

Naturally, a project of this nature cannot be conducted without discussions between researchers and practitioners and without the local authorities' commitment. The Difu project team is therefore extremely grateful to the nine towns and cities which embarked on the adventure of a research/practice project at the interface between integration and urban development. Their expressions of interest, submitted in the autumn of 2015, were accompanied by the desire and wish to break new ground. The project authorities also agreed to be repeatedly surveyed and questioned over the course of the project term, and to make productive use of the opportunities for dialogue with representatives from the other SMCs.

Diverse experiences have been gathered over the past two-and-a-half years: networks were established, strategies developed and project ideas discussed. Terms such as „integration“ and „participation“ were actively debated and attempts made to both make these concepts accessible and develop an understanding for them, given that

2 Building now falls within the remit of the Federal Ministry of the Interior, Building and Community (BMI).

they can help direct local authorities when they are setting their future course. It was an eventful time, not least because the manner in which everyday issues around migration are addressed changed significantly on account of the refugees who arrived in Germany during that period – in some places injecting unexpected momentum, in others triggering significant changes. Information about the project, the authorities taking part and the project results, including a final report, are available on the Difu website and project web page (www.vielfalt-in-stadt-und-land.de, in German only).

To throw open the debate well beyond the project's context and at the same time better reach out to the academic world and everyday local authority practice, in addition to publishing the final report Difu also organised a conference of experts which was held in Berlin on 26 April 2018 and put out two further publications: the position paper „Setting integration in motion. Building small and medium-sized towns' and cities' capacity for action" and this anthology.

This anthology

Like the Diversity project, this anthology brings together the views of both researchers and local authority practitioners. It allows space for academically sound papers, incisive opinions, and graphic and pictorial representations of the topic. The publication draws empirically from both the project context as well as other research and practical contexts, and it thus brings together authors who were directly involved in the Diversity project and others who were not but who have some substantive/specialist link with it. Space is explicitly provided for reflection on the topics of urban development and integration, and thus ways are sought to link the two more than has been the case in the past.

The first article in the anthology is the position paper „Setting integration in motion. Building small and medium-sized towns' and cities' capacity for action" in which the Difu project team invites experts in the field to join in the debate. The position paper takes a stand on selected facets of the debate by adopting well-founded positions derived from the project itself. The preconditions, potentials and constraints (status quo) when it comes to dealing with the topic are examined, as are various perspectives and the question of what needs to go on any future agenda. The underlying intention is to show the Institute's colours, as it were, focusing on a trenchant presentation and contentious opinions, too.

The anthology is divided into three parts:

The first part – **An Approach to Small and Medium-Sized Towns and Cities** – allows space for academic debate around the research object, namely SMCs. Although

the contributions are so varied, what they have in common is that they emphasise how diverse SMCs are. Small towns are far from uniform.

In her article „What now for small towns?“, Christine Hannemann, Professor and Head of Architecture and Housing Sociology in the Faculty of Architecture and Urban Planning at the University of Stuttgart, takes a clear stand in favour of small towns as a topic of research. It is not so much that small towns represent a gap in research (as is often assumed), Hannemann argues, but that there is a gap in the history of the reception of that research. Following this line of argument, the problem is that insufficient attention is given to publications about small towns. The author also makes it clear that small towns still exist and that in some cases they are thriving because they are well versed in cultivating their marginality.

Annett Steinführer, Project Lead and member of the scientific staff at the Thünen Institute of Rural Regions, discusses the redrawing of local government boundaries in her article „When small towns grow (too) big“. Based on her own empirical research she addresses the consequences of regional and administrative expansion – from the perspective of smaller town and city centres as well as from that of incorporated districts. Steinführer comes to the conclusion that the ruralisation of smaller towns, as evidenced in the redrawing of local government boundaries in recent decades, contrasts with the one characteristic which is frequently ascribed to this type of settlement, namely manageableness. The article also reveals a degree of ambivalence on the part of urban planners when it comes to strengthening small urban centres. This ambivalence stems from planning and policy action which is based on the „central places“ concept, from claims as to its efficiency, but it is also an unintended result of the actions of public, private-sector and private actors, as well as of its downside, the political, infrastructural and symbolic devaluation of villages, which often function merely as residential or „satellite“ villages.

Ricarda Pätzold, a member of the Difu project team, seeks out what unites and what separates towns and cities in her article „How are small towns wired differently?“ She shows that any attempt at finding one single answer to the question of what is typical for SMCs will only ever (also) emphasise their differences. The author questions the motives for and results achieved by (only) examining individual towns and cities of various sizes. Based on three keywords (stability, homogeneity and social hotspots) Pätzold shows that the changes afoot in towns and cities are less down to their size and more likely to be the consequences of general social and socio-economic developments.

Illustrative information about the towns and cities taking in the project round off the first part of the anthology – key data and photographs paint a picture of diversity.

The second part of the anthology – **Diversity in Town and City Centres** – illuminates the issues of „integration“, „diversity“ and „urban development“ from various academic and practical perspectives and examines the relationships between them. The special functions which inner cities exercise are addressed – not only in terms of providing housing, but also as spaces for people to meet and interact, the role of public spaces, and the perspectives and specific situations of refugees.

In his article „Social coexistence in town and city centres – actors, conflicts, perspectives“, Walter Siebel, Emeritus Professor of Sociology at the University of Oldenburg, takes a closer look at town and city centres. Among other things, he clearly establishes that trends which strengthen towns and cities also deepen the rifts running through urban societies. For example, the fact that towns and cities are increasingly attracting newcomers is exacerbating the already difficult housing situation for the local population from two directions: from the bottom up due to immigrants and „education migrants“, and from the top down on account of high-earning „gentrifiers“.

Bettina Reimann, Head of Difu’s Diversity Project, uses her article „Putting integration to the test – understanding the concepts and relevance for local authorities“ to build bridges between her (own) and others’ scientific study of diversity and integration, and the integration efforts undertaken in the project authorities. To meet the requirements of a research/practice project, the author underlays the rather more theoretical understanding of the concepts involved with what practitioners have to say on the subject. She shows that there are many in the project authorities who are willing to connotate the topic of integration more positively. At the same time, though, the authorities find it hard to come up with any solutions to how participation and social cohesion can succeed in a mobile society. The topic is linked to many questions and uncertainties which were exacerbated by the refugee situation.

In her article „Looking for town centres – finding neighbourhoods“ Ricarda Pätzold discusses one of the key hypotheses on which the Diversity project was based, namely that integration is also a socio-spatial process and thus has a very key role to play in urban centres, especially where town and city centres function as urban/social culmination points. The author shows that it is indeed an ambitious undertaking to link urban planning and integration issues both conceptually and practically.

In their article „Socio-spatial segregation in small and medium-sized towns and cities“ Detlef Landua and Gudrun Kirchhoff, both members of the Difu project team, examine where exactly people with a migration background live in the project authorities. They reveal that inner-city concentrations of migrants are not just a phenomenon to be observed in major cities. The authors draw on data from resident registers to illustrate how population groups are distributed across urban spaces, thus meeting a need voiced by the project authorities for better basic information (especially at the micro

level) about those who have recently joined their communities. Although these data do not go far enough in terms of providing solid evidence of segregation tendencies, they give the project authorities a basis from which they can improve their own local policy approaches and social infrastructure planning.

In her article „Places for people to meet – how to promote socio-spatial integration“ Gudrun Kirchhoff investigates how SMCs can create opportunities for structuring and spaces for enabling social integration. Within this context she also discusses the importance of social spaces and town and city centres as places where people can meet. Based on experience and insights gained in the project authorities Kirchhoff shows that people’s desire to interact and socialise more often than not comes up against others’ lack of interest in building deeper relationships and their tendency to remain in their own milieu.

In his article entitled „Public spaces: The initial spark for more courage for space and dialogue“, Andreas Paul, urban planner and co-owner of the Büro für urbane Projekte in Leipzig, shows how public spaces can provide the starting point for and be an expression of a vision of how towns and cities could be. Like Kirchhoff, Paul admits that local authorities have a deep-seated desire to create spaces where people can meet and interact. He notes that in reality SMCs often do not make the best use of their public spaces. The author advocates strengthening those places which form the „heart“ of towns and cities, for example market places, city parks and museum forecourts. He argues that these can become places where people meet and socialise, that is if they can be appropriated for that purpose. But that means that urban planners have to be open to uncertainty – and thus also to put up with groups appropriating spaces in ways which go beyond the local society’s popular conceptions.

The two articles which round off this part of the anthology focus on the refugees’ perspective. Stephan Beetz and Isolde Heintze, both Professors in the Faculty of Social Work at the University of Mittweida, discuss refugees’ strategies in their article „Improving your prospects when you don’t have any“. Drawing on empirical work they did in central Saxony, the authors show that refugees’ strategies primarily relate to coping with everyday situations. Insecurity and intransparency about various administrative processes are holding them back. With a view to the current debate around how settlement policies can strengthen rural regions, Beetz and Heintze advocate taking greater account of and giving greater recognition to refugees’ strategies, and that it is not primarily empty housing and job offers which are decisive for their migration behaviour but above all local integration regimes. Civil-society initiatives have a key role to play when it comes to developing and shaping such integration regimes.

Martin Schmelzer, parish priest in Weißenfels-Mitte and co-founder and head of the Active Weißenfels initiative, discusses „Religion as a challenge and opportunity for set-

tling refugees" based on his experience in Weißenfels, a town in Saxony-Anhalt. Taking the example of this highly secularised town, which was also part of the Diversity project, Schmelzer looks at the preconditions for, the opportunities and limits of social cohesion and neighbourliness. He shows what momentum the migration and integration of refugees created in terms of establishing networks and civic engagement in the town. The author makes the case for different cultures existing alongside each other as the prerequisite for them getting along together. This, he writes, presupposes people and their diversity being acknowledged and accepted.

The focus in the third part of the anthology – **Local Authority Controlling, Cooperation and Networking** – is on actors and action. Questions raised revolve around controlling, cooperation, coproduction and participation, and how different groups of actors, town and county, as well as towns as a whole and social spaces need to interact to ensure that local integration policies succeed. This part, more than the other two, puts the spotlight on personal opinions, especially those of local authority practitioners, associations and organisations, and academics. The voices of various actors are heard, highlighting their differences.

First, Ricarda Pätzold provides an insight into how policy-makers in the project authorities think and act. In her article „Who is We? We are the We! – Mayors on current challenges" she reports on and quotes verbatim from a fireside chat involving city officials from the project authorities. She shows how seriously the mayors involved take their mandate to shape their policies and communities, and how they perform their role, caught as they are between doing and moderating.

In their article „Learning processes in local authorities: Refugee migration as a catalyst for new forms of local cooperation and communication" Hannes Schammann, Junior Professor of Migration Policy at the University of Hildesheim, and Christin Younso, Research Assistant in the same faculty, address the learning processes of German local authorities in the course of recent refugee migration. They pinpoint two aspects at the heart of their learning process: cooperation and communication. For local politics and government that means that debates around migration issues must be brought out of offices and „backrooms" and into the public domain.

In her article „On the interplay of town and county in local integration policy" Gudrun Kirchhoff reflects on the experiences which the project authorities gathered. She identifies huge differences in how counties and towns/cities cooperate on integration – and makes out their shortcomings. Kirchhoff argues in favour of counties seeing themselves more as the providers of services to towns/cities and communities and above all taking on the role of coordinating and moderating their cooperation to support local authorities in performing their tasks.

Thomas Franke, Project Lead and Research Assistant at Difu, comes to the conclusion in his article „‘Socio-spatial’ action and the integration of refugees in districts” that the integration of refugees can be one of the goals of integrated, socio-spatial district development. Nevertheless, he claims, „integrated” district development – a specific form of organisation and action – cannot automatically be equated with district development, which primarily aims to solve the integration issues of those social groups living in a particular district. Where, however, the aim is to promote integration at the district level it makes sense for goals, strategies and projects to be developed in cooperation with those who live in the district – both long-term and newly arrived residents – given that they each have their own ideas and perspectives.

Wolf-Christian Strauss, a member of the Difu project team, takes up Thomas Franke’s ideas in regard to integrated urban development and socio-spatial action against the backdrop of experiences gained in the project authorities. In his article „Integration strategies: In search of orientation”, Strauss reveals how much local authorities need a conceptual basis for their integration policy action. He points to the opportunities and limits of integration strategies and discusses how they can be embedded in overarching strategies in relation to urban development and demographic change. It becomes clear in the course of the article that the experiences gained in those larger towns and cities which have been applying integration strategies for a long time cannot be transferred wholesale to smaller communities. Instead, it is important to take account of smaller communities’ own experiences, resources, capacities and skills.

In her article „Taking a stance: Everyone wants to do urban development?! Everyone should do urban development?! How good governance can promote diverse urban development”, Bettina Reimann shows that new partnerships and constellations are emerging in regard to urban development. Establishing networks for and with refugees can be seen as an example of the interplay between local government and civil society and between unpaid volunteers and salaried employees. The challenge here, Reimann writes, is to pick out the lessons learned and apply them in everyday integration and urban development practice.

Petra Schmettow, co-founder and board member of *finep – forum für internationale entwicklung + planung e.V.* in Esslingen, discusses why participation and integration – especially of migrants – still comes up against huge problems. In her essay „Why we don’t do what we should do, although we ought to know better”, Schmettow argues that we have no need for new recipes for facilitating integration. Rather, the problem is that the old recipes are not being used because decision-makers are afraid of differences of opinion, of change, of time constraints, of being overwhelmed by the task ahead. To allay these fears, Schmettow advocates forging alliances to stave off the pressure of time and to achieve results which actors often feel they are under.

Frank and Patricia Jessen, part of the management team of the Institut für interdisziplinäre Beratung und interkulturelle Seminare (ibis) look at one specific facet of migrants' participation, namely „Involving migrants in political bodies“. Based on their own empirical work, the authors examine local foreigners' and integration councils and come to the conclusion that they present obstacles and have pitfalls. The authors argue that foreigners' advisory councils/integration councils can make sense for a transitional period within a system of political participation by migrants in local authorities. In the long run and given the overall goal of inclusion, though, these separate bodies will no longer be needed.

In his article „A place at the table – migrant organisations as stakeholders, service providers and equal partners“ Kenan Küçük, among other things manager of the Multikulturelles Forum e.V., spokesperson for the Forum of Migrants in the Paritätischer Wohlfahrtsverband and, not least, a member of the Diversity project's advisory council, takes a stance on migrant organisations and their role in the integration process. He comes to the conclusion that despite the obstacles which still exist in Germany migrant organisations are gaining in relevance and building their capacities. At the same time, Küçük writes, they are increasingly being regarded as equal partners at the local level, though there is still a lot of catching up to be done in terms of their involvement in local authority decision-making processes and as regards their own degree of professionalisation. The author advocates having the courage to be more open to other cultures and to adopt bolder approaches to structural funding options for migrant organisations.

The anthology is rounded off by Michael Leinenbach, social planner, Deputy Head of Office and Director-General of Families and Social Affairs in Saarlouis, another authority which took part in the Diversity project. In his article „Societies, associations, social agencies – potentials for urban development and integration“ Leinenbach warns that civil society is being asked to do too much and that tasks are being shifted from permanent staff to volunteers. If districts and neighbourhoods are to fulfil their integration tasks, he writes, then it is essential that sufficient permanent staff are available.

Positionspapier

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

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

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) bzw. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 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.

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 Zuwanderung Geflüchteter eine gänzlich andere Dynamik erfuhr. 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.

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 Stadt-sanierung – 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.

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 Do-

minanz 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 Untersetzung 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 Konzeptbausteinen 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, Nachbarschaftstreffe 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 haben 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 Austausch 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.

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 werden 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 un-

ter 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 Entwicklung und Sicherung der Qualität 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 Ruhekickens – 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 ist vermeintlich ehernen „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, wertz-

schätzen. 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.

Literatur

- 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 (Hrsg.) (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.

A

Klein- und Mittelstädte –
eine Annäherung



A 1

Christine Hannemann

Kleine Stadt, was nun?¹

Die Forschung zu Kleinstädten birgt einige Fragen. Während in der Regel eine kleinstadtbezogene Forschungslücke ausgemacht wird, soll hier anders argumentiert werden: Nicht die Kleinstadt stellt eine Forschungslücke dar, sondern die Rezeptionsgeschichte weist die eigentliche Lücke auf, und Publikationen zu Kleinstädten werden viel zu wenig wahrgenommen. Dies mag unter Umständen auch damit zusammenhängen, dass der Forschungsgegenstand schwer zu fassen ist. Die Kleinstadt als Siedlungs- und Lebensform zwischen **Großstadt** und **Dorf** besitzt eine besondere Bedeutung innerhalb des Siedlungssystems Deutschlands. Gleichwohl ist dieser Stadttyp äußerst unbestimmbar: Was das sein soll, eine Kleinstadt, entzieht sich offensichtlich einer kohärenten Bestimmung.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst darauf eingegangen, wie über Kleinstädte geforscht wird (und wurde). Daran anschließend wird eine Annäherung an die Begrifflichkeit gesucht. Danach werden die für Deutschland relevanten regionalen Differenzierungen cursorisch erläutert und Besonderheiten von Kleinstädten zusammenfassend skizziert. Abschließend werden die Darlegungen zu den Kleinstädten in den aktuellen Kontext von Reurbanisierung und Abwanderung eingeordnet und kommentiert.

Kleinstädte als Forschungsgegenstand

Kontinuitäten und Diskontinuitäten der Kleinstadtforschung

Die Kleinstadt ist als Forschungsthema in allen wissenschaftlichen Disziplinen eher randständig vertreten. Selbst bei den Stadthistorikerinnen und Stadthistorikern haben offensichtlich die „spektakulären Veränderungen und systembedrohenden Zuspitzungen in den Ballungsgebieten (...) erheblich häufiger zu Analysen gereizt, als die Situati-

1 Ich danke Bettina Reimann und Ricarda Pätzold für die Diskussion und die Anregungen zum Text.

on in den ‚Passivräumen‘“ (Reulecke 1985: 48). Dabei kommt diesem Stadttypus trotz Industrialisierung und Urbanisierung eine beträchtliche Bedeutung zu. Zunehmend wird die Notwendigkeit einer **eigenständigen historischen Kleinstadtforschung** gesehen, haben sich doch kleine Städte als kontinuierliche Elemente der Städtelandschaft erwiesen (vgl. Zimmermann 1999: 5). Auch die theoretischen Grundlagen der Stadtplanung entstanden vor allem in Auseinandersetzung mit der Urbanisierung. Die Regionalplanung wiederum führt zwar über die städtischen Räume hinaus und erfasst auch Kleinstädte, ohne diese jedoch als eine eigenständige Stadtqualität zur Grundlage eines spezifischen planerischen Zugangs zu machen. Letztlich fällt die Kleinstadt zwischen die beiden Pole **Stadt** und **Land**. Es gibt zwar eine Dorf-, aber keine explizite Kleinstadtplanung. Das liegt sicher auch daran, dass dieser Stadttypus gar nicht so genau zu fassen ist und es gar keine gänzlich andere Planung braucht.

Auch der Blickwinkel der Stadtgeografie konzentrierte sich überwiegend auf Großstädte. Untersuchungen zu Kleinstädten gab es nur in Einzelfällen, so etwa durch den Nestor der altbundesdeutschen Kleinstadtgeografie Erwin Grötzbach, der 1963 „Untersuchungen über die Kleinstadt der Gegenwart in Süddeutschland“ publizierte. Nachfolgende deutschsprachige Studien, die explizit die Kleinstadt zum Forschungsgegenstand hatten, analysieren zumeist vergleichend eine kleinere Zahl von Orten. Sie zielten vorwiegend auf die Bestimmung von Typen und Typenreihen sowie auf die Entwicklung regionaler Kleinstadtsysteme (vgl. Niedermeyer 2000: 88 ff.). Als bedeutende siedlungsgeografische Arbeit zur Kleinstadt sind die „Untersuchungen über die Kleinstadt in Schleswig-Holstein“ (Stewig 1987) zu nennen. Anhand von 22 ausgewählten Kleinstädten untersuchte der Autor die Folgen der raumstrukturellen Prägung dieses Stadttyps und charakteristische sozioökonomische Prozesse des Wandels wie der Beharrung. Herausgearbeitet wurde die besondere Bedeutung des tertiären Sektors in Städten, die in einem agrarischen Umfeld lokalisiert sind. Auf der Grundlage der Analyse sozialer Merkmale der Bevölkerung definiert Stewig den Typus der Kleinstadt in Schleswig-Holstein als „Versorgungskleinstadt“. Unter Verweis auf Grötzbach (1963) stellt er eine weitgehend funktionelle Übereinstimmung der untersuchten Kleinstädte mit denen Süddeutschlands fest (ebenda: 362 f.).

Wenn man sich mit der „Kleinstadt“ als urbaner Siedlungsform beschäftigt, fällt vor derhand die diametral entgegengesetzte Bildlichkeit des Begriffes „Kleinstadt“ auf: Zum einen fungiert „Kleinstadt“ als Kennzeichnung von rückständigen, kleinbürgerlichen, langweiligen, unmodernen Lebensverhältnissen; der „deutsche Michel“ ist hier zu Haus. Zum anderen suggeriert der Begriff Lebensverhältnisse, die insbesondere großstadtmüde Menschen idealisieren, die mit Stichworten wie Idylle, Überschaubarkeit, Behaglichkeit, Romantik usw. verbunden werden. In der Literatur wird hier von einer spezifisch deutschen Kleinstadtromantik gesprochen.

Die Suche nach den Wurzeln der deutschen Kleinstadtromantik führt unmittelbar zur Großstadtkritik des 19. Jahrhunderts. Die deutsche Kleinstadtromantik entstand als Gegenbild zum Leben in den Großstädten und war eng mit den wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen beim Übergang vom Agrar- zum Industriestaat verbunden. Die zunehmende Konzentration der Bevölkerung in den Großstädten führte zu schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen, zum Aufbrechen traditioneller Verhaltensmuster und einer neuen sozialen Schichtung der Bevölkerung. In der Beobachtung der Menschen wurden die Großstädte nicht als Orte des sozialen Wandels wahrgenommen, sondern als Verursacher dieser Entwicklung. Wesentlichen Anteil an dieser Geisteshaltung haben pseudowissenschaftliche Theorien zur Großstadtkritik. So entstand das Bild von der Großstadt als Moloch, Sündenpfuhl und Ort des Verderbens. Aus der Sehnsucht und dem Verlangen der Menschen nach alten, vertrauten, überschaubaren Lebensverhältnissen und Identität in einer Zeit, in der nichts mehr so ist, wie es einmal war, entsteht eine Romantisierung des „Kleinstädtischen“, die damals noch mit dem Leben auf dem Land gleichgesetzt wurde (vgl. Bergmann 1970).

Im Kaiserreich kam es durch den Strukturwandel in der Gesellschaft und die zunehmende, immer mehr Lebensbereiche erfassende Urbanisierung zu einer Erosion der Bürgerschaft und des Bürgergeistes. Die kleinbürgerlich-reaktionäre Kritik formulierte als Gegenbild zur Großstadt eine idealisierte Vorstellung von Dorf und Kleinstadt. An der Wende zum 20. Jahrhundert bekam die Großstadt durch das Bildungsbürgertum eine breitenwirksame Sündenbockfunktion zugewiesen. Das Verhältnis von Stadt und Land ist seit dieser Zeit durch ein ideologisch motiviertes scharfes Schwarzweißbild gekennzeichnet. Das Land wurde nun zur „Quelle, aus der das gesamte Volk Erfrischung und Erstarkung schöpft“ (Riehl 1854: 140). Die Schattenseiten des kleinstädtischen Lebens – Goethe spricht in einer Erzählung auch vom „Unrat, der in den Gassen sich anhäuft“ – wurden von der deutschen Ideologie nicht wahrgenommen.

Eine spezielle ideologische Überhöhung der Kleinstadt erfolgte in der Zeit des Nationalsozialismus. Hier wurde „Kleinstadt“ als Synonym für ein Lebensideal gesetzt, das der nationalsozialistischen „Blut- und Bodenpolitik“ entsprach. Die Kleinstadtforschung nach 1945 wurde deshalb vor allem als Ideologiekritik des NS-Mythos der Kleinstadt betrieben. In „Wirklichkeit jedoch ist die Kleinstadt seit eh und je auch der sozio-kulturelle Ort, an dem Muffigkeit und Bösartigkeit, Pedanterie, Prüderie und geistige Engstirnigkeit ins Kraut schießen“ (Glaser 1969: 99) urteilte Hermann Glaser in seiner Untersuchung über die nationalsozialistischen Wurzeln in deutschen Kleinstädten. Er gab damit einem Bild Ausdruck, dem viele kritische Intellektuelle des 20. Jahrhunderts nicht unberechtigt anhängen. Zu vermuten ist, dass die nationalsozialistische Doktrin der Kleinstadtidealisation bis heute Tabuisierung und Stigmatisierung der realen Kleinstadt bewirkte. Dies würde auch die wenige Forschung zu diesem Thema erklären.

Kleine Städte und Gemeinden waren durchaus Gegenstand der empirischen Sozialforschung, insbesondere in der Tradition der Gemeindeforschung. Dabei war nicht das spezifisch Kleinstädtische Forschungsgegenstand, sondern „Gemeinde“ wurde als eine eigene soziale Institution betrachtet, die zwischen Familie und Gesellschaft steht. Des Weiteren wurde die Gemeinde als „pars pro toto“ (König 1958), d.h. als Totalität der Gesellschaft zur Untersuchung des komplexen Beziehungsgefüges von Gesellschaft herangezogen. Eine weitere Richtung propagierte Gemeindestudien als Methode der empirischen Sozialforschung. Diese Begründungen für den Sinn von Gemeindestudien als Methode sind durch die rasante Entwicklung der sozialwissenschaftlichen Forschungsmethoden und -techniken in den 1970er- und 1980er-Jahren hinfällig geworden. Die substantielle Begründung („Gemeinde als besondere soziale Einheit“) wurde durch die soziologische Theorieentwicklung entwertet (vgl. dazu Häußermann 1994). Die soziologische Modernisierungstheorie und die kritische Theorie in der marxistischen Tradition gingen von einer gesellschaftlichen Entwicklung aus, in deren Lauf sich die regionalen Differenzierungen abschleifen und auflösen sollten. Untersuchungen zu einzelnen Gemeinden zielten daher weniger auf die lokale Spezifik einer Stadt als auf die Tendenzen der „Modernisierung“, d.h. der Anpassung an gesellschaftliche Trends (vgl. Pahl 1968). Die Kleinstadtspezifik wurde daraufhin als stadtsoziologisches Forschungsthema überwiegend ausgeblendet. Auch die „Soziologie des ländlichen Raumes“ bzw. die Agrarsoziologie widmet ihre Untersuchungen dem Dorf, der Landwirtschaft und dem ländlichen Raum: Kleinstädte, obwohl geradezu Zentralisationsorte in diesen Regionen, werden traditionell nicht in den Gegenstandsbereich dieser Zweigdisziplin einbezogen.

Etwas anders verlief die Forschung in der DDR: Dort gab es seit Mitte der 1970er-Jahre – wenn auch ideologisch stark eingeschränkt – durchaus Bemühungen, die Kleinstadt als wissenschaftliches Untersuchungsfeld und wohnungspolitische Bauaufgabe zu etablieren. Mit Untersuchungen, die insbesondere im Bereich der Siedlungsgeografie und der Städtebauforschung erfolgten, sollten eine Einordnung der Kleinstädte in das hierarchische System der Städte der DDR geleistet und Investitionen in diesen Stadtyp gelenkt werden (vgl. Rosenkranz 1987). Dazu wurden Analysen erstellt über den siedlungspolitischen Stellenwert von Kleinstädten, über ihre defizitäre Infrastrukturausstattung und über Möglichkeiten der baulich-räumlichen Sanierung der Innenstädte. Mit demselben Ziel thematisierten einige wenige stadtsoziologische Arbeiten die DDR-Kleinstadt.

Seit der Vereinigung hat die Dynamisierung der Raumstrukturen in den 1990er-Jahren eine geringe Anzahl von Studien zu Kleinstädten veranlasst. Zunächst entstanden Studien zu Problemen und Möglichkeiten der städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung ostdeutscher Kleinstädte. Schäfer et al. (1992) weisen in ihrer Untersuchung auf die Spezifik der kleinen Städte in den Neuen Bundesländern hin. Diese bestehe darin, dass die „vorwiegend als ehemalige Ackerbürgerstädte entstandenen und

gewachsenen Siedlungseinheiten als ein besonderer und dominanter Typ in der Siedlungsstruktur der neuen Bundesländer eine bedeutsame Rolle spielen“ (ebenda: 6). Mehrere Untersuchungen analysieren Fehleinschätzungen und Fehlentwicklungen im Hinblick auf Neubauten und Einkaufszentren, bei dramatisch abnehmenden Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen im Land Brandenburg. Ohne nennenswerte Gegensteuerung und Innovation auf der lokalen Ebene würden die kleinen Städte dem Muster einer Dezentralisierung und Zersiedlung folgen, wie es von der Großstadtentwicklung her bekannt ist (vgl. Häußermann 1996; Schreiner 1995).

Seit den 2000er-Jahren widmen sich kleinstadtorientierte Studien dem **demografischen Wandel und/oder Schrumpfungprozessen**. So untersucht die Studie „Regulationsweisen der Kleinstadtentwicklung“ (Niedermeyer 2000) Entwicklungsbedingungen von Kleinstädten in einem ehemaligen Grenzraum, der nach der deutschen Vereinigung wieder eine zentralere geografische Lage in Deutschland erlangen konnte. Diese bewirkte allerdings, so die Studie, für die untersuchten Kleinstädte keine ökonomische und soziale Veränderung ihrer problematischen Situation als „periphermarginale Städte“ (ebenda: 316). Hannemann (2004) behandelt Kleinstädte als einen spezifischen Typus sozial-räumlicher Marginalisierung. Es wird gezeigt, wie im geschichtlichen Verlauf ostdeutsche Kleinstädte durch drei charakteristische Marginalisierungsschübe an Bedeutung verlieren: Der Erste war eine Folge der Industrialisierung im 19. Jahrhundert. Die zwei folgenden Schübe resultierten zum einen aus der Spezifik des sozialistischen Systems und zum anderen aus der bis heute überwiegend misslungenen Transformation seit der Einigung. Darüber hinaus untersucht sie anhand von vier Fallstudien, warum Kleinstädte urbane Schrumpfungsprozesse, trotz vergleichbarer Ausgangsbedingungen, so unterschiedlich bewältigen: Die einen können sich konsolidieren, die anderen können die Erosion nicht aufhalten. Auch spätere Studien verfolgen ähnliche Fragen. Eine Studie des Instituts für ökologische Raumentwicklung (IÖR) untersuchte in der erzgebirgischen Kleinstadt Johanngeorgenstadt den Umbau von Siedlungsstrukturen, also Schrumpfungsprozesse, als Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung (vgl. Müller et al. 2006).

Letztlich wird in der Literatur immer wieder darauf verwiesen, dass Kleinstädte wissenschaftlich kaum Forschungsgegenstand seien (vgl. z.B. Baumgart et al. 2004). Gleichwohl vermittelt das Resümee einer äußerst umfangreichen Bibliographie zur Kleinstadtforschung ein deutlich anderes Bild: „Nicht die Kleinstadt ist die Forschungslücke, sondern die Rezeptionsgeschichte weist die eigentliche Lücke auf. D.h. der Mythos der ‚Forschungslücke‘ ist nicht mehr ganz haltbar, denn wir haben es in der Realität eher mit einer ‚Erfassungs- und Wahrnehmungslücke‘ zu tun, die daher rührt, dass die existierenden Kleinstadt-Publikationen bisher nie in ihrer bereits vorhandenen Breite entdeckt und erfasst wurden. [...] In der nun vorliegenden, interdisziplinär-recherchierten Gesamt-schau hingegen weist das Thema eine nicht zu unterschätzende umfangreiche, eigene Literaturfülle auf“ (Herrenknecht 2005: 7). Auch aus forschungspolitischer Sicht scheint

sich die Wahrnehmung zu wandeln. So postuliert eine jüngere Publikation des BBSR² zum Thema diese neuere Forschungspolitik: „Klein- und Mittelstädte erfahren neuerdings erhöhte Aufmerksamkeit – unmittelbar als Forschungsgegenstand und mittelbar im Rahmen der aktuellen Städtebaupolitik.“ (2005: I) Bestärkt wird diese neue politische Aufmerksamkeit durch bundespolitische Initiative. Im Rahmen des Forschungsprogramm des Bundes „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) wurde im Juni 2015 das Forschungsfeld „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“ aufgelegt. „In einem vierjährigen Forschungsprozess sollen die wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Rahmenbedingungen dieser Städte analysiert und Entwicklungspotenziale identifiziert werden.“ (BBSR 2015: 1) Das Projekt, dessen Ergebnisse zum Zeitpunkt dieser Publikation noch nicht vorlagen, setzt weitgehend auf die Stärkung der Eigenkräfte der Städte. Im Diskurs von Politik, Verwaltung, Bürgerschaft und Wirtschaft sollen die eigenen Potenziale erkannt und eine tragfähige Zukunftsvision erarbeitet werden. Kleinstadtentwicklung soll so zur Gemeinschaftsaufgabe werden. Dabei werden die Identifizierung von lokal spezifischen Potenzialen und deren Inwertsetzung für eine nachhaltige Stadtentwicklung als zentral erachtet.

Des Weiteren gibt es seit 2013 erstmals in der Geschichte des Bundesbauministeriums seit Gründung der Bundesrepublik ein Referat, das explizit den Begriff „Kleinere Städte“³ (BMUB 2015) im Namen trägt. Selbst die erst 2007 gegründete Bundesstiftung Baukultur, die sich als unabhängige Einrichtung für die Belange der Baukultur in Deutschland einsetzt und die gebaute Umwelt zu einem Thema von öffentlichem Interesse machen möchte, thematisiert schon in ihrem zweiten Baukulturbericht 2016/17 (Michalski 2016) die Klein- und Mittelstädte sowie das Land. Diese ästhetisch-politische Initiative konzentriert sich auf die weniger komplexen räumlichen Bedingungen der Mittel- und Kleinstädte sowie der ländlichen Räume, denn hier leben, so die relevante Begründung, zwei Drittel der Bevölkerung auf 93 % der bundesdeutschen Gesamtfläche (ebenda : 7).

Kleinstädte im Licht der Statistik

In der Stadtforschung werden Stadttypen zunächst nach den **statistischen Kriterien** bestimmt. Der statistische Stadtbegriff stammt aus den 1870er-Jahren, als das Phänomen „Großstadt“ erstmals wissenschaftlich behandelt wurde. Als die Festlegung eines allgemein anerkannten Stadtbegriffs scheiterte, ging man dazu über, Städte nach **Gemeindegrößenklassen** zu definieren. Die deutsche Reichsstatistik teilte die Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl ein: von 2.000 bis unter 5.000 als Land-

2 BBSR = Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

3 Referat SW 17: Kleinere Städte in ländlichen Räumen, Grün in der Stadt.

städte, von 5.000 bis unter 20.000 als Kleinstädte, von 20.000 bis unter 100.000 als Mittelstädte und ab 100.000 als Großstädte. Grundsätzlich ist diese Klassifizierung noch heute gültig. Es gibt aber wegen des Wandels der Siedlungsstruktur und des veränderten Zuschnitts der administrativen Grenzen in Deutschland immer wieder Vorschläge, von Kleinstädten als Gebilden von 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern auszugehen (vgl. Klöpfer 1995: 913).

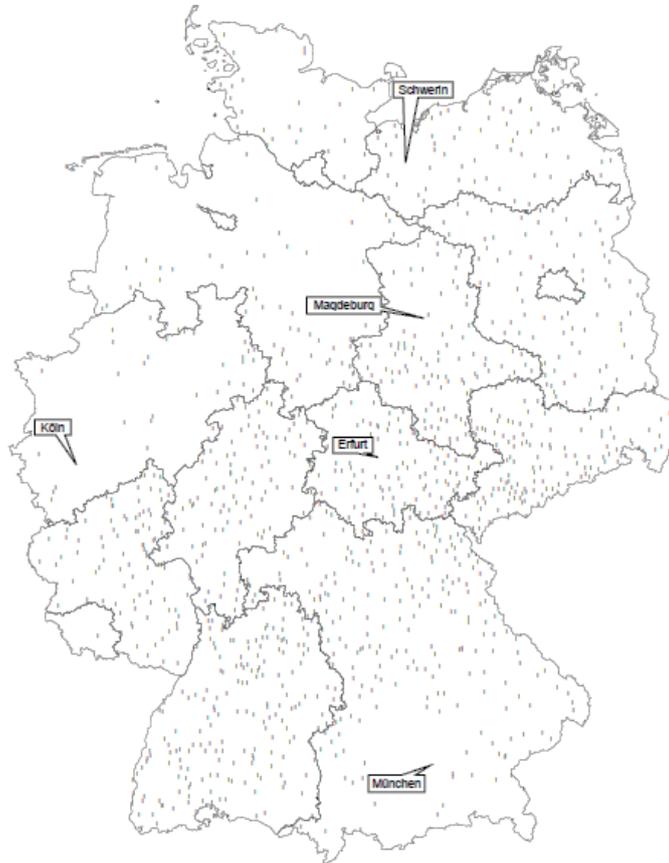
Da der **statistische Stadtbegriff** nur Einwohnerzahlen einschließt, nicht aber Aussagen über städtische Funktionen, Sozialstruktur und baulich-räumliche oder kulturelle Aspekte des Städtischen macht, wird er zwar als Grundlage für Stadtklassifizierungen verwandt; zahlreiche Modelle verschiedenster städtischer Professionen bemühen sich jedoch um **qualitative Differenzierungen**. So unterscheiden kulturhistorische Klassifikationen Städte nach ihren historischen Gründungs- und Funktionszusammenhängen, z.B. nach „Planstadt“, „Kolonialstadt“ oder „Ackerbürgerstadt“. Letztlich unterscheiden sich Kleinstädte nach Größe, Einwohnerzahl, wirtschaftlicher Basis, landschaftlicher Umgebung, nach ihrer Geschichte, ihrer Bebauungsstruktur und architektonischen Gestalt sowie nach ihrer Lage in einem überwiegend agrarisch geprägten Gebiet oder in einem industriellen Ballungsgebiet. Dennoch haben sie wesentliche **Gemeinsamkeiten** und heben sich hinsichtlich ihrer Problemlagen, **Siedlungsform** und **Lebensweise** von Groß- und Mittelstädten sowie Dörfern ab. In ihnen durchdringen sich sowohl städtische als auch dörfliche Lebensbedingungen.

Trotz der skizzierten Heterogenität gab es immer wieder Versuche, **verallgemeinernde Aussagen über diesen Stadttyp** zusammenzustellen (vgl. beispielsweise Schäfer et al. 1992: 33):

1. Die Anzahl der Bewohnerinnen und Bewohner liegt unter 15.000 bis 20.000.
2. Die wirtschaftliche und sozioökonomische Struktur wird von nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit bestimmt. Die Wirtschaft der Kleinstädte ist von ortsansässigem, gewerblichem Mittelstand geprägt.
3. Die baulich-räumliche Struktur ist städtisch geprägt durch ein Vorherrschen geschlossener, mehrgeschossiger Bebauungsformen im Ortskern, die Ausprägung eines Ortszentrums und einen hohen Anteil an Mehrfamilienhäusern.
4. Die Kleinstädte haben Gemeinsamkeiten hinsichtlich ihrer historischen Entwicklung, da die überwiegende Mehrheit der Kleinstädte im Mittelalter entstanden ist. Eine geringere Zahl sind Bergbaustädte bzw. Residenzstädte oder während der Industrialisierung aus Dörfern bzw. Arbeitersiedlungen hervorgegangen.

5. Viele Kleinstädte Deutschlands konnten bis heute die Qualität als „Zentraler Ort“ erhalten, zumindest auf unterer Stufe. Sie sind Schulstandorte, lokal-regionale Einkaufszentren und häufig auch Standorte von Kultur- und Freizeiteinrichtungen.

Abb. 1: Kleinstädte unter 15.000 Einwohner am 31.12.1999



Quellen: Statistisches Bundesamt: Auszug aus Gemeindeverzeichnis (Gemeinden mit Stadtrecht am 31.12.1999), Bundesamt für Kartographie und Geodäsie: Verwaltungsgrenzenkarte VG 1000 (Kartengrundlage), eigene Berechnungen, grafische Darstellung: Carsten Benke (Kleinstädte in Ostdeutschland: Welche Zukunft hat dieser Stadtyp? Humboldt Universität zu Berlin, Stadt- und Regionalsoziologie, Forschungsprojekt finanziert von der Fritz-Thyssen-Stiftung, Laufzeit 1/2000 bis 12/2001)

Bei der Interpretation der grafischen Darstellung ist zu berücksichtigen, dass durch die Vielzahl von Gebiets- und Gemeindereformen gerade in dicht besiedelten Gebieten Westdeutschlands, wie z.B. Nordrhein-Westfalen, der Stadtyp „Kleinstadt“ in der administrativen Gliederung und seiner statistischen Erfassung weniger auftaucht.

Kritische Auseinandersetzung mit der statistischen Kategorisierung

Aussagen über das Vorkommen von Kleinstädten zeigen deutliche Schwierigkeiten der Anwendung des statistischen Kleinstadtbegriffs: In den westlichen Bundesländern rechnet man häufig Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern zu den Kleinstädten, wobei die Grenze nach unten fließend ist. Für die ostdeutschen Bundesländer kann diese quantitative Klassifizierung nicht übernommen werden, weil hier zahlreiche Kleinstädte weniger als 15.000 und sogar weniger als 10.000 Einwohner haben (vgl. Schäfer et al. 1992). Nach diesen Einteilungen lebten 1999⁴ in den Neuen Bundesländern 52,1 % der Gesamtbevölkerung in Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern; in den alten Ländern 40,2 %. Nach dem traditionellen statistischen Kleinstadtbegriff (2.000 bis unter 20.000 Einwohner) haben die alten Länder einen Anteil an Kleinstadtbevölkerung von 34,9 % und die Neuen Länder von 35,15 % (vgl. Statistisches Bundesamt 2001: 59 f.). Wegen der Gemeindereformen ist es aber insgesamt statistisch kaum noch möglich, eine plausible quantitative Zahl zu gewinnen: Orientierung geben lediglich Berechnungen und Schätzungen, welche das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zusammenstellt. Dessen Veröffentlichungen unterstreichen immer wieder die Bedeutung von Klein- und Mittelstädten für Deutschland: Danach leben mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland – 54 % – in Klein- und Mittelstädten, und gut die Hälfte aller abhängig Beschäftigten hat dort den Arbeitsplatz (vgl. Adam 2005; Gatzweiler 2011 und BBSR 2012).

Unabhängig von der eng angelegten Definition nach einer festgelegten EW-Zahl zeigen Statistiken und Analysen (wie auch Abb. 1): Die „deutsche Stadt“ ist offensichtlich mittel- und kleinstädtisch geprägt. Die ostdeutsche Region ist erheblich ländlicher und kleinteiliger strukturiert und stellt sich bedeutend weniger großstädtisch dar. In den ländlich geprägten Gebieten Nordostdeutschlands ist das weitmaschige Netz der Kleinstädte besonders raumprägend, da Groß- und Mittelstädte weitgehend fehlen (siehe Abb. 1). „Die höchste Dichte an Kleinstädten gibt es heute – bedingt durch die starke frühere territoriale Zersplitterung – in Baden-Württemberg, in Franken und einem Band, das sich vom südlichen Sachsen in westlicher Richtung bis zum Mittelrhein erstreckt.“ (Gerhard/Hahn 2010: 107)

4 Das Jahr 1999 wurde bewusst zur Analyse ausgewählt, da in den nachfolgenden Jahren, wie in Westdeutschland in den 1970er-Jahren, auch in Ostdeutschland zahlreiche Gebiets- und Gemeindereformen durchgeführt wurden.

Regionale Differenzierung der „Krise“ der Kleinstädte

Das Fehlen starker innovativer Schübe und das schwache Wachstum von Einwohnerzahl und Stadtfläche haben seit dem Ausgang des Mittelalters den Abstand zwischen den größeren Städten mit ihren Handels- und Residenzfunktionen einerseits und den Klein- und Landstädten andererseits vergrößert. Die Attraktivität wirtschaftlich prosperierender Regionen seit der Industrialisierung hat dieses Gefälle noch vergrößert, denn nunmehr kam es zur Ausbildung von **Großstädten** neuen Typs und **Agglomerationen**, die eine immer stärkere Bedeutung erlangten: Die soziokulturelle Verfasstheit der Gesellschaft wurde von den Großstädten aus bestimmt (vgl. Reulecke 1985: 10 f.). Ein wichtiger Teil der Kleinstädte blieb auf einem niedrigen Niveau zurück; hier kam es zu einer „Bestandsentwicklung“ oder gar rückläufigen Tendenz. Der Bedeutungsverlust basierte auf der wirtschaftlichen Konkurrenz der industriellen Produktion, die sich überwiegend in den Großstädten oder deren Nahbereich ansiedelte, gegenüber der handwerklichen Tradition der Kleinstädte. Hinzu kamen der Rückzug von administrativ-staatlichen Funktionen aus der Fläche und die teilweise späte Verkehrserschließung durch leistungsfähige Transportmittel. Einige Kleinstädte verloren ihre zentral-örtlichen Funktionen, andere Kleinstädte konnten Anschluss an die Entwicklungen des 19. und 20. Jahrhunderts halten und gingen ihren Weg der Modernisierung als kleine Industrie-, Verwaltungs-, Wohn-, Militär- oder Erholungsstädte. Inwieweit sie den Anschluss an die moderne Entwicklung behielten, hing neben ihrer räumlichen Lage vor allem vom Modernisierungswillen ihrer Eliten ab. Insbesondere Kleinstädte im Umfeld von Großstädten gaben an diese entweder viele Einwohner ab und verloren häufig ihre Funktionsvielfalt oder nahmen tendenziell den Charakter suburbaner Schlafstädte an. Die Konkurrenz der Einkaufszentren, die Entleerung des ländlichen Raumes und die Zunahme des motorisierten Individualverkehrs, wie auch die neue Bedeutung des Internets und der damit verbundenen technischen Entwicklungen, verstärken die Tendenz des generellen Funktionsverlusts der Kleinstädte und ein „Überspringen“ dieses Stadttyps.

Dabei zeigt die Kleinstadtentwicklung regional unterschiedliche Entwicklungsverläufe (vgl. auch BBSR 2012: 80 ff.), die stark von wirtschaftlichen und politischen Prozessen geprägt sind. So führte beispielsweise die für die DDR-Zeit charakteristische einseitige Ausrichtung der Stadtwirtschaft auf Landwirtschaft, einen Industriebetrieb, einen Verwaltungssitz oder einen Garnisonsstandort nach 1990 zum Verlust der wirtschaftlichen Basis, zu hoher Arbeitslosigkeit und starker Abwanderung. Insbesondere die wirtschaftliche Monostruktur und der bauliche Verfall der Innenstädte erwiesen sich nach der Einigung als besondere Hypothek im Prozess der Transformation. Hinzu kommt der Verlust zentraler Funktionen: als Standort von Bildungseinrichtungen, Verwaltungen und Wirtschaftsunternehmen. Ihre Position als lokales Einkaufszentrum der Umgebung ist rückläufig oder erodiert durchschlagend. Der Funktionsverlust verschärft ein Problem, das allen Kleinstädten eigen ist: Da sie Orte mit geringer Bevölke-

rungszahl und relativ homogener Bevölkerungsstruktur sind, werden sie in ihrer Provinzialität und sozialen Enge durch die Stagnation zusätzlich zurückgesetzt (vgl. Hanemann 2004).

In prosperierenden Agglomerationen, wie beispielsweise der Stuttgarter Region, in der viele Kleinstädte liegen, ist dagegen die Entwicklungsdynamik seit Beginn der 1950er-Jahre durch ein früh einsetzendes Wachstum charakterisiert, das die funktionale Positionierung der einzelnen Kleinstädte im Siedlungssystem infolge von Suburbanisierungsprozessen verschob. Entwicklungschancen waren hier geprägt durch Lagegunst; größere Chancen hatten vor allem Kleinstädte mit Bahnanschluss. Einfluss hatte auch der Zeitpunkt, zu dem die Kleinstadt ins Kraftfeld der Agglomerationsentwicklung hineingeraten ist. Schließlich ist als eine entscheidende Variable die Gemeindegebietsreform Anfang der 1970er-Jahre zu berücksichtigen. So haben manche Kleinstädte im Umland der Agglomerationsräume im Zuge dieser Reform ihre politische Selbstständigkeit verloren, wurden zu Zentren von Mittelstädten vergrößert. Des Weiteren sind neue Gemeinden als **junge Kleinstädte** aus dem Zusammenschluss ehemaliger Landgemeinden entstanden. Auch gibt es nicht die typische Kleinstadt am Stadtrand. Vielmehr existiert eine große Vielfalt, die wiederum ihre lokal-regionalen Prägungen aufweist (vgl. Jessen/Brombach 2003).

Besonderheiten von Kleinstädten

Kleinstädte sind also schwer zu definieren, und es gibt zudem eine Vielzahl von Varianten dieses Stadttyps. Gleichwohl besitzt diese semiurbane Siedlungsform Merkmale bzw. Spezifika, die im Folgenden hervorgehoben werden.

Zentren des ländlichen Raumes

Klein- und Landstädte stärkten Stadt-Land-Verflechtungen über Jahrhunderte. Das Bild der rückständigen, auf landwirtschaftliche Produktion orientierten Ackerbürgerstädte muss revidiert werden, denn diese waren Dienstleistungszentren für ihre ländliche Umgebung – Standort der Märkte, Schulen, staatlicher Ämter, Kultureinrichtungen. Dass solche Funktionen für die Infrastruktur auch heute noch eine wichtige Rolle spielen, darauf verweisen z.B. die Studien von Stewig (1987). In der französischen Kleinstadtforschung werden die Wechselwirkungen von Kleinstädten mit ihrer ländlichen Umgebung ausgiebig thematisiert (vgl. Benke 2002; Laborie/Renard 1998). Auch mit Blick auf die „Small City“-Forschung in den USA sei hier deutlich hervorgehoben, dass Kleinstädte nicht losgelöst von der Entwicklung des gesamten Siedlungssystems zu betrachten sind: Einerseits sind sie von Entwicklungsprozessen abhängig, die von großen Metropolen ausgehen, andererseits verfügen sie über Eigengewicht, Beharrungsvermögen und

ein gewisses Maß an Eigendynamik. „Die Kleinstädte sind nicht nur ‚Spielball‘ translokaler Kräfte, sondern stabilisierende Elemente der Raumstruktur im ländlichen Raum. Als Zentren im ländlichen Raum werden sie auch in Zukunft eine bedeutsame Rolle im Siedlungssystem der USA spielen“ (Burdack 1993: 176).

Identitätsstiftende Stadtdenkmäler

Heute haben Kleinstädte vor allem bauhistorisch als „StadtDenkmäler“ (Friedrichs/Häußermann 2001: 319) eine identitätsstiftende kulturelle und touristische Bedeutung. Als Folge der ausbleibenden Entwicklungen haben sich in ihnen, so sie nicht durch den Zweiten Weltkrieg starke Zerstörungen erfuhren, die **Siedlungsform** und das historisch gewachsene Stadtbild in bemerkenswertem Maße erhalten. Diese Persistenz der räumlichen Strukturen wurde wesentlich durch die Parzellenstruktur und die damit verbundene Vielfalt von Einzeleigentümern bewirkt. Die Kleinstädte charakterisiert heute die Überlagerung mehrerer Zeitebenen: die Stadt des Mittelalters (Sakralbauten, Wehranlagen und auch Rathäuser) und die Stadt des 18. und 19. Jahrhunderts (Bürgerhäuser, Bauten des Staates und der Kommune). Dort, wo der Zweite Weltkrieg die Städte zerstörte, sind diese bis in die 1950er-Jahre hinein dem Stadtgrundriss entsprechend wieder aufgebaut worden. Mit der einsetzenden „Industrialisierung des Bauwesens“ erfolgten in den kriegszerstörten Städten der DDR eklatante Veränderungen, denn ein Eingehen auf örtliche Bedingungen wurde nur bei spektakulären „Prestigeobjekten“ realisiert. In der alten Bundesrepublik begann nach einer Phase der Vernachlässigung oder Modernisierung spätestens mit der Transformation der Innenstädte in verkehrsberuhigten Konsumzonen eine optische Historisierung der Altbausubstanz. In der DDR konnte diese Entwicklung nicht vollzogen werden. Deshalb präsentierten sich viele Kleinstädte zur Zeit der Wende in einer – wenn auch sehr desolaten – Fassung, die die historische Ausgangslage erheblich originalgetreuer als in vielen westdeutschen Kleinstädten darstellte (vgl. Schäfer et al. 1992). Der damit gegebene hohe Investitionsbedarf wurde nach der Wende zwar durch weitere Probleme verschärft; dennoch konnten die historischen Innenstädte erfolgreich substanziiell saniert werden.

Kleinstädte bedienen häufig „historische Symbolisierungen“ – insbesondere durch ihre innerräumliche Persistenz und die Prägung durch historische Bauwerke als alleinige identitätsstiftende Landmarken. Diese kognitive Belegung von Hyperräumen wird als *Imagineering* bezeichnet und thematisiert zum Beispiel die Umwandlung von Ortszentren in Einkaufszentren, vor allem aber von historischen Altstädten in touristische Bühnenbilder. Dies bewirkt auf der einen Seite eine Disneyfizierung von Stadtkultur und Stadtatmosphäre, aber auf der anderen Seite kann dies die wirtschaftliche Existenz von Kleinstädten bilden.

Gehen oder Bleiben – Bindungsfaktoren von Kleinstädten

Kleinstädte, die nicht in prosperierenden Regionen liegen, zeichnen sich – in gewisser Weise überraschend – dadurch aus, dass sie trotz Marginalisierung seit Beginn der Industrialisierung weiter Bestand haben. Dafür verantwortlich sind **endogene Potenziale**, insbesondere die sozialen Bindungskräfte ihrer Bewohnerinnen und Bewohner und ihre kulturellen Eigenheiten. Eine solche „Kultur der Marginalität“ (Hannemann 2004) kann zur Bewältigung gesellschaftlichen Wandels und sozialer Krisen beitragen. Lokale Austauschbeziehungen, subsistenzwirtschaftliche Orientierungen und nachbarschaftliche Unterstützungssysteme, familiäre Solidarität und vor allem Freundschaftsbeziehungen vergrößern die Lebensqualität. Außerdem gewährleisten sie einen gewissen Lebensstandard, auch bei geringeren Einkünften.

Die Entscheidung für die Kleinstadt erscheint als eine Wahl von Risikominimierung in unsicheren Zeiten – minimiert werden die Risiken der Anonymität und Entfremdung in einer globalisierten Welt, eines unsicheren Arbeitsmarktes und ungewisser Partnerschaften. Die Risiken steigern sich, so meinen viele Bewohnerinnen und Bewohner der Kleinstadt, mit der **Großstadt**, während sich die Kleinstadt als „problemreduziert“ und „vollständiger“ darstellt – im Sinne von „räumlich überschaubar“ und „sozial nah“. Allerdings müssen diese Ergebnisse alters-, geschlechts- und milieuspezifisch relativiert werden. Die Formen des sozialen Zusammenlebens sind stark durch soziale Kontrolle gekennzeichnet. Kleinstädte bieten aufgrund ihrer sozialen und räumlichen Struktur kaum Nischen für Subkulturen, denn es fehlt die „kritische Masse“ an Personen. Insbesondere „die Jugend“ kann aufgrund des schmalen Angebotsspektrums bestimmte Optionen nicht wahrnehmen und richtet ihr Interesse auf die Großstädte.

Ausblick: Kultur der Marginalität

Die zahlreichen kleineren Städte in Deutschland waren, sind und werden nicht homogen: „Sie sind dicht oder dünn besiedelt, nah an einem Ballungsraum oder peripher gelegen, finanziell gut oder schlecht gestellt, touristisch attraktiv oder eher unbekannt. Einige Gemeinden sind namhaft als attraktiver Wohnstandort, andere haben eine starke Wirtschaft. Das räumliche und zeitliche Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum gilt für ganz Deutschland. Dabei spielt die Erreichbarkeit und Entfernung zum nächstgrößeren Zentrum eine entscheidende Rolle.“ (Michalski 2016: 18) Gleichwohl sind die unterschiedlichen Ausprägungen von Lebenspraxis in kleinen Städten generell überschaubar, berechenbar und nahbar. „Man“ kennt sich. Das hat Vor- und Nachteile zugleich, denn die Kehrseite von Marginalisierung und „sozialer Enge“ verweist auf Qualitäten, die das „Überleben“ kleiner Städte befördern: Kleinstädte existieren noch immer, weil sie eine Kultur der Marginalität einüben konnten zu einem Zeitpunkt, an dem urbane Rückbildungsprozesse für größere Städte noch ein

undenkbarer Stadtentwicklungspfad waren. Ihre „Dauerbenachteiligung“ bewirkte eine Ausformung und Rückbesinnung auf Qualitäten, die zu einer „Persistenz der sozialen Netze“ beitragen. Dies umfasst eine produktive Verarbeitung von ungünstigen Rahmenbedingungen, die von der Kleinstadt nicht oder nur gering beeinflussbar sind. Die „Kultur der Marginalität“ reproduziert diese nicht, sondern entwickelt Interaktionsformen und Institutionengefüge, die aus den begrenzten Ressourcen ein Maximum an kollektiver Lebensbewältigung herausholen.

In jüngster Zeit wird zunehmend die gestiegene Attraktivität der großen Städte konstatiert. Der Fokus in Deutschland richtet sich auf das Wohnen in den Großstädten. „Reurbanisierung“ (vgl. z.B. Brake/Herfert 2012) wird dieser Trend genannt. Obwohl die Bevölkerung insgesamt nicht wesentlich wächst, wird aktuell ein verändertes Wanderungsmuster in der Bevölkerung konstatiert: „Dieses neue Wanderungsmuster nennen wir ‚Schwarmverhalten‘. Der Begriff soll ausdrücken, dass insbesondere die jüngere Bevölkerung wie Vögel aus den meisten Regionen Deutschlands aufsteigen, als Schwarm in vergleichsweise wenige ‚Schwarmstädte‘ einfallen und dort für knappen Wohnraum sorgen, während sich die Abwanderungsregionen zunehmend entleeren.“ (Simons/Weiden 2015: 1) Vom Trend der Abwanderung haben sich die großen wirtschaftsstarken Städte und Regionen abgekoppelt, die aufgrund besserer Jobperspektiven und ihrer kulturellen Vielfalt zu den Gewinnern der Binnenwanderung gehören. Nichtsdestotrotz zeigen alle repräsentativen Wohnwunschbefragungen über die Jahre immer wieder: Gäbe es eine Wahl, gehörte die Kleinstadt zu den bevorzugten Lebensorten. „Wohnwünsche“⁵, so konstatieren die Autorinnen und Autoren der Stiftung Baukultur zum Thema „Stadt und Land“, zielen auf das Wohnen und Leben mehrheitlich in einer kleinen Landgemeinde. „Das ergeben wissenschaftliche Studien und Umfragen von Bausparkassen, auch die aktuelle Bevölkerungsbefragung der Bundesstiftung Baukultur bestätigt es. Mit dem Wunsch nach einem Leben in einer kleinen Gemeinde ist jedoch nicht die Vorstellung von einem dörflichen Leben und Arbeiten verbunden. Vielmehr wird das Land gleichgesetzt mit ‚Wohnen im Grünen‘: Die intakte Natur, Ruhe vor Lärm und Stress, die Sehnsucht nach Heimat, Bodenständigkeit und Idylle gehören dazu. Trendforscher beobachten in diesem Zusammenhang

5 Im Auftrag der Bundesstiftung Baukultur führte das Meinungsforschungsinstitut Ipsos Public Affairs 2015 eine repräsentative Bevölkerungsbefragung durch. Dazu wurden 1.200 Bürgerinnen und Bürger ab 18 Jahren telefonisch zu ihren Einstellungen und ihrer Zufriedenheit im Hinblick auf die derzeitige Wohnumgebung und das soziale Zusammenleben befragt. Bei einigen Fragen waren Mehrfachnennungen bei der Beantwortung möglich.

B3 Frage nach „Bevorzugte Wohngegend“: „Einmal ganz unabhängig von ihrer finanziellen Situation oder anderen Rahmenbedingungen: Wo würden Sie am liebsten wohnen, wenn Sie es sich aussuchen könnten: In einer Großstadt, in einer Mittel- oder Kleinstadt oder in einer ländlichen Gemeinde?“ „In einer Großstadt“ antworteten lediglich 21 % der Befragten. Die Mehrheit bevorzugte es „in einer Mittel- oder Kleinstadt (33 %) beziehungsweise „in einer ländlichen Gemeinde“ (45 %) zu leben. Mit „weiß nicht/ keine Angabe“ antwortete 1 % der Befragten (vgl. Michalski 2016: 155).

vor allem bei Großstädtern eine neue Wertschätzung dem Land gegenüber. Menschen suchen ein Gegengewicht zur Unübersichtlichkeit der globalisierten Lebensräume und zur Reizüberflutung in ihrer urbanen Wirklichkeit.“ (Michalski 2016: 36 f.)

Weiterführende Überlegungen ergeben sich aus der stark gestiegenen Zuwanderung nach Deutschland. Diese Menschen werden verwaltungstechnisch zwar als Flüchtlinge „markiert“, aber real sind es Menschen, die ein starkes Interesse an einer Neuorientierung ihrer Lebensverhältnisse haben. So manche Kleinstadt könnte daraus eine neue Perspektive für die Zukunft generieren. Vergleichbar zur großen Flüchtlingswelle nach dem Zweiten Weltkrieg: Je nach Politik und Engagement könnten Kleinstädte daraus explizit Entwicklungsschübe gewinnen. Die Chancen für diesen Entwicklungspfad sind da. In Deutschland anerkennt zunehmend auch die breite Öffentlichkeit, dass unser Land ein Einwanderungsland ist. Es ist eine offene Frage, ob diese Chancen in den Kleinstädten erkannt und gelebt werden.

Literatur

- Adam, Brigitte (2005): Mittelstädte – eine stadtregionale Positionsbestimmung, in: Informationen zur Raumentwicklung 8 (2005), S. 495–523.
- Baumgart, Sabine, et al. (Hrsg.) (2004): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt?, SRPapers, Nr. 1, Dortmund.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Analysen Bau.Stadt.Raum, Band 10, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen, http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2015/PotenzialeKleinstaedte/PotenzialeKleinstaedte_node.html;jsessionid=402EA3B54C63328F678B6F730AD4A646.liv e21303#Start (letzter Abruf: 22.02.2018).
- Benke, Carsten (2002): Les petites villes. Kleinstädte in Frankreich – Querschnitt der aktuellen Forschungslage. Recherche für das Forschungsprojekt „Kleinstädte in Ostdeutschland“ an der Humboldt Universität zu Berlin, Berlin (unveröff.).
- Bergmann, Klaus (1970): Agrarromantik und Großstadtfeindschaft, Meisenheim am Glan.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Organisationsplan, https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Organigramme/organigramm_bf.pdf (letzter Abruf: 05.03.2018).
- Brake, Klaus, und Günter Herfert (Hrsg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland, Wiesbaden.
- Brombach, Karoline, und Johann Jessen (2005): Kleinstädte in Großstadtregionen. Funktionsräumliche Spezialisierung und Zentrumsfunktion am Beispiel Region Stuttgart, in: Informationen zur Raumentwicklung 8 (2005), S. 477–500.
- Burdack, Joachim (1993): Kleinstädte in den USA: jüngere Entwicklungen, dargestellt am Beispiel der Upper Great Lakes Area, Diss. Universität Bamberg, Bamberg.
- Friedrichs, Jürgen, und Hartmut Häußermann (2001): Die Entwicklung der Städte in den neuen Bundesländern, in: Bertram, Hans, und Raj Kollmorgen (Hrsg.): Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen, S. 315–339.

- Gatzweiler, Hans-Peter (2011): Stadterneuerung und -umbau auf dem Lande – Herausforderungen und Handlungsfelder, in: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub) 2 (2011), S. 49–53.
- Gerhard, Ulrike, und Barbara Hahn (2010): Städte und Stadtentwicklung, in: Häsgen, Dirk, et al. (Hrsg.): Deutschlandatlas, Darmstadt, S. 105–126.
- Glaser, Hermann (1969): Kleinstadt-Ideologie. Zwischen Furchenglück und Sphärenpflug, Freiburg.
- Grötzbach, Erwin (1963): Geographische Untersuchung über die Kleinstadt der Gegenwart in Süddeutschland, Kallmünz u.a.
- Hannemann, Christine (2004): Marginalisierte Städte. Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess, Berlin.
- Häußermann, Hartmut (1994): Das Erkenntnisinteresse von Gemeindestudien. Zur De- und Rethematisierung lokaler und regionaler Kultur, in: Darlien, Hans-Ulrich, et al. (Hrsg.): Systemrationalität und Partialinteresse, Baden-Baden, S. 223–245.
- Häußermann, Hartmut (1996): Sicherung der Lebensqualität und der Zukunft in Klein- und Landstädten des Landes Brandenburg, in: MSWV Brandenburg aktuell 3 (1996), S. 21–24.
- Herfert, Günter, und Frank Osterhage (2011): Bevölkerungsentwicklung – Schrumpfung auch im Westen angekommen, N aktuell 5/1 (01.2011), http://aktuell.nationalatlas.de/bevoelkerungsentwicklung-1_01-2011-0-html/ (letzter Abruf: 19.06.2015).
- Herrenknecht, Albert (2005): Editorial, in: Die vernachlässigten Kleinstädte. Der vergessene Teil des ländlichen Raumes, Pro-Regio-Online, Zeitschrift für den ländlichen Raum 3 (2005), S. 5–14.
- Jessen, Johann, und Karoline Brombach (2003): Die Kleinstadt im Suburbanisierungsprozess. Nivellierung oder Selbstbehauptung. Beispiel Region Stuttgart, in: Zimmermann, Clemens (Hrsg.): Kleinstädte in der Moderne, Ostfildern, S. 183–196.
- Klöpper, Rudolf (1995): Stichwort: Stadtypologien, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumplanung, Hannover, S. 911–916.
- Knox, Paul, und Heike Mayer (2009): Kleinstädte und Nachhaltigkeit: Konzepte für Wirtschaft, Umwelt und soziales Leben, Basel/Boston/Berlin.
- König, René (1958): Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, Hamburg.
- Laborie, Jean-Paul, und Jean Renard (Hrsg.) (1998): Bourgs et petites villes, Toulouse.
- Meyer-Kriesten, Kerstin (2002): Klein- und Mittelstädte – ihre Funktion und Struktur, in: Institut für Länderkunde Leipzig (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Band 5: Dörfer und Städte, Heidelberg/Berlin, S. 58–61.
- Michalski, Daniela (Hrsg.) (2016): Baukultur Bericht 2016/17. Stadt und Land, unter Mitarbeit von Anne Schmedding, Martin zur Nedden, Franciska Frölich von Bodelschwingh, Ricarda Pätzold, Wolf-Christian Strauss und Ana Shalin Stoeckermann, Potsdam.
- Müller, Bernhard, et al. (2006): Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfbedingungen als Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung. Modellvorhaben im Zentralen Erzgebirge um Johannegeorgenstadt, Abschlussbericht, IÖR, Dresden.
- Niedermeyer, Martin (2000): Regulationsweisen der Kleinstadtentwicklung. Eine Analyse peripherer Kleinstädte im Grenzraum von Südhüringen und Nord-Unterfranken, in: ders. (Hrsg.): Kleinstadtentwicklung, Würzburg, S. 47–375.
- Pahl, Ray E. (Hrsg.) (1968): Readings in Urban Sociology, Oxford.

- PRO (2004): Pro-Regio-Online, Zeitschrift für den ländlichen Raum: Die vernachlässigten Kleinstädte. Der vergessene Teil des ländlichen Raumes, Teil I: Kleinstadt-Bilder – Kleine Sozialgeschichte der ländlichen Kleinstadt von 1945–2000, Nr. 2 (2004), http://www.pro-regio-online.de/html/heft_2_2004.html (letzter Abruf: 31.07.2015).
- PRO (2005): Pro-Regio-Online, Zeitschrift für den ländlichen Raum: Die vernachlässigten Kleinstädte. Der vergessene Teil des ländlichen Raumes, Teil II: Die „Kleinstadt-Bibliographie“ 1945–2005, Nr. 3 (2005), http://www.pro-regio-online.de/html/heft_3_2005.html (letzter Abruf: 31.07.2015).
- Reulecke, Jürgen (1985): Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt/M.
- Riehl, Wilhelm Heinrich v. (1854): Die Naturgeschichte des Volkes als Grundlage einer deutschen Sozialpolitik, Bd. 1: Land und Leute, Stuttgart u.a.
- Rink, Dieter, und Manuel Wolff (2015): Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011, in: Raumforschung und Raumordnung 73 (2015), S. 311–325.
- Rosenkranz, Christa (1987): Demographische und soziale Aspekte der gesellschaftlichen Funktion und Entwicklung von Kleinstädten. Diss. A. Akademie für Gesellschaftswissenschaften beim Zentralkomitee der SED/Institut für Marxistisch-Leninistische Soziologie, Berlin.
- Schäfer, Rudolph, et al. (1992): Kleinstädte und Dörfer in den neuen Bundesländern – Aufgabenfeld für die städtebauliche Erneuerung, Göttingen.
- Schreiner, Dietrich (1995): Klein- und Landstädte in peripheren und ländlichen Räumen – Stabilisierung und Entwicklung durch Stadterneuerung, in: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (Hrsg.): Klein- und Landstädte im Land Brandenburg, Schriftenreihe „Stadtentwicklung und Wohnen“ des ISW, Frankfurt/O., S. 5–15.
- Simons, Harald, und Lukas Weiden (empirica Beratung und Forschung) (2015): GdW Studie – Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster, GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Berlin.
- Statistisches Bundesamt (1999): Auszug aus Gemeindeverzeichnis: Gemeinden mit Stadtrecht am 31.12.1999, Wiesbaden (Sonderauswertung).
- Statistisches Bundesamt (2001): Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Stewig, Reinhard (Hrsg.) (1987): Untersuchungen über die Kleinstadt in Schleswig-Holstein, Kiel.
- Zimmermann, Clemens (1999): Die kleinen Städte auf dem Weg in die Moderne, in: Informationen zur modernen Stadtgeschichte 2 (1999), S. 5–11.

Annett Steinführer

Wenn die kleine Stadt (zu) groß wird

Gemeindegebietsreformen aus der Perspektive vor Ort

Mehr als 500 km² umfasst die sachsen-anhaltische Einheitsgemeinde Stadt Möckern mit ihren 50 Ortsteilen seit 2010. Damit ist ihre Fläche um ein Fünftel größer als die der Millionenstadt Köln. Doch mit 13.000 Einwohnern und als Grundzentrum gilt Möckern als Kleinstadt – dabei bezieht sich die Bevölkerungszahl auf die Summe aller Ortsteile, die funktionale Zuweisung aber nur auf die sogenannte Kernstadt mit ihren knapp 3.200 Einwohnern¹.

Zwar handelt es sich bei diesem Beispiel um einen Extremfall der flächenhaften Erweiterung einer ländlichen Siedlung, die seit dem Mittelalter mit Stadtrecht begabt ist, doch verdeutlicht es: Wer sich heute mit Klein- und Mittelstädten in Deutschland befasst, kommt am Dorf nicht vorbei, denn die Verländlichung der kleineren Städte im Zuge von Gebiets- und Funktionalreformen der vergangenen Jahrzehnte ist ein wesentliches Strukturmerkmal nichtmetropolitaner Gemeinden.

Dieser Beitrag thematisiert Folgen dieser räumlichen wie administrativen Ausdehnung einerseits aus der Perspektive der Zentren kleinerer Städte, andererseits ausgehend von den eingemeindeten Ortsteilen. Zur Veranschaulichung bestimmter Aussagen werden vereinzelt – ohne Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit – anonymisierte Zitate aus eigenen Forschungsprojekten in zehn Kleinstädten (mit 5.000 bis unter 15.000 EW sowie 3–

1 Angaben unter Bezug auf die Webseite der Einheitsgemeinde (www.moeckern-flaeming.de; Bevölkerungsstand 31.12.2016) und den 1. Entwurf des Regionalen Entwicklungsplans (REP) der Planungsgemeinschaft Magdeburg von 2016. Mit Stand Oktober 2017 befindet sich dieser in der Neuaufstellung (<http://www.regionmagdeburg.de/index.phtml?sNavID=493.83&La=1>) (Zugriff jeweils 30.10.2017).

15 Ortsteilen) in sechs verschiedenen Bundesländern verwendet, die seit 2011 durchgeführt wurden².

Gemeinden und Gebietsreformen

Gebietsreformen gelten (nicht nur) in der Bundesrepublik seit Jahrzehnten als probates Mittel, um Kommunalverwaltungen an gesellschaftliche Veränderungen anzupassen und ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen. In der jüngeren Vergangenheit werden neben Effektivitäts- vor allem Effizienzargumente bemüht. Am Beispiel von Sachsen-Anhalt liest sich dies wie folgt: Mit der letzten Gemeindegebietsreform 2009/2010 sollten „zukunftsfähige gemeindliche Strukturen geschaffen werden, die in der Lage sind, die eigenen und übertragenen Aufgaben dauerhaft sachgerecht, effizient und in hoher Qualität zu erfüllen und die wirtschaftliche Nutzung der erforderlichen kommunalen Einrichtungen zu sichern“ (Landtag von Sachsen-Anhalt 2016: 2). Trotz des expliziten Bezugs auf Effizienz gehörte, so die Landesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage einer AfD-Abgeordneten im Landtag 2016, die Kosteneinsparung hingegen „nicht zu den originären Zielen“ (ebenda; vgl. auch Hövelmann [2008]: 72–76).

In ländlichen Räumen sollen auf Gemeindeebene mit solchen Gebietsreformen stets auch die vielfältigen Funktionsverluste von Dörfern und Landstädten kompensiert und kleinstädtische Zentren als Ankerpunkte gestärkt werden. Planerisch geht damit in der Regel die Zuweisung einer mindestens grundzentralen Funktion einher³.

In der Hochphase des Reformfeifers zwischen 1960 und 1976 nahm die Zahl der Gemeinden in der damaligen Bundesrepublik von 24.500 auf 10.700 und damit um 56 % ab (vgl. Simons 1978: 5). Ganz im Sinne des in Politik und Wissenschaft gleichermaßen vorherrschenden Paradigmas einer „nachholenden“ Modernisierung wurde dieser Prozess nach der Wiedervereinigung auch in den fünf ostdeutschen Flächenländern vollzogen: Innerhalb von zehn Jahren verringerte sich hier die Zahl der Gemeinden um 30 %, und 2015 war sie im Vergleich zu 1990 von 7.600 auf knapp 2.700 und damit um 65 % gesunken (vgl. Tab. 1). Auffällig sind in diesem Zusammenhang die großen Unterschiede zwischen den Ländern: Während im Zeitraum 1990 bis 2015 die Zahl der

2 Die als Quellen der Zitate verwendeten Kürzel beziehen sich auf leitfadengestützte Interviews aus zwei Forschungsprojekten: IH auf eine Fallstudie in einer Kleinstadt im Ost- und einer im Westharz (Steinführer/Küpper/Tautz 2012), IK auf eine bundesweite explorative Studie in acht Kleinstädten (Steinführer 2018, im Erscheinen). Die Zitate stammen von Ortsbürgermeistern (IH) bzw. den Verwaltungsspitzen oder für Stadtentwicklung Verantwortlichen (IK).

3 Einen Sonderfall stellt das Land Brandenburg dar, in dem die Planungskategorie der Grundzentren 2009 abgeschafft wurde. Seit Ende 2017 werden in der politischen Landschaft Stimmen lauter, die sich für eine Wiedereinführung der Grundzentren mit dem nächsten Landesentwicklungsplan stark machen.

Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern um 34 % zurückging, waren es in Sachsen-Anhalt 84 %. 1990 lag die mittlere Bevölkerungszahl der Gemeinden Ostdeutschlands zwischen 1.438 in Brandenburg und 2.930 in Sachsen (vgl. Milbert 2010: 7), 2015 zwischen 2.136 in Mecklenburg-Vorpommern und 10.300 in Sachsen-Anhalt. Bundesweit sind die Extremwerte in Rheinland-Pfalz (1.758) bzw. Nordrhein-Westfalen (45.115) zu finden (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Ausgewählte Grundlagendaten für die Gemeinden der 13 Flächenländer, 1990–2015

	Zahl der Gemeinden				EW Ø insgesamt (2015)	Zahl der Gemeinden mit ... Einwohnern (2015)		
	1990	2000	2015	1990–2015 in %		5.000–20.000	20.000–50.000	50.000–100.000
Baden-Württemberg	1.112	1.112	1.103	-1	9.882	413	79	13
Bayern	2.100	2.102	2.099	0	6.247	490	53	9
Hessen	429	430	430	0	14.498	246	46	7
Niedersachsen	1.053	1.052	996	-5	8.147	243	72	12
Nordrhein-Westfalen	396	396	396	0	45.115	184	134	46
Rheinland-Pfalz	2.304	2.306	2.305	0	1.758	105	12	5
Saarland	52	52	52	0	19.146	42	9	-
Schleswig-Holstein	1.131	1.130	1.112	-2	2.575	76	16	3
Brandenburg	1.793	1.474	418	-77	5.945	97	23	3
Mecklenburg-Vorpommern	1.124	1.000	755	-33	2.136	42	4	4
Sachsen	1.626	544	429	-74	9.522	143	19	3
Sachsen-Anhalt	1.364	1.289	218	-84	10.300	80	22	1
Thüringen	1.705	1.017	849	-50	2.557	59	15	2
Gesamt	16.189	13.904	11.166	-31	7.409	2.220	504	108

Anmerkung: Die Zahl der Gemeinden wird nach Milbert (2010) angegeben. Größere Abweichungen für 2000 im Falle von Bayern (-46) und Niedersachsen (-20) im Vergleich zum Gemeindeverzeichnis des Statistischen Bundesamtes erklären sich mutmaßlich dadurch, dass Letzteres die gemeindefreien Gebiete nicht mit einbezieht. Im Sinne eines konsistenten Längsschnittvergleichs wurde hier für alle drei Zeitpunkte die gleiche Quelle verwendet.

Quellen: Milbert (2010: 6); Destatis (2015); eigene Berechnungen

Vor dem Hintergrund eines Forschungsinteresses für Klein- und Mittelstädte verdienen die letzten Spalten von Tab. 1 besondere Aufmerksamkeit: Zwar beschränkt auf ein statistisches Stadtverständnis, so wird doch deutlich: In Bayern, Rheinland-Pfalz und insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern hat die Gemeindegrößenklasse von 5.000 bis 20.000 Einwohnern – die oft als Synonym für „Kleinstadt“ verwendet wird – in der Siedlungslandschaft im Vergleich zu den Mittelstädten eine vergleichsweise große Bedeutung. Besonders für Nordostdeutschland gilt, dass aufgrund der Siedlungsstruktur Urbanität, wenn überhaupt, in kleinstädtischer Prägung erfahren wird, weil größere Städte nahräumlich nicht existieren (vgl. Benke 2001: 2). Die nächsten und für einen Großteil der Bevölkerung vermutlich wenig alltagsrelevanten Metropolen sind Berlin und das polnische Szczecin/Stettin.

So anschaulich und wichtig diese Zahlen für ein Verständnis der Situation gerade der Klein- und Mittelstädte sind, so begrenzt ist ihre Aussagekraft. Denn die Gemeindegrößenklasse sagt in den meisten Flächenländern wenig über die konkreten Verwaltungsstrukturen und die politische Verfasstheit der Kommunen aus. Vielmehr gibt es unterschiedliche Formen kooperativer Verbände (z.B. Verwaltungsgemeinschaften und Ämter, wie in Baden-Württemberg und Sachsen bzw. in Schleswig-Holstein oder Brandenburg), Gemeindeverbände, denen von den Mitgliedsgemeinden bestimmte Aufgaben übertragen werden (z.B. die Verbands- oder Samtgemeinden in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen) oder die schon erwähnten flächengroßen Einheitsgemeinden (wie in Sachsen-Anhalt). Damit verbinden sich ganz unterschiedliche Modelle der kommunalen Selbstverwaltung: Am größten sind die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der einzelnen Orte bzw. Ortschaften in den Gemeindekooperationen, am geringsten in den zentralisierten Einheitsgemeinden⁴.

Kostengründe werden nicht nur „von oben“ – also der Landespolitik – angeführt. Solche Argumente finden sich auch vor Ort, wie folgendes Zitat aus einer süddeutschen Kleinstadt mit etwa 5.000 Einwohnern und einer seit langem rückläufigen Bevölkerungszahl zeigt:

IK 5: „Aber rein von meinem Menschenverstand her sind die Strukturen so nicht haltbar. [...] [Unter Verweis auf Eingemeindungen in Österreich] Die haben nächstgrößere Einheiten geschaffen. Und das wird bei uns entweder von unten nach oben oder von oben nach unten kommen müssen, meine Meinung.“

Eine vergleichende systematische Analyse der unterschiedlichen Gemeindemodelle und ihrer Folgen für Verwaltungshandeln, Effizienz und Bürgernähe steht meines Wissens aus. Für Sachsen-Anhalt meldete Annette Illy mit Methoden der betrieblichen Effizienzanalyse zumindest empirisch basierte Zweifel an einer höheren Effizienz der kommunalen Leistungserbringung durch zentralisierte Strukturen an (vgl. Illy 2015). Wohl aber liegen Untersuchungen zu den im Vorfeld häufig als Argument angeführten Kosteneffekten von Gebietsreformen vor, darunter eine Metaanalyse von 27 Studien (vier davon aus Deutschland) von Blesse und Rösel (2017). Sie bezogen nur Analysen mit einem quasi-experimentellen Forschungsdesign ein, d. h. Untersuchungen fusionierter und nicht-fusionierter Gemeinden im Vorher-Nachher-Vergleich. Auf Basis dieser empirischen Grundlage könne, so die beiden Autoren, „keine systematische Wirkung von Gebietsreformen auf öffentliche Ausgaben belegt“ werden (ebenda: 312). Als einen Grund vermuten sie mangelnde reale Skaleneffekte und verweisen auf den großen Anteil der Sozialausgaben in den kommunalen Haushalten, an deren relativer Höhe sich in der vergrößerten Gemeinde nichts ändert. Auch für eine höhere Qualität

4 Einen nicht mehr ganz aktuellen Überblick für die Bundesländer bieten die Aufsätze in Kost/Wehling (2010).

und Effektivität der Verwaltung finden sich demnach kaum Belege (ebenda: 313–315). Schließlich beziehen die Autoren auch politische Effekte in ihre Analyse ein und zeigen anhand von Einzelstudien unter anderem eine geringere Inanspruchnahme des aktiven und passiven Wahlrechts in den flächenmäßig vergrößerten Gemeinden auf (ebenda: 316 f.; für die Kreisebene mit ähnlichen Aussagen: Roesel 2017). Eine Zwischenbilanz der Folgen der in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen seit 1990 durchgeführten Gemeinde-, Kreis- und Funktionalreformen legten Rosenfeld und Gather (2015) vor. Sie betonen vor allem die unzureichende empirische Evidenz aufgrund fehlender Ex-post-Evaluierungen, Langzeitstudien oder Vorher-Nachher-Vergleiche (ebenda: 160, 162 f.). Diese Wissensdefizite sind umso gravierender, als – wie bereits erwähnt – Effizienzgewinne (wahlweise Kosteneinsparungen) und eine verbesserte Leistungsfähigkeit (Effektivität) der Verwaltung regelmäßig als Legitimationsgründe für erneute Reformen angeführt werden. Doch können, so auch diese beiden Autoren in ihrer Reflexion von fünf Studien zu den Effekten jüngerer Gebiets- und Funktionalreformen, langfristige Kostensenkungen „nicht eindeutig nachgewiesen werden“ (ebenda: 160). Die vergrößerten Gemeindeflächen werden sogar als ursächlich für möglicherweise steigende, mindestens aber gleichbleibende Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung angeführt (ebenda). Als „externer Nutzen“ wird hingegen die Stärkung Zentraler Orte bezeichnet (ebenda: 162). Dieser letztgenannte Prozess soll im Folgenden auf der Basis eigener Untersuchungen genauer beleuchtet werden.

Stärkung ländlicher Siedlungskerne: ein ambivalenter Prozess

Je kleiner die Stadt, desto geringer ist in aller Regel ihre sozialräumliche Differenzierung (vgl. Wirth 1938). Mindestens in kleinstädtischen Kontexten ist deshalb selten von „Innenstadt“ die Rede – stattdessen sind „Stadt“ und „Kernstadt“ vielerorts aus lebensweltlicher und planerischer Perspektive deckungsgleich. Dies wird auch am folgenden Wortwechsel in einer brandenburgischen Kleinstadt deutlich, die 2002 ihre letzte Erweiterung um benachbarte Dörfer erfahren hat:

IK 3: „Wir sind halt ‚die Stadt‘. [...] Die anderen sind die Dörfer, nicht?“
Interviewerin: „Aber wenn man [Name der Stadt] sagt, meinen Sie dann ...?“
IK 3: „Dann meine ich die Stadt.“

Fiskalisch motivierte Prozesse wie Gemeindegebietsreformen und diese flankierende bzw. ihnen nachfolgende Planungsprozesse im Sinne des Zentrale-Orte-Konzepts beabsichtigen in aller Regel die Stärkung eben jener Kernstädte – mit dem Ziel des Erhalts von Dienstleistungen, Einrichtungen und Funktionen. Dies gilt zum einen administrativ-politisch mit der Verlagerung von Verwaltungs- und Entscheidungskompetenzen in die Kernstadt, zum anderen infrastrukturell. Jüngst gern versteckt unter dem

rhetorischen Deckmantel des „demographischen“ Wandels, in Wahrheit aber auf Grundlage weitaus komplexerer Governance-Prozesse der Umgestaltung der Daseinsvorsorge werden öffentliche und private Einrichtungen – von Schulen über Nahversorger bis hin zu ärztlichen Gemeinschaftspraxen – in Regionen mit Bevölkerungsrückgang und finanziellen Problemen zunehmend in den Kernstädten konzentriert. Auch der spärliche öffentliche Nahverkehr, ob vorrangig oder ausschließlich als Schülerverkehr, ist in solchen Regionen auf die Siedlungskerne als Zentren des öffentlichen Lebens ausgerichtet. So entstehen – durchaus gewünscht – selbstverstärkende Effekte, die den „Bedeutungsüberschuss“ kleinerer Städte, wie dies in Walter Christallers Zentrale-Orte-Theorie bezeichnet wird (Christaller 2006 [1933]: 26), in ländlichen Räumen weiter befördern.

In der Idealvorstellung der Fusionsplaner entsteht durch die Vergrößerung des Gemeindegebietes im Bereich der Daseinsvorsorge ein differenziertes Angebot, das kleinstädtische Urbanität und eine gewisse Vielfalt im ländlichen Kontext ermöglicht. Doch auch auf dieser Skalenebene setzt Urbanität soziale Teilhabe voraus, anders gesagt: Die Orte gesellschaftlicher Integration müssen erreichbar sein. Zahlreiche Studien in ländlichen Räumen verdeutlichen, dass Mobilität die zentrale Voraussetzung für Teilhabe und Integration ist – unabhängig davon, ob sie als eigene Automobilität mit dem höchsten Grad an Flexibilität oder in abhängigen Formen als Mitfahrer- bzw. Mitnahmemobilität, über den öffentlichen Nahverkehr oder privat finanzierte Alternativen erfolgt. In der Praxis zeigen sich sozial ungleiche Aktionsräume ebenso wie Teilhabebeschränkungen im Falle von Armut (vgl. Klärner et al. 2015) sowie für Flüchtlinge (vgl. Mehl et al. 2017: 96 f.). Unsere Untersuchung im Harz (vgl. Steinführer/Küpper/Tautz 2012) konzentrierte sich auf Bewältigungsstrategien von Älteren. Ist deren Mobilität durch das Fehlen eines Autos eingeschränkt und sind die Versorgungsangebote in der Nähe unzureichend, dann stellen Verwandte, Bekannte und Nachbarn die Schlüsselressource zur Alltagsbewältigung dar. Als begrenzender Faktor wirkt allerdings die Verkleinerung der regional aktivierbaren Netzwerke durch arbeitsbedingte Wegzüge jüngerer Familienmitglieder. Aber auch wenn Kinder oder andere Verwandte vor Ort leben, ist deren Verfügbarkeit durch Berufstätigkeit und Pendeln oft eingeschränkt. Zugleich problematisierten die in Gruppendiskussionen befragten Seniorinnen und Senioren ihre Abhängigkeit von diesen Netzwerken. Daneben nutzen sie professionelle Fahrdienste, auch auf Kosten anderer Bedürfnisse. Finanzielle Ressourcen sind insbesondere bei Verwitwung der entscheidende limitierende Faktor der Nutzung bezahlter Bewältigungsmaßnahmen. Doch treten altersbedingt auch gesundheitliche und körperliche Einschränkungen auf, die nicht nur die Mobilität, sondern auch den Transport der gekauften Waren erschweren. Auch ein Nutzungsverzicht oder eine Anpassung der Bedürfnisse waren vereinzelt feststellbar (ebenda: 129–132, 138–142). Schließlich ist festzuhalten: Auch wenn ein Auto verfügbar ist, ist dieses kein hinreichender Garant für Mobilität, können doch die damit verbundenen Kosten ebenfalls mobilitätsbeschränkend wirken (vgl. Scheiner et al. 2012: 34).

Die positive Bewertung der Anwendung des Zentrale-Orte-Prinzips ist also einseitig und erfolgt in der Regel auf der Basis ökonomischer und/oder planerischer Gesichtspunkte. Sozialstrukturell ist der Prozess auf Grundlage vorliegender Untersuchungen als differenziert und ressourcenabhängig zu bezeichnen. Die hier kurz dargestellten Forschungsergebnisse deuten in Richtung einer Verstärkung bestehender sozialer Ungleichheiten, doch ist in diesem Zusammenhang auf Wissensdefizite zu verweisen, etwa hinsichtlich der Nutzung sozialer Netzwerke und von Tauschbeziehungen, die bislang noch nicht systematisch untersucht worden sind.

Schließlich stellt sich auch aus der Perspektive der eingemeindeten Dörfer die Stärkung der Kernstädte als nicht unproblematisch dar, wie im folgenden Abschnitt gezeigt werden soll.

Dörfer als Leidtragende?

Als Wesensmerkmale kommunaler Selbstverwaltung werden Ortsbezogenheit und besondere Bürgernähe angeführt (vgl. Wallerath 2013: 101) – doch sehen Kritiker von Gebietsreformen genau diese gefährdet (vgl. z.B. Henkel/Tiggemann 1990 sowie Henkel 2017). Auch von den einstigen Ortsbürgermeistern einer sachsen-anhaltischen Einheitsgemeinde, die 2009 aus einer zuvor über 15 Jahre existierenden Verwaltungsgemeinschaft entstand, wurde dieser Punkt thematisiert, wie das folgende Zitat beispielhaft zeigt:

IH 2: „Das ist schon mal 'ne Frage, über die man nun ja, ich denke mal, einig ist, wenn ich zentral etwas leite, werde ich nicht bürgernäher. Die Bürgernähe war eigentlich da, als in den Ortschaften die Räte und die Organisationen bestanden.“

Doch nicht nur die Einwohner erfahren die Zentralisierung kommunaler Zuständigkeiten als Alltagserschweren, auch die lokale und politische Beteiligungskultur verändert sich. Der gleiche ehrenamtliche, jetzt „Ortschafts“-Bürgermeister berichtete im Interview:

IH 2: „In meiner letzten [Ortschaftsrats-]Sitzung kriegte ich denn zu hören, na ja, lies das Zeug vor, und denn ist gut, dann gehen wir wieder nach Hause, ja. Na, sie können ja nichts mehr entscheiden.“

Legitimationsverluste des Staates auf der lokalen Ebene, eingeschränkte politische Partizipationsmöglichkeiten und der Verlust lokaler Identität gehören zu den wesentlichen, nicht unmittelbar fiskalischen Aspekten, die in der Forschung als wiederkehrende Kritikpunkte gegen Gemeindegebietsreformen angeführt werden (vgl. Henkel 2017: 2; Blesse/Rösel 2017: 315–317; Rosenfeld/Gather 2015: 161 f.; Henkel/Tiggemann 1990).

Doch wird aus unmittelbarer Anschauung vor Ort auch das Kernargument jedweder Gemeindegebietsreform – das Versprechen höherer Effizienz – infrage gestellt.

IH 17: „Ich habe nichts gegen die Einheitsgemeinde. [...] Wir finden's nicht schön, aber wir ziehen das jetzt durch. Dass wir so entmündigt werden und dass alles, was mal der Ortsbürger- oder früher der Bürgermeister mit einem Telefonat, mit einem Gespräch erledigt hatte, das wird jetzt eine Amtshandlung mit 20 Telefonaten, Protokollen und Arbeitsaufwand ohne Ende.“

Hinzu kommen Verluste der Daseinsvorsorge, geht doch mit Gemeindegebietsreformen regelmäßig die Schließung öffentlicher Einrichtungen einher. Zuvorderst zählen dazu Schulen und Verwaltungsstandorte – und damit die materialisierte Präsenz des Staates, die Teil der „Urbanisierung“ der Dörfer und ihrer infrastrukturellen Aufwertung im 20. Jahrhundert war. Dass sich hinsichtlich der infrastrukturellen Entscheidungshoheit im Zuge von Eingemeindungen die Wahrnehmungen von Vertreterinnen und Vertretern der eingemeindeten Orte von denen der Kernstadt unterscheiden, ist wenig überraschend. Das zeigen die folgenden beiden Zitate:

IH 21: „Früher haben wir [im Ortschaftsrat] gesagt: Wollen wir das so machen? Haben wir Angebote eingeholt und haben dann entschieden, ‚Jawoll, so machen wir es! Machen wir Abwasser? Machen wir kein Abwasser?‘ Wenn es jetzt ist, stellt in [Name der Kernstadt] der Stadtrat, und da sind fünf dafür, fünf dagegen, und fünf wissen nicht, worum es geht. Ja. So ist das, und so könnte man in dem eigenen Ort eben entscheiden, wir machen die Straße und machen gleich Asphalt drauf, machen das und machen dieses. Das kann man in dem kleineren Gremium viel leichter entscheiden [...]. Es ist noch kein Wir-Gefühl, dass wir sagen, wir sind die Stadt [Name der Einheitsgemeinde]. Das ist es leider noch nicht.“

IH 31: „Also wenn's für [Name der Kernstadt] irgendwas zu beschließen gibt, dann sehen die Dörfer rot. Sage ich wirklich, so, wie es ist. Ja, ich hatte sowas naja in meinen kühnsten Träumen nicht gedacht, aber es ist Realität.“

Aus den Erfahrungen anderer Gemeindegebietsreformen ist davon auszugehen, dass es sich nicht um vorübergehende Probleme handeln und die Zeit einer Generation mutmaßlich nicht ausreichen wird, um eine gemeinsame städtische Identität zu erzeugen. So berichtete eine Interviewpartnerin aus dem Westthar (IH 16), dass auch 40 Jahre nach der Eingemeindung der Dörfer noch keine Zusammenarbeit zwischen Dörfern und Kernstadt – hier am Beispiel der ehrenamtlichen Seniorenarbeit – existiert.

Der Verlust von Daseinsvorsorgeeinrichtungen ist nur ein weiterer Baustein dessen, was Gerhard Henkel als „inneres Dorfsterben“ (Henkel 2017: 1) bezeichnet – hinzu kommen der seit Jahrzehnten anhaltende Bedeutungsverlust der Landwirtschaft für die ökonomische und soziale Struktur der Dörfer, die ausbleibende Rückkehr der jugendlichen Abwanderer und der bereits thematisierte Verlust der kommunalen

Selbstverwaltung. All diese Entwicklungen reduzierten Dörfer in den letzten Jahrzehnten überwiegend auf die Funktion von Wohndörfern am Rande flächenmäßig wachsender Klein- und Mittelstädte. In schrumpfenden und alternden ländlichen Räumen finden sich aktuell zunehmend Hinweise darauf, dass mit der Konzentration von Einrichtungen der alltäglichen und altersbezogenen Daseinsvorsorge „Pull“-Faktoren entstehen, die die Kernstädte im höheren Lebensalter als Wohnstandorte attraktiver machen und die alters- und mutmaßlich auch sozial selektive Abwanderung aus den Dörfern weiter verstärken (vgl. Steinführer 2018, im Erscheinen).

Zusammenfassung

Die Verländlichung der kleineren Städte, wie sie im Zuge von Gemeindegebietsreformen in den vergangenen Jahrzehnten erfolgte, steht im Gegensatz zu einem diesem Siedlungstyp anhaltend zugeschriebenen Charakteristikum: der Überschaubarkeit. Zwar spricht Stefan Beetz von einem „Stereotyp der Überschaubarkeit, Nähe und Sicherheit“ (Beetz 2017: 54). Doch ist davon auszugehen, dass gerade die sowohl in räumlicher als auch in sozialer Hinsicht verstandene Überschaubarkeit – ein Synonym für Begrenztheit und Beherrschbarkeit zugleich – aus Fremd- und Eigenperspektive ein Schlüsselmerkmal kleinerer Städte darstellt (vgl. Steinführer 2018). Die durch Gemeindegebietsreformen erzeugten Strukturen und Raumbeziehungen wurden oft schon als „rurban“ bezeichnet. In jedem Fall entstehen verunklarte Räume, die Carsten Benkes – anhand historischer Kleinstädte entwickelter – Sicherheit einer klaren Zuweisung zuwiderlaufen, wie sie sich in folgendem Zitat ausdrückt: „Jeder Besucher eines ihm unbekanntes Ortes spürt – unter dem Eindruck von Bausubstanz, Maßstäblichkeit und Straßenleben – nach wenigen Augenblicken, ob er sich in einem Dorf, in einer Klein- oder in einer Großstadt befindet“ (Benke 2010: 80). In den vergrößerten Klein- und Mittelstädten fallen funktionale und administrative Stadt hingegen auseinander. Und aus einer städtischen Perspektive befremdet gar die im Integrierten Gemeindlichen Entwicklungskonzept (IGE) der eingangs kurz porträtierten, bezogen auf ihre Fläche viertgrößten Stadt Deutschlands, der Einheitsgemeinde Stadt Möckern in Sachsen-Anhalt, zu findende Aussage: „Die Natur ist das Grundkapital der Stadt Möckern“ (IGE 2014: 119). Eine solche Charakterisierung läuft jedem Verständnis von Stadt als Ort baulicher und sozialräumlicher Dichte zuwider.

Der Beitrag zeigt die Ambivalenz der Stärkung der kleinstädtischen Zentren, die sich aus planerisch-politischem Handeln im Sinne des Zentrale-Orte-Konzepts, aus Effizienzbehauptungen, aber auch als nicht-intendiertes Ergebnis des Handelns öffentlicher, privatwirtschaftlicher und privater Akteure ergibt, und ihrer Kehrseite, der politischen, infrastrukturellen und symbolischen Abwertung der Dörfer, die vielerorts nur mehr als Wohn- oder „Satelliten“-Dörfer fungieren. Eine gemeinsame Betrachtung und planerische Steuerung von „Zentrum“ und „Peripherie“ und ihrer miteinander

verwobenen Entwicklungen erscheinen in der Auseinandersetzung mit den kleinen vergrößerten Städten ländlicher Räume und „ihren“ Dörfern sowie zur langfristigen Stärkung ihrer Strukturen unabdingbar.

Literatur

- Beetz, Stephan (2017): Die kleine Stadt in der großen Moderne – small, slow oder smart?, in: Busse, Stefan, und Kornelia Beer (Hrsg.): *Moderne Leben – Leben in der Moderne*, Wiesbaden, S. 49–63.
- Benke, Carsten (2001): *Kleinstädte in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Historische Entwicklungslinien eines Stadttyps vom Mittelalter bis zur DDR*, Stadt- und Regionalsoziologie, Working Paper, Berlin, <http://www.carstenbenke.de/resources/Carsten+Benke+Kleinstaedte.pdf> (letzter Zugriff: 20.11.2017).
- Blesse, Sebastian, und Felix Rösel (2017): Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 18, H. 4, S. 307–324.
- Christaller, Walter (2006): *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Darmstadt (erstmalig 1933).
- Destatis [Statistisches Bundesamt]: *Gemeindeverzeichnis*, Ausgabe 2015, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis_ol.html 015 (letzter Zugriff: 4.2.2016).
- Henkel, Gerhard (2017): Was muss sich grundsätzlich ändern an der Respektierung und Förderung der Dörfer, Kleinstädte und Landgemeinden durch Bund und Länder?, in: *Agrar-Europa* 46, Länderberichte/Sonderbeilage, S. 1–4.
- Henkel, Gerhard, und Rolf Tiggemann (1990): Eine Nachbetrachtung. Die Kommunale Gebietsreform: eine demokratiefeindliche Reform aus heutiger Sicht – unabänderlich für alle Zeiten?, in: dies. (Hrsg.): *Kommunale Gebietsreformen – Bilanzen und Bewertungen*. Beiträge und Ergebnisse der Fachsitzung des 47. Deutschen Geographentages Saarbrücken 1989. *Essener Geographische Arbeiten* 19, Paderborn, S. 101–115.
- Hövelmann, Holger (o. J. [2008]): *Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt*, o. O.
- IGEK [Integriertes Gemeindliches Entwicklungskonzept der Einheitsgemeinde Stadt Möckern] (2014): *Unsere Zukunft gestalten wir!* Leipzig und Möckern.
- Illy, Annette (2015): *Kommunale Institutionen und öffentliche Leistungen. Untersuchungen zur kommunalen Effizienz und Zufriedenheit der Bürger*, Wiesbaden.
- Klärner, Andreas, André Knabe, Rainer Land und Peter A. Berger (2015): *Gesichter der Armut in der Stadt und im ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommerns – Ergebnisse eines qualitativen Forschungsprojekts*, in: *Arbeiterwohlfahrt Mecklenburg-Vorpommern* (Hrsg.): *Aspekte der Armut in Mecklenburg-Vorpommern*, Schwerin, S. 25–90.
- Kost, Andreas, und Hans-Georg Wehling (Hrsg.) (2010): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Eine Einführung, 2., akt. u. überarb. Aufl. Wiesbaden.

- Landtag von Sachsen-Anhalt: Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung. Abgeordnete Sarah Sauermann (AfD): Bewertung der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt. Kleine Anfrage – KA 7/226, Drucksache 7/465, o.O. [Magdeburg] 2016.
- Mehl, Peter, Diana Meschter, Stefan Neumeier und Torsten Osigus (2017): Integrationspotenziale ländlicher Räume, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2, S. 89–99.
- Milbert, Antonia (2010): Gebietsreformen – politische Entscheidungen und Folgen für die Statistik, BBSR-Berichte KOMPAKT 6/2010, Bonn.
- Roesel, Felix (2017): Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method, in: European Journal of Political Economy, Bd. 50, S. 22–36.
- Rosenfeld, Martin T. W., und Matthias Gather (2015): Raumentwicklung im Zeichen der Neuordnung öffentlicher Verwaltungen – Was folgt aus den Einzelbeiträgen?, in: Rosenfeld, Martin T. W., Matthias Gather und Andreas Stefansky (Hrsg.): Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Umbruch. Beiträge zur Reformdiskussion aus Erfahrungen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Arbeitsmaterial der ARL 360, Hannover, S. 156–163.
- Scheiner, Joachim, Uta Bauer, Heike Wohltmann, Bernd Rittmeier und Christian Schlump (2012): Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Exklusion. Fähigkeiten und Ressourcen einer ländlichen Bevölkerung für eine angemessene Versorgung und Teilhabe am öffentlichen Leben, BMVBS-Online-Publikation 27.
- Simons, Karl (1978): Gemeinde – noch eine politische Institution?, in: Borries, Volker von, Lars Clausen und Karl Simons: Siedlungssoziologie. Wohnung – Gemeinde – Umwelt, München, S. 37–62.
- Steinführer, Annett (2018, im Erscheinen): Vom Wachsen im Schrumpfen. Alterung und siedlungsstruktureller Wandel von Kleinstädten, in: Schmied, Doris (Hrsg.): Große Dörfer, kleine Städte, RURAL 9, Göttingen.
- Steinführer, Annett, Patrick Küpper und Alexandra Tautz (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz, Landbauforschung Sonderheft 367, Braunschweig.
- Wallerath, Maximilian (2013): Steuerung des Wandels durch kommunale Gebiets- und Funktionalreformen, in: Junkernheinrich, Martin, und Wolfgang H. Lorig (Hrsg.): Kommunalreformen in Deutschland, Baden-Baden, S. 95–117.
- Wirth, Louis (1938): Urbanism as a way of life, in: American Journal of Sociology, Bd. 44, H. 1, S. 1–24.

Ricarda Pätzold

Wie anders ticken kleine Städte?

Auf der Suche nach Verbindendem und Trennendem

„Wir haben zwar eine Vorstellung von Stadt und eine von Land, beide haben mit dem, was wir vorfinden, aber nicht mehr viel zu tun. Das Land als agro-pastorale Idylle mit Kühen, Geranien, Bauernhäusern und die Stadt mit maximaler Öffentlichkeit und als Hort aller Möglichkeiten, beides stimmt so nicht.“ (Hengartner 2013: 21)

Von der Großstadt aus betrachtet werden kleinere Städte – der Kleinstadtbegriff als solcher sei einen Augenblick noch außen vor – gern dem Land zugeordnet, während aus dem Blickwinkel des ländlichen Raums es sich natürlich um Städte handelt. In der Zuschreibung bestimmt damit nicht unwesentlich der eigene Ausgangspunkt¹ die Verortung der jeweiligen (kleinen) Stadt in dem weiten Kontinuum zwischen Dorf und Metropole. Ebenso abhängig von der Bezugsgröße fällt die Bewertung von vorgefundenen Angeboten, Erlebnisdichte oder sozialer Praxis als eher provinziell oder urban aus. So bezeichnen beide unten zitierten Interviewpartnerinnen die Städte, in denen sie leben, als Kleinstädte. Die Bewohnerin der kleineren Stadt (Interviewpartnerin A) betont deren Vielfalt, die der größeren Stadt (Interviewpartnerin B) dagegen deren Dichte an sozialen Begegnungen:

„XY ist schon eine kleine Stadt. Interessanterweise sieht man oft besser, was eine Stadt ist, wenn man was schon anderes erlebt hat. [...] XY ist eine Stadt der verschiedenen Perspektiven. [...] diese Gegend hat viele interessante Menschen, die andersdenkend sind. Es gibt verschiedene Gruppen.“ (Interviewpartnerin A, Zivilgesellschaft)

1 Und es ist auch nicht nur der eigene – im Sinne von persönliche – Ausgangspunkt. Kunzmann (2004: 19) führt den länderspezifischen Kontext in die Überlegungen ein, indem er darauf verweist, dass im China des 21. Jahrhunderts wahrscheinlich eine Stadt mit 250.000 Einwohnern als Kleinstadt angesehen wird.

„Also, für mich [...] persönlich ist es schön, dass XY eine Kleinstadt ist, die eben nicht das Flair der Großstadt hat, mit den Vor-, aber auch mit den Nachteilen, dass man sich hier wohlfühlen kann, durch eine Stadt gehen kann und Menschen trifft, die man kennt. Also, durch die ganze Stadt gehen kann.“ (Interviewpartnerin B, Institution)

Auf der Suche nach der Kleinstadt

Die Recherche nach allgemeingültigen Antworten auf die Frage, was typisch für Kleinstädte bzw. Mittelstädte ist, fördert (auch) die Betonung von Differenz zu Tage. So steigt Meyer-Kriesten (2002: 58) mit der Aussage „Paradoxerweise ist gerade ihre Vielfalt typisch für die deutsche Klein- und Mittelstadt“ in ihren Text ein. Einen Ausweg aus dem Dilemma der offensichtlichen Verschiedenheit des Untersuchungsgegenstands bietet die Herstellung eines quantitativen Grundkonsenses. So werden Klein- und Mittelstädte letztlich immer anhand der Einwohnerzahl abgegrenzt. Ausgangspunkt sind zumeist die numerischen Definitionen der deutschen Reichsstatistik von 1871, die von der Statistiker-Konferenz 1887 festgeschrieben wurden. Danach sind Städte mit einer Einwohnerzahl von 5.000 bis unter 20.000 Kleinstädte, von 20.000 bis unter 100.000 Mittelstädte, ab 100.000 Einwohnern gelten Städte als Großstädte. Je nach Quelle werden noch Unterschiede zwischen kleinen und großen Kleinstädten (mit 5.000 bis unter 10.000 bzw. 10.000 bis unter 20.000 Einwohner) und kleinen und großen Mittelstädten (20.000 bis unter 50.000 bzw. unter 100.000 Einwohnern) gemacht. (Siehe Beitrag A1 Hannemann)

Diese Befunde der Klassifikation decken sich nicht immer mit den – zumindest partiell von Bauchgefühlen geleiteten – Einschätzungen. Die große Zahl an Städten sowie deren offensichtliche und nicht nur mit Einwohnerzahlen erklärbare Unterschiede machen eine weitergehende Typisierung ebenso notwendig wie schwierig. In der Literatur wird eine Reihe von quantitativen und qualitativen Unterscheidungsmerkmalen diskutiert. Als Annäherung an eine qualitativ angereicherte Beschreibung von Mittelstädten schlug z.B. Schmidt-Lauber folgende Charakteristika vor (zit. nach Fenske 2009):

- moderate Bevölkerungsdichte,
- Überschaubarkeit und hohe Wohnqualität,
- Fehlen suburbaner Zentren und ethnischer Quartiere,
- Bedeutung der Innenstadt als eines wichtigen, multifunktionalen Zentrums,
- kurze Wege innerhalb der Stadt und
- eine im Vergleich zu Großstädten stärkere soziale Verbindlichkeit.

Solche begrifflich beschreibenden, oft unscharfen und interpretationsbedürftigen Merkmale existieren auch zur Charakterisierung von Kleinstädten. Des Weiteren gibt es Versuche, die kleinen Städte hinsichtlich ihres Entwicklungsstatus zu klassifizieren. Brombach und Jessen (2003) unterscheiden etwa – am Beispiel der Region Stuttgart

– in konsolidierte Kleinstädte, neue Kleinstädte, aufgestiegene Kleinstädte, verschwundene Kleinstädte und neu entstandene Kleinstädte. Gleichwohl wird anerkannt, dass es eine allumfassende Klassifikation – wie sie in der Stadtgeographie immer wieder angestrebt wird – nicht geben kann, „da gerade die sozialen und gesellschaftlichen Wandlungsprozesse eine permanente Veränderung der qualitativen ‚Stadt‘ bewirken“ (Hannemann 2002: 268).

Die verschiedenen Varianten der Zuordnung bzw. Abgrenzung sind in ihrem Kontext jeweils plausibel, helfen aber meist wenig, Differenzierungen im weiten Feld der Klein- und Mittelstädte empirisch besser fassbar zu machen. Noch gravierender wird das Problem, wenn man anerkennt, dass der Aussagegehalt der rahmengebenden Einordnung in Gestalt der Einwohnerzahlen nicht wirklich tragfähig ist. Im Ergebnis der Gemeindegebietsreformen in den einzelnen Bundesländern fallen die Grenzen der Gebietskörperschaften nur noch zum Teil mit den Raumgrenzen von Siedlungskörpern zusammen. Eine Kleinstadt mit derselben Einwohnerzahl kann eine gewachsene (vielleicht auch urbane) Kleinstadt sein oder sie ist ein Zusammenschluss von 25 Dörfern (siehe Beitrag A2 Steinführer). Unter den im Forschungs-Praxis-Projekt „Vielfalt“ versammelten Städten besitzen einige das „Herz“ und Selbstverständnis einer Kleinstadt, aber das Territorium einer Mittelstadt. Erwin Grötzbach, der „Altvater“ der Kleinstadtforschung, benannte die Verselbständigung von Stadtteilen und die damit einhergehende abnehmende Bindungswirkung des Stadtzentrums als ein zentrales Unterscheidungsmerkmal von Klein- und Mittelstädten (vgl. Grötzbach 1963). Damit hatte er eher eine stadträumliche Entwicklung durch Wachstum im Blick. Durch die Fusionen von Kleinstädten mit Gemeinden des Umlandes ist dagegen die Pluralität von Identitätsankern ein Wesensmerkmal.

Allgemein führt die wissenschaftliche Praxis des Kategorisierens, Zuordnens und Einteilens – auf Basis verfügbarer Kriterien – zur Bildung von Gruppen. Da weichere, qualitative Merkmale (s.o.) nicht allgemein zur Verfügung stehen, bildet die Größe nach Einwohnerzahl immer wieder den kleinsten gemeinsamen Nenner bzw. die akzeptierte „Rückfallebene“. Eine weitere Einigkeit besteht in der Unterscheidung der kleinen Städte von den Großstädten, die aber zumeist auf der Dichotomie Stadt und Land aufsetzt (vgl. auch Berking 1999). Ein Beispiel dafür ist die Richtung des derzeit an Fahrt aufnehmenden Diskurses über „Heimat“. Die Verortung von Heimat wird zumeist als exklusives Thema der ländlichen Räume verhandelt. Diese müssen – nach dieser Logik – gegen die postulierte Dominanz der Metropolen geschützt werden, in denen offensichtlich entheimatete (entwurzelte) Urbaniten leben und sich nach dem Land sehnen. Solche und andere eingeübte Praktiken des Abgrenzens verstellen aber den Blick auf das Verbindende, da zwangsläufig das Trennende betont wird. Im Folgenden werden zuerst einige Belege für die nahezu omnipräsente Sehnsucht nach Abgrenzung gesammelt, um im nächsten Schritt mögliche Zugänge zu Gemeinsamkeiten aufzuzeigen. In einem solchen Perspektivwechsel wird die Chance gesehen, ubiquitäre The-

men zu identifizieren, die Antworten in allen Siedlungsformen gleichermaßen erfordern. Dass diese Antworten nach dem jeweiligen lokalen Kontext differenziert ausfallen müssen, ist keine Frage. Die gemeinsame Suche nach Lösungen kann aber das Reservoir der Ideen erheblich ausweiten – für alle Beteiligten.

Hoch lebe der Unterschied

Die Aufmerksamkeitslücke

Die meisten Befassungen mit Klein- und/oder Mittelstädten beginnen mit der Aussage, dass die Stadtforschung die Klein- und Mittelstädte bislang nur wenig beachtete², da das primäre Interesse immer den Großstädten und Metropolen galt (vgl. u.a. Baumgart 2004: 7; Kolb 2007: 12; Kreichauf 2012: 18; Schmidt-Lauber 2010: 12; Schrödel 2014: 31; Zimmermann 1999: 5). Herrenknecht und Wohlfarth fragen polemisch: „Welcher echte Stadtforscher will sich schon dem Verdacht aussetzen, ein ‚Provinzforscher‘ zu sein?“ (2004: 5). Die Kleinstadt – so die Klage – verschwinde in der „Aufmerksamkeitslücke“ zwischen Dorf und Metropole; analog verschwindet die Mittelstadt zwischen Großstadt und Kleinstadt. Betrachtet man das Konvolut an vorliegenden Titeln, erscheint der Vorwurf quantitativ auf den ersten Blick berechtigt, allerdings könnten die Mittelstädte das größere Aufmerksamkeitsdefizit für sich reklamieren. Auf den zweiten Blick zeugen die vielen Arbeiten, die ein Zuwenig an Aufmerksamkeit betonen, zusammen von ganz schön viel Aufmerksamkeit. Aber letztlich ist doch die Frage: Was wäre das Maß für eine adäquate Aufmerksamkeit? (siehe Beitrag A1 Hannemann)

Ein Hauptargument in der Kritik an dem selektiven Blick einer „Großstadtforschung“ – die dem „Zauber der Metropolen“ (Kramer 2013: 112) erlegen sei – lautet, dass die Mehrheit der Bevölkerung nicht in Großstädten, sondern in Klein- und Mittelstädten lebt. Die Relevanz gründet also ebenso wie die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands auf den kumulierten Einwohnerzahlen der verschiedenen Stadttypen. Abgeleitet wird daraus die Frage nach der Notwendigkeit einer eigenständigen „Kleinstadtforschung“ (vgl. ARL 2018). Was der konsistente Kern eines solchen Forschungszweigs wäre, bleibt bisher allerdings weitgehend unklar. Dies betrifft den Binnenraum des weiten und dispersen Feldes „Kleinstadt“. Einen Ansatz zu einer weiteren Unterteilung nach der Lage und Funktionsausstattung stellt z.B. Baumann (2006: 61 f.) vor. Er unterscheidet die Schweizer Kleinstädte nach Lage – innerhalb oder außerhalb der Metropolregionen – sowie, unterhalb dieser Ebene, nach spezifischen Stadtprofilen,

2 Weiland (2016) spricht sogar von einer „systematischen Vernachlässigung der Kleinstadt und des Kleinstädtischen in den verschiedensten wissenschaftlichen Disziplinen [...]“

wie Wohngemeinden ohne Zentrumsfunktion, Nebenzentren der Versorgung, Arbeitsplatzzentren, „Vorstädte der Unterschicht“ oder Regionalzentren im ländlichen Raum. Deutlich werden dabei die vielfältigen Interdependenzen in der räumlichen Entwicklung, die immer wieder eine Öffnung des Betrachtungswinkels nach „außen“ erfordern. Aber für die Konstruktion eines Forschungsfeldes wäre auch die Abgrenzung nach außen von eminenter Bedeutung – auf der einen Seite zum Dorf und auf der anderen Seite zu den größeren Mittel- und Großstädten. Mit dieser notwendigen Grenzziehung könnten ein weiteres Mal die Einwohnerzahlen eine gewichtige Rolle bekommen. Zweifel über deren Qualität als Leitmarker wurden bereits hinlänglich geäußert.

Mythos Kleinstadt

Als Konsequenz der „Aufmerksamkeitslücke“ werden des Weiteren die stereotypen Vorstellungen von der Kleinstadt bzw. vom Leben in der Kleinstadt bewertet. Die Kleinstadt werde „weit stärker von der Großstadtperspektive her gesehen, gedacht und in der Folge auch charakterisiert, als vom Dorf und Land aus“ (Lanzinger 2003: 197). So werden parallel „Vorstellungen der Kleinstadt als Problem- und als Sehnsuchtsraum“ generiert, indem einerseits Enge und Traditionsverhaftung beklagt und andererseits die Überschaubarkeit als Trostbild zur Unübersichtlichkeit der Großstadt gezeichnet wird. Ob die Forschung über das Schaffen einer empirischen Basis an diesen Bildern in den „Köpfen“ etwas ändern kann, ist fraglich – bedenkt man z.B. die Hartnäckigkeit der Vorurteile (Außensicht) gegenüber Großwohnsiedlungen, die sich von Forschungsergebnissen, die zum Teil konträre Befunde aus der Binnensicht zu Tage förderten, kaum entkräften lassen.

„Die Kleinstadt ist seit eh und je auch der soziokulturelle Ort, an dem Muffigkeit und Bösartigkeit, Pedanterie, Prüderie und geistige Engstirnigkeit auf dem Sumpf seelischer Verkümmern ins Kraut schießen“³ (Glaser 1969: 66). Viele Kleinstadtgeschichten basieren offenkundig auf dem Abgrenzungsbedürfnis Weggezogener, die die Kleinstadt hinter sich gelassen haben, von empfundener Enge und der Sehnsucht nach Freiheit berichten. So singt Tocotronic auf dem neuen Album „Hey Du, was

3 Glasers vielfach zitierte scharfzügige Polemik sollte im Kontext ihres Entstehens gelesen werden. Er arbeitet sich an der Auswirkung eines rückwärtsgewandten Beharrens auf der Kleinstadtidylle ab, in der er – das Erscheinungsjahr des Buches ist 1969 – die Gefahr der Abkapselung und des mentalen Rückzugs von Teilen der Bevölkerung sieht. In dem Fall würde der Blick für größere Zusammenhänge und auch das Leid von anderen verloren gehen, was wiederum den Boden für die Rückkehr nationalistischer Strömungen bereite – ein Befund, der heute wieder Aktualität gewinnt. Brühl (1969) merkte in seiner Rezension an: „Aber diese Ansiedlung der Spießigkeit, der Pedanterie, der Prüderie, der geistigen Enge und des falschen Glücksgefühls sind natürlich nicht kommunalgeographisch bestimmbar oder von der Einwohnerziffer eingeengt; die rein von der Seelenlage bestimmte Haltung artikuliert sich selbstverständlich auch in Köln-Ehrenfeld, Berlin-Eichkamp und Hamburg-Wandsbek.“

starrst Du mich an [...] ist mein Stil zu ungewohnt für den Kleinstadthorizont“ (Album „Hey Du“ 2018). Oder die Punkband Terrorgruppe textete ein Kleinstadt-Lied, in dem es heißt „Kleinstadt, Kleinstadt, heile Welt, Fertighäuser aufgestellt, Enge, Öde, leerer Ort, drängt sie alle von hier fort“ (Album „Fundamental“ 2003). In der Reihe darf Rainald Grebes Lied über Brandenburg nicht fehlen, dessen Refrain – „Berlin, halleluja Berlin. Alle wollen dahin. Deshalb will ich das auch“ – die Großstadt als Sehnsuchtsort markiert. Diese und andere Schilderungen des individuellen Eigenerlebens sind eine Reaktion auf das Lebensumfeld, dessen Reize „je nach Alter und Geschlecht, kultureller Vorprägung, ästhetischer Präferenz und nicht zuletzt aufgrund eines ‚Dort-sein-wollens‘ oder ‚Dort-sein-müssens‘ höchst unterschiedliche Gefühle generieren“ (Mecke-Matthiesen 2015: 38). In der kulturellen Kommentierung fehlen bisher weitgehend alternative Bilder, die vielfältigere und realitätsnähere Sichten auf kleinere Städte zulassen, ohne eben gleich ins Kitschige abzugleiten.

Letztlich sind Imaginationen verschiedener Städte aber immer Zerrbilder oder Puzzle-teile, die den einen oder anderen Aspekt in den Vordergrund schieben. Die abstrakte Sorge um die Zukunft der kleinen Städte – einer Zukunft, gefährdet durch eine Art re-volvierende Verstärkung von Abwanderungstendenzen bzw. eine Zwangsläufigkeit des Weggehens junger Menschen, die dem Sog der „Schwarmstädte“ erliegen – mit einer Betonung positiver kleinstädtischer Eigenschaften zu beantworten („Heimat“), reproduziert aber unter Umständen alte Scheinidyllen. Dies ist kritisch zu sehen, wenn doch oft genug die Langlebigkeit von Kleinstadtimages respektive Kleinstadtklischees beklagt wird, die mit der Gegenwart längst nicht mehr übereinstimmen (vgl. ARL 2018; Mecke-Matthiesen 2015: 40). Die Kleinstädte boten in der Vergangenheit Schutz vor negativen Begleiterscheinungen der Moderne: „Comitas oder Freundlichkeit der gesellschaftlichen Beziehungen luden das Leben in der Kleinstadt mit einem Aspekt der civil society auf, der im kalten Wind der Großstädte nicht überlebt hätte“ (Hüppauf 2005: 308). Beide vermeintlichen Antipoden haben sich in der Postmoderne verändert: Großstädte haben nicht viel mit dem „Moloch“ und „Maschinenbild“ der Industrialisierung gemein, und kleine Städte sind nicht die alleinigen Bastionen, in denen die Wunschbilder des gesellschaftlichen Miteinanders bewahrt werden.

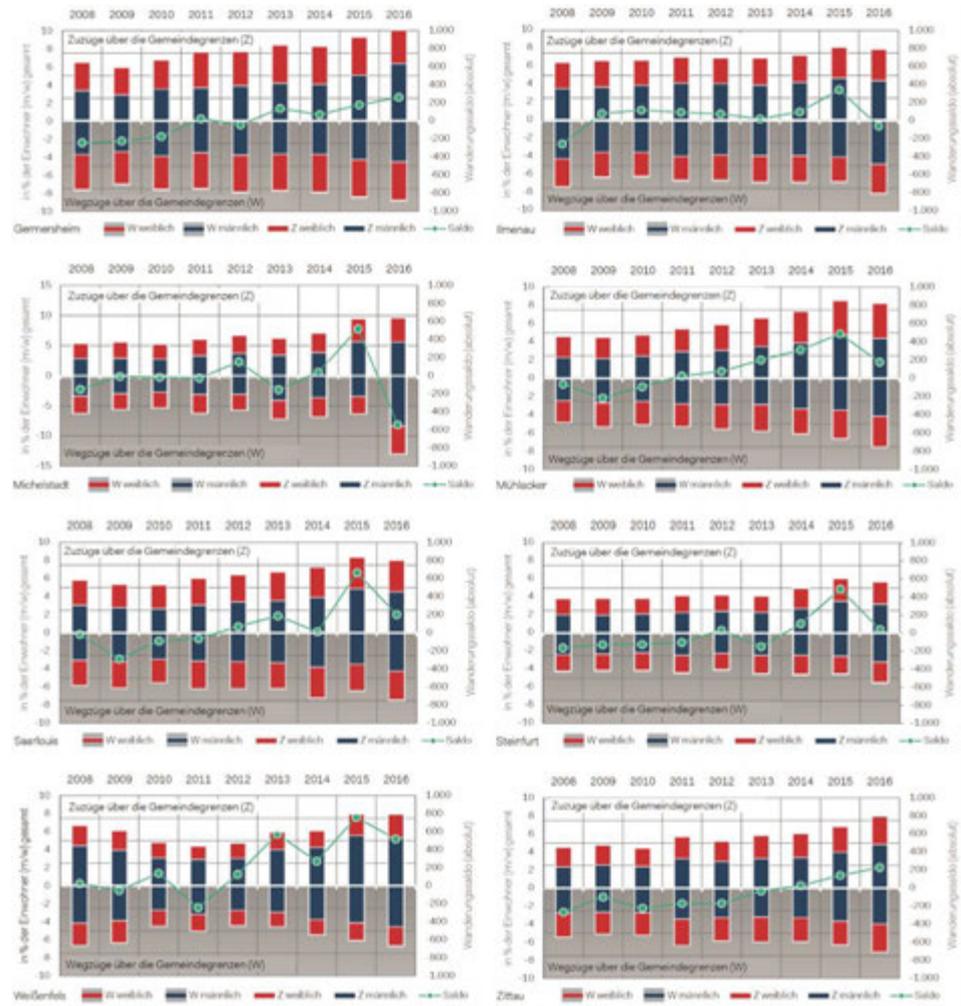
Perspektivwechsel – Erkennen des Verbindenden

Die bisher angeführten Argumente waren angelegt, Zweifel an Motiven und Ergebnissen der (ausschließlich) solitären Betrachtung von Städten verschiedener Größenklassen zu säen. Damit soll keinesfalls behauptet werden, dass es zwischen den Städten keine Unterschiede gäbe; im Gegenteil, diese sind mehr als offensichtlich. Nur, was ist der Kern oder die Ursache der Unterschiede? Einerseits wird unter dem Begriff „Eigenlogik“ (vgl. Berking/Löw 2008; Lindner 2008) aus kultur- und sozialwissenschaftlichem Blickwinkel die Spezifik oder Individualität jedweder Stadt verhandelt. Anderer-

seits sollte der Befund der Verschiedenheit nicht als das Fehlen von Gemeinsamkeiten interpretiert werden: „Differenzen als sozial begründet zu begreifen bedeutet, das Verbindende zu erkennen und als ursächlich für die Herausbildung von Unterschiedlichkeit begreifen zu können“ (Kemper/Vogelpohl 2013: 23). Wie sich im Diskurs um Integration das Bestreben findet, alte Strukturierungen mit „Super-Diversity“ oder Inklusionsansätzen aufzubrechen (siehe Beitrag B2 Reimann), so sollte auch in der Stadtforschung respektive Stadtpraxis – mit Blick auf kleine und große Städte – ein inklusiverer Umgang mit der Vielfalt städtischer Situationen gesucht werden. Viele Themen, die vermeintlich exklusiv für Großstädte verhandelt werden, sind genauso in den Klein- und Mittelstädten anzutreffen, weil deren Ursachen gleichermaßen wirken. Diese Feststellung soll hier nur skizzenhaft, anhand der Überprüfung einiger Thesen – und damit keineswegs abschließend – begründet werden.

1. Stabilitätsthese: Kleinere Städte werden oft als relativ geschlossene Systeme wahrgenommen, in denen „Fremde“ durch die dichten sozialen Netze und aufgrund ihrer „Seltenheit“ sofort auffallen. Betrachtet man aber Wanderungsdynamiken (siehe Abb. 1), wird sichtbar: In einem Teil der am Projekt beteiligten Städte wandern jährlich über 10 % der Bevölkerung über die Gemeindegrenzen zu oder ab. Dies mag zum Teil besonders mobilen Bevölkerungsgruppen – wie Studierenden oder Arbeitsmigranten – geschuldet sein. Ein weiterer Teil könnte auch auf „rückwandernde“ Personen nach der Ausbildung etc. entfallen. Es kann aber nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass der überwiegende Teil der Stadtbevölkerung „von der Kita bis ins Seniorenheim“ miteinander bekannt ist. Auch kleinere Städte stehen in einer steten Austauschbeziehung mit anderen Regionen Deutschlands sowie dem Ausland. Daher werden auch in ihnen dauerhaft und kontinuierlich alltäglich Integrationsleistungen erbracht – genauer: diese müssen von den Zuwandernden und den Einheimischen erbracht werden. Der Austausch bietet im Übrigen die Chance, dass immer wieder neue Akteure Impulse und Ideen in die Städte hineinbringen und so auch für produktive Reibung und Irritationen sorgen.

Abb. 1: Wanderungsdynamiken in den Projektstädten¹ (2008 bis 2016)



1 In der Darstellung musste auf die Stadt Goslar verzichtet werden. Durch die Eingemeindung der Stadt Vienenburg im Jahr 2014 stehen die statistischen Daten für die Jahre ab 2014 noch nicht zur Verfügung.

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach Zahlen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2018)



2. **Homogenitätsthese:** Eng verwandt mit der Annahme des hohen Maßes an Stabilität der Bewohnerschaft in kleineren Städten, die oft lediglich wegen des Wegzugs der Jüngeren (demographischer Wandel) diskutiert wird, ist die Annahme, dass Multikulturalität ein alleiniges Thema der Großstadtreionen ist. In dem Anteil der Personen mit Migrationshintergrund wiesen die im Projekt beteiligten Städte deutliche regionale Unterschiede auf. Sie widerlegen aber die Homogenitätsthese, indem alle eine Alltäglichkeit von Vielheit aufweisen. Jede der Städte hat ihre eigene Migrationsbiographie, die verschiedene Zuwanderungswellen unterscheidet. Verbreitete Fehlstellen waren in der Vergangenheit dagegen die systematische Aufarbeitung der Integrationserfahrungen und die kontinuierliche Präsenz des Themas. Dies führte – zumindest in der Außenwahrnehmung – zu einer „Unsichtbarkeit“ der gewachsenen Heterogenität der Stadtbevölkerung. Darüber hinaus kann gemutmaßt werden, dass die Plausibilität der vermuteten Homogenität – und die Abwesenheit von gravierenden Konflikten – dezidierte Integrationsmaßnahmen als nicht notwendig erscheinen ließ. Insofern ist der „Trainingszustand“ im Umgang mit interkulturellen Fragen nicht überall gleich gut. (Siehe Beitrag C5 Strauss)

3. **Abwesenheit von sozialen Brennpunkten:** Bundesweit bekannt sind Berichte über Berlin-Neukölln, Duisburg-Marxloh und ähnliche Viertel, die als Chiffre für soziale Problemlagen gelten. Durch diese mediale Präsenz entsteht der Eindruck, dass Armut, soziale Verwerfungen, destabilisierte Quartiere ein singuläres Merkmal der Großstädte und dort von Quartieren mit hohem Migrantenanteil seien. Die Wirksamkeit dieser Zuschreibungen zeigt sich auch darin, dass Umzugswünsche ins Umland respektive in kleinere Städte häufig mit einer höheren Sicherheit und Stabilität begründet werden. Sicherlich gibt es einzelne Gemeinden im suburbanen Umland der Metropolen, in denen sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen deutlich unterrepräsentiert sind. Doch ist dies keine Eigenschaft kleinerer Städte generell, sondern meist Folge des spezifischen Wohnungsangebotes oder der regionalen Wirtschaftsentwicklung. In der Mehrheit der Klein- und Mittelstädte finden sich dagegen Anzeichen sozialer Segregation – Quartiere mit kumulierten Problemlagen und Defiziten in der Infrastrukturausstattung. An diesen Herausforderungen wird vor Ort gearbeitet – so haben mittlerweile fünf der neun⁴ Projektstädte Programmgebiete im Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. Dennoch stellen Armut und Ausgrenzung offensichtlich einen Bruch mit dem immer noch lebendigen Versprechen der Idylle dar. Und so fällt es manchen kleineren Städten ungleich schwerer, diese Situationen als Teil der städtischen Realität anzuerkennen – denkt man nur an die geringe Neigung vieler Umlandgemeinden der Großstädte, sozialen Wohnungsbau umzusetzen.

4 Goslar, Steinfurt, Zittau, Saarlouis, Weißenfels.

Diese drei Schlaglichter zeigen es auf: Die Veränderungsprozesse in den Städten haben ihren Ursprung weniger in der Stadtgröße, als dass sie Ergebnis gesamtgesellschaftlicher und sozio-ökonomischer Entwicklungen sind. Nicht zuletzt stellt die Unterbringung und Integration von Geflüchteten eine egalisierte Herausforderung aller Städte und Gemeinden dar. Ein hoher Anteil der Ressourcen zur Bewältigung der Herausforderungen ist u.a. in den spezifischen Aktivierungsstrategien oder der Governance verankert. Die Grenzen des lokalen Handelns liegen aber klar bei den Auswirkungen überörtlicher Entscheidungen (z.B. seitens Landkreis, Land, Bund) hinsichtlich der Verteilung von Gestaltungskompetenzen oder finanziellen Mitteln.

Die Sehnsucht nach Abgrenzung oder die Betonung des Eigenständigen der kleinen Stadt hat sicherlich eine Ursache in der vermuteten Richtung des Erkenntnis- oder Erfahrungstransfers (vgl. u.a. Baumgart et al. 2004). So wird betont, dass sich „die Herausforderungen vieler kleiner Städte oft nicht mit Lösungen meistern lassen, die sich in größeren Städten bewährt haben“ (ARL 2018), weil die Suche nach lokalspezifischen Problembeschreibungen und passgenauen Lösungsansätzen vermisst wird. Die „ortsblinde“ Anwendung von Rezepturen funktioniert aber in keinem räumlichen Kontext – z.B. würde es sich auch zwischen Berlin und Dortmund schwierig gestalten, Strategien und Konzepten eins zu eins zu übertragen. Die Frage ist, ob mit der Orientierung auf das Naheliegende und Äquivalente – in Form von strukturell verwandten Stadtsituationen – nicht auch manche Chance auf Inspiration verpasst wird. So könnten sich große Städte sicherlich etwas „abschauen“, was das Selbstverständnis des Handelns und die direkten Aktivierungsstrategien von Akteuren in kleineren Städten angeht. Umgekehrt könnten vielleicht der gelasseneren Umgang sowie die Offenheit für Selbstaneignung und Neuinterpretation städtischer Räume „abgeschaut“ werden. Gewiss ließen sich noch wesentlich mehr Beispiele finden.

Der Zweifel an der Relevanz oder Notwendigkeit einer expliziten „Kleinstadtforschung“ soll nicht in Abrede stellen, dass die Themenstellungen der Stadtforschung der Vielfalt der Alltagspraxis in allen Stadtdimensionen stärker Rechnung tragen sollten. Hengartner (2005: 67) merkt an: „Städte sind langweiliger, als es die kulturwissenschaftliche Forschung suggeriert.“ Er zielt damit auf die Fixierung der Forschung auf bestimmte städtische Kontexte, die sich als dynamisch, erlebnisreich und interessant darstellen. Fallstudien beleuchten regelmäßig zugespitzte Entwicklungen in besonderen Quartieren – seien es soziale Brennpunkte oder auch Quartiere, in denen eine „Super-Gentrification“ stattfindet. Es ist auch nicht die Frage, dass es alle diese Entwicklungen gibt, dennoch ist deren Auswahl hoch selektiv. Und wenn sich der Eindruck verfestigt, allein das Dynamische und Fragmentarische wäre Stadt, dann verstellt dies den Blick auf die Vielfalt, Widersprüchlichkeit und Alltäglichkeit städtischer Lebenswirklichkeiten (vgl. Hengartner 2005: 68). Insbesondere an der Klage über eine „Verdörflichung“ großstädtischer Quartiere wird die Ambivalenz von Sichten und Zuschreibungen deutlich. Kann die Großstadt nicht auch als Archipel von Kleinstädten gelesen werden? Der „genius loci“, das Indivi-

duelle und Besondere eines jeden Quartiers ist den Bewohnerinnen und Bewohnern in der Regel sehr wichtig. Es gibt die Sehnsucht nach überschaubaren Nachbarschaften, die kaum noch Platz lässt für die immer wieder zitierten Eigenschaften der Großstädter wie den Umgang mit Fremdem oder der Anonymität (vgl. Simmel [hier] 1995). Die Bindung von Verhaltensmustern und von Interaktionen an physische und sozialräumliche Strukturmerkmale der (Groß-)Stadt – und vor allem an administrative Grenzen – erscheint zumindest fragwürdig (vgl. auch Dirksmeier 2009).

Städte ticken unterschiedlich!

Kleine Städte sind genauso Städte, und als solche ist die Kleinstadt oder die Mittelstadt als lokale Vergesellschaftungsform und weniger als Siedlungstyp relevant. „Im Sinne einer lokalen Vergesellschaftung behält der Typ der kleinen Stadt als eine Ebene politischer Steuerung und sozialen Zusammenlebens eine wichtige Rolle“ (Beetz 2017: 52). Und gerade dort gilt es genauer hinzuschauen, münden doch immer wieder als typisch kolportierte Stadteigenschaften häufig in einer Plausibilitätsfalle. Wie oft ist die Rede von Überschaubarkeit, Übersichtlichkeit und Homogenität! Letztlich wird so aber ein vormodernes Bild hoch gehalten, das der Komplexität des (kleinstädtischen) Alltags nicht gerecht wird. Gerade weil alles überschaubar und bekannt scheint, wird die Notwendigkeit, sich auf gemeinsam geteilte Vorstellungen zu verständigen, oft nicht gesehen. Gerade in dem Zusammentreffen und dem Austausch der durchaus heterogenen Interpretationen städtischer Realität entstanden aber die spannendsten Momente in dem Forschungsprojekt „Vielfalt“.

Dieser Beitrag versteht sich als Denkanstoß zur Arbeit an einem pluralistischen Stadtverständnis – auch quer zu den etablierten Kategorien. Dazu braucht es eine Weitung des Blicks und nicht eine weitere Verengung. Oft scheitert die Forderung nach mehr Kooperation und Zusammenarbeit an „Kirchturmpolitiken“ – hier könnte die Stadtforschung mit gutem Beispiel vorangehen und Vorurteile abbauen, anstatt immer engere Nischen zu pflegen. Um noch ein letztes Mal einem naheliegenden Missverständnis zu begegnen: Städte weisen erhebliche Differenzen auf (sie ticken unterschiedlich). Es ist geboten, die Ursachen der Verschiedenheit auf Basis des Verbindenden zu identifizieren, um daraus strukturelle Erkenntnisse abzuleiten. Die Totalität des Lokalen oder die Besonderheit des Kleinen sollte nicht den Blick darauf verstellen.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2018): Call for Membership für einen Ad-hoc-Arbeitskreis der ARL 2018: „Kleinstadtforschung“, <https://www.arl-net.de/de/blog/call-membership-f%C3%BCr-einen-ad-hoc-arbeitskreis-der-arl-2018-%E2%80%9Ekleinstadtforschung%E2%80%9C> (letzter Zugriff: 11.02.2018).
- Baumann, Heinrich Leuthold (2006): Die sozial-räumliche Dynamik der urbanisierten Schweiz und ihre politikgeografische Dimension. Dissertation an der Universität Zürich, Zürich.
- Baumgart, Sabine (2004): Einführung in das Forschungsthema „Klein- und Mittelstädte“, in: Baumgart, Sabine, Johannes Flacke, Christine Grüger, Petra Lütke und Andrea Rüdiger (Hrsg.): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt?, Dortmund, S. 7–12.
- Baumgart, Sabine, Johannes Flacke, Christine Grüger, Petra Lütke und Andrea Rüdiger (Hrsg.) (2004): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt?. Dokumentation des Expertenkolloquiums am 29. April 2004 an der Universität Dortmund, SRPapers, Nr. 1, Dortmund.
- Beetz, Stephan (2017): Die kleine Stadt in der großen Moderne – small, slow oder smart?, in: Busse, Stefan, und Kornelia Beer (Hrsg.): Modernes Leben – Leben in der Moderne, Wiesbaden, S. 49–63.
- Berking, Helmuth (1999): Stadt und Land. Ein Denkbild schwimmt, in: Ästhetik & Kommunikation 30, Nr. 106, S. 15–19.
- Berking, Helmuth, und Martina Löw (Hrsg.) (2008): Die Eigenlogik der Städte. Neue Wege für die Stadtforschung, Frankfurt a. M./New York.
- Brombach, Karoline, und Johann Jessen (2003): Die Kleinstadt im Suburbanisierungsprozess. Nivellierung oder Selbstbehauptung? Beispiel Region Stuttgart, in: Zimmermann, Clemens (Hrsg.): Kleinstadt in der Moderne, Ostfildern, S. 183–196.
- Brühl, Fritz (1969): „Labsal hinterm Fachwerk. Die Idylle als Schulzwinkel in der Bataille des Lebens“, Die Zeit, <http://www.zeit.de/1969/1936/labsal-hinterm-fachwerk> (letzter Zugriff: 11.02.2018).
- Dirksmeier, Peter (2009): Urbanität als Habitus. Zur Sozialgeographie städtischen Lebens auf dem Land, Bielefeld.
- Fenske, Michaela (2009): Tagungsbericht: Mittelstadt – Urbanes Leben jenseits der Metropole, <http://www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-2636> (letzter Zugriff: 10.03.2016).
- Glaser, Hermann (1969): Kleinstadt-Ideologie. Zwischen Furchenglück und Sphärenflug, Freiburg i. Br.
- Grötzbach, Erwin (1963): Geographische Untersuchung über die Kleinstadt der Gegenwart in Süddeutschland. Münchner Geographische Hefte, Heft 24, Kallmünz/Regensburg.
- Hannemann, Christine (2002): Die Herausbildung räumlicher Differenzierungen. Kleinstädte in der Stadtforschung, in: Löw, Martina (Hrsg.): Differenzierungen des Städtischen. Stadt, Raum und Gesellschaft, Opladen.
- Hengartner, Thomas (2005): Zur Kulturanalyse der Stadtforschung, in: Binder, Beate, Silke Göttlich, Wolfgang Kaschuba und Konrad Vanja (Hrsg.): Ort. Arbeit. Körper. Ethnografie Europäischer Modernen, Münster/München/Berlin, S. 67–80.
- Hengartner, Thomas (2013): Raum und Begriff der Stadt im Wandel, in: Stadt Zürich (Hrsg.): 24-Stunden-Stadt, Zürich, S. 21–23.
- Herrenknecht, Albert, und Jürgen Wohlfarth (2004): Editorial. Die vernachlässigten Kleinstädte, PRO-REGIO-ONLINE, Nr. 2, S. 5–10.
- Hüppauf, Bernd (2005): Kleinstadt, in: Geithövel, Alexa, und Habbo Knoch (Hrsg.): Orte der Moderne. Erfahrungswelten des 19. und 20. Jahrhunderts, Frankfurt a. M., S. 303–316.

- Kemper, Jan, und Anne Vogelpohl (2013): Zur Konzeption kritischer Stadtforschung. Ansätze jenseits einer Eigenlogik der Städte, *zeit-schrift-suburban.de*, Nr. 1, S. 7–30.
- Kolb, Annette (2007): Die Kleinstadt auf dem Weg in die Moderne, *PRO-REGIO-ONLINE*, Nr. 4, S. 12–134.
- Kramer, Dieter (2013): Europäische Ethnologie und Kulturwissenschaften, *Grazer Beiträge zur europäischen Ethnologie*, Band 15, Marburg.
- Kreichauf, René (2012): Kleinstadt und Zuwanderung. Zur Theorie und Empirie ethnischer Segregation in kleinen Städten, Berlin.
- Kunzmann, Klaus R. (2004): Der Typ macht Eindruck! Anmerkungen zur Typisierung von Klein- und Mittelstädten in Deutschland, in: Baumgart, Sabine, Johannes Flacke, Christine Grüger, Petra Lütke und Andrea Rüdiger (Hrsg.): *Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt?*, Dortmund, S. 19–24.
- Lanzinger, Margareth (2003): Kleinstadtgeschichte(n) zwischen locus und focus. Resümee und Thesen aus historisch-kulturwissenschaftlicher Sicht, in: Zimmermann, Clemens (Hrsg.): *Kleinstadt in der Moderne*, Ostfildern, S. 197–210.
- Lindner, Rolf (2008): Textur, imaginaire, Habitus – Schlüsselbegriffe der kulturalistischen Stadtforschung, in: Berking, Helmuth, und Martina Löw (Hrsg.): *Die Eigenlogik der Städte. Neue Wege für die Stadtforschung*, Frankfurt a. M., S. 83–94.
- Mecke-Matthiesen, Maren Christine (2015): *Umbrüche, Kontaktzonen, Eigenlogiken: Zum Wandel in einer ostholsteinischen Kleinstadt unter dem Einfluss der Bundeswehr. Das Beispiel Lütjenburg*, Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophischen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Kiel.
- Meyer-Kriesten, Kerstin (2002): Klein- und Mittelstädte – ihre Funktion und Struktur, in: Institut für Länderkunde (Hrsg.): *Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 5: Dörfer und Städte, Leipzig, S. 58–63.
- Schmidt-Lauber, Brigitta (Hrsg.) (2010): *Mittelstadt. Urbanes Leben jenseits der Metropole*, Frankfurt/New York.
- Schrödel, Gerrit (2014): *Empirische Bestandsaufnahme der deutschen Kleinstädte zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Ein Siedlungstyp im sozioökonomischen Niedergang?*, Dissertation, Göttingen.
- Simmel, Georg (1995): Die Großstädte und das Geistesleben, in: Kramme, Rüdiger, Angela Rammstedt und Otthein Rammstedt (Hrsg.): *Georg Simmel. Aufsätze und Abhandlungen 1901–1908 (Band 1)*, Frankfurt a. M., S. 116–131.
- Weiland, Marc (2016): *Kleinstadtliteratur*, Call for Papers H-Soz-Kult, 21.07.2016 16.03.2017 – 18.03.2017 Halle an der Saale, <https://www.hsozkult.de/event/id/termine-31573> (letzter Zugriff: 11.02.2018).
- Zimmermann, Clemens (1999): Die kleinen Städte auf dem Weg in die Moderne, in: *Informationen zur modernen Stadtgeschichte*, Nr. 2, S. 5–11.

Ricarda Pätzold

Projektkommunen im Überblick

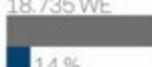
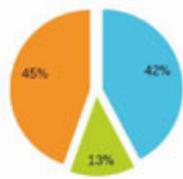
Abb. 1: Lage der Projektkommunen



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie, Geodatenzentrum

Die neun an dem Projekt „Vielfalt“ beteiligten Städte weisen gleichermaßen Unterschiede und Ähnlichkeiten auf. Manche der Eigenschaften sind eher im mentalen Raum zu verorten, andere lassen sich messen und zählen. Letztere wurden in diesem Beitrag zusammengestellt und sollen einen Eindruck der Rahmenbedingungen in den Städten vermitteln. Ausgewählt wurden folgende Strukturmerkmale:

- Stadtgröße – Zahl der Einwohner und der Anteil der Einwohner mit Migrationshintergrund,
- Stadtgestalt – Zahl der Wohnungen (sowie ggf. Anteil des kommunalen Wohnungsunternehmens) und Struktur des Wohnungsbestands nach Anteil an Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern,
- Stadtgliederung – Zahl der Ortsteile und Anteil der Einwohner in Kernstadt und ehemals eigenständigen Ortsteilen (jüngere Eingemeindungen),
- Hochschule – Zahl der Studierenden,
- Soziokulturelle Infrastruktur – Theater, Kino, Museum, Kulturhaus, Mehrgenerationenhaus,
- Landkreis – Verortung im Landkreis und Entfernung zu den nächstgelegenen Oberzentren; die Landkreise wurden zueinander flächenproportional dargestellt.

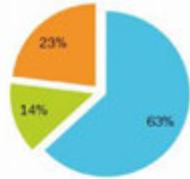
Zittau (Sachsen)	
Einwohner¹  = 1000 autochthone EW  = 1000 EW Migrationshintergrund	
Wohnungsbestand² Zahl der Wohnungen Anteil kommunaler Wohnungen (%) Wohngebäude mit  mehr als 3 WE  2 WE  1 WE	18.735 WE  14 % Wohnungsbaugesellschaft Zittau mbH 
Stadtgliederung³  Kernstadt  Ortsteile (ehemals eigenständig)  Kreis = EW-Anteil Kernstadt	  8  81%
Hochschule⁴  = 300 Studierende	 Hochschule Zittau/Görlitz  Internationales Hochschulinstitut Zittau
Einrichtungen⁵ Theater  Kino  Museum  Kulturort  Mehrgenerationenhaus 	   
Landkreis⁶ Kommune (flächenproportionale Darstellung)	Landkreis Görlitz Fläche: 2.111 km ² Verwaltungssitz: Görlitz 

Weißenfels (Sachsen-Anhalt)

Steinfurt (NRW)



23.508 WE
 20 %
 Wohnungsbau
 Wohnungsverwaltung
 Weißenfels GmbH



15.606 WE



FH Münster,
 Campus Steinfurt

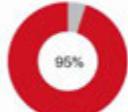
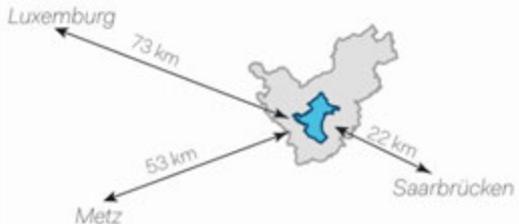


Burgenlandkreis
 Fläche: 1.413 km²
 Verwaltungssitz: Naumburg



Kreis Steinfurt
 Fläche: 1.795 km²
 Verwaltungssitz: Steinfurt



Saarlouis (Saarland)	
Einwohner¹  = 1000 autochthone EW  = 1000 EW Migrationshintergrund	
Wohnungsbestand² Zahl der Wohnungen Anteil kommunaler Wohnungen (%) Wohngebäude mit  mehr als 3 WE  2 WE  1 WE	18.565 WE  5 % Gemeinnützige Bau und Siedlungsgesellschaft mbH 
Stadtgliederung³  Kernstadt  Ortsteile (ehemals eigenständig) 	 1 
Hochschule⁴  = 300 Studierende	
Einrichtungen⁵ Theater  Kino  Museum  Kulturort  Mehrgenerationenhaus 	
Landkreis⁶ Kommune (flächenproportionale Darstellung)	Landkreis Saarlouis Fläche: 459 km ² Verwaltungssitz: Saarlouis 

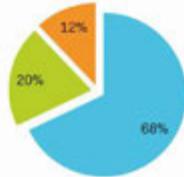
Mühlacker (Baden-Württemberg)

Michelstadt (Hessen)

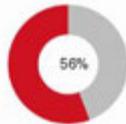
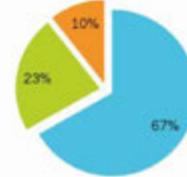


11.800 WE

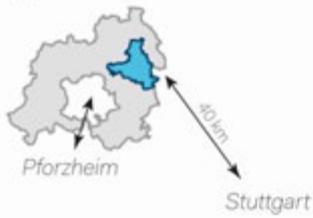
Stadtbau GmbH
(gegründet 2016)



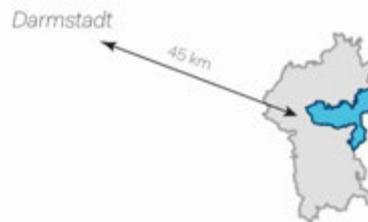
7.722 WE

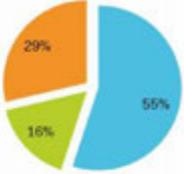
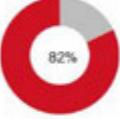


Enzkreis
Fläche: 574 km²
Verwaltungssitz: Pforzheim



Odenwaldkreis
Fläche: 624 km²
Verwaltungssitz: Erbach



Ilmenau (Thüringen)	
Einwohner¹  = 1000 autochthone EW  = 1000 EW Migrationshintergrund	
Wohnungsbestand² Zahl der Wohnungen Anteil kommunaler Wohnungen (%) Wohngebäude mit  mehr als 3 WE  2 WE  1 WE	16.053 WE  19 % Ilmenauer Wohnungs- und Gebäudegesellschaft mbH 
Stadtgliederung³  Kernstadt  Ortsteile (ehemals eigenständig) 	  5 
Hochschule⁴  = 300 Studierende	 Technische Universität Ilmenau
Einrichtungen⁵ Theater  Kino  Museum  Kulturort  Mehrgenerationenhaus 	
Landkreis⁶ Kommune (flächenproportionale Darstellung)	Ilm-Kreis Fläche: 843 km ² Verwaltungssitz: Arnstadt 

Goslar (Niedersachsen)



Germersheim (Rheinland-Pfalz)



23.268 WE

17 %

Wohngesellschaften
Goslar/Harz



9.715 WE



FB Translations-, Sprach- und
Kulturwissenschaft der
Universität Mainz



Landkreis Goslar
Fläche: 966 km²
Verwaltungssitz: Goslar



Landkreis Germersheim
Fläche: 463 km²
Verwaltungssitz: Germersheim



Quellen:

- 1: Einwohnerstatistiken der Städte bzw. Daten der Auswertungen der Einwohnermelderegister.
 - 2: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Wohngebäude- und Wohnungsbestand, Fortschreibung auf Basis GWZ 2011 (31231-02-01-5), 2018 und eigene Recherchen.
 - 3: Eigene Recherchen.
 - 4: Internetseiten der Hochschulen.
 - 5: Eigene Recherchen.
 - 6: Kartengrundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (Open Data Verwaltungsgebiete).
-

Impressionen aus den Projektkommunen



Münlacker



Goslar



Germersheim



Saarlouis



Steinfurt



Weißenseis



Ilmenau



Michelstadt



Zittau



Weißenfels



Mühlacker



Michelstadt



Zittau



Saarlouis



Michelstadt



Steinfurt





Goslar



Germersheim



Michelstadt



Steinfurt



Ilmenau



Zittau



Mühlacker



Saarlouis

B

Vielfalt in den Zentren



B 1

Walter Siebel

Zusammenleben in der Innenstadt – Akteure, Konflikte, Perspektiven¹

Der Beitrag beginnt mit der Frage, was eigentlich unter Innenstadt verstanden wird. Im Hauptteil werden Tendenzen benannt, welche die Innenstädte positiv oder negativ beeinflussen. Am Ende geht es um einige zentrale Konflikte die „Innenstädte“ betreffend.

Wovon ist eigentlich die Rede, wenn von Innenstadt gesprochen wird? Ich möchte in diesem Zusammenhang drei Schwierigkeiten nennen: Erstens: Geht es um die Innenstadt einer schrumpfenden oder einer prosperierenden Stadt, einer Groß- oder einer Kleinstadt, um die Stadtkrone der Europäischen Stadt aus Rathaus, Kirche und Marktplatz oder um eine Industriebrache wie in manchen Städten z.B. des Ruhrgebiets? Jede Innenstadt ist anders. Wie können da verallgemeinerbare Aussagen über Innenstadt formuliert werden?

Die zweite Schwierigkeit liegt darin, Innenstadt vom „Rest“ der Stadt abzugrenzen. Das geschieht gewöhnlich aus zwei unterschiedlichen Perspektiven, und je danach, welche man wählt, gerät in der Regel ein anderer Ausschnitt der Stadt in den Fokus. In einer funktionalen Perspektive wird die ökonomische Rolle der Innenstadt betont: Die Soziologen der Chicagoer Schule haben die Innenstadt als „Central Business District“ definiert: Innenstadt ist der zentrale Geschäfts- und Verwaltungsbezirk, Standort von Büros, Einzelhandel, Hotels und Gaststätten. In einer historischen Perspektive dagegen wird die kulturelle Funktion der Innenstadt herausgestellt. Hier gilt als Innenstadt der historische Stadtkern, meist abgegrenzt durch den Befestigungsring: Innenstadt als Träger von Geschichte und als Ort der Identifikation. Aber mit welchem Recht wird das Etikett „historisch“ nur der vorindustriellen Stadt zuerkannt? Sind das bürgerliche Westend, wie es Ende des 19. Jahrhunderts entstanden ist, oder die Sozialbausiedlungen der 1960/1970er-Jahre kein Teil der Stadtgeschichte?

1 Ausführlich zu den Thesen: Walter Siebel: Die Kultur der Stadt, Frankfurt/M. 2015.

Eine dritte Schwierigkeit ergibt sich, wenn Innenstadt unter Bezug auf den Idealtypus der monozentrischen Stadt aus Kern, Innenstadtrand, Stadtrand und Suburbia definiert wird. Aber in der Realität ist dieses stilisierte Bild vielfach überlagert durch ein polyzentrisches System aus historischen Kernen ehemals selbständiger Gemeinden.

Mit diesen Schwierigkeiten müsste man sich herumschlagen, wenn es wirklich um die Innenstadt als ein räumlich und funktional abgrenzbares Teilgebiet der Stadt ginge. Mir scheint aber, dass es in der Debatte gar nicht darum geht. Vielmehr wird entweder über die Zukunft des innerstädtischen Einzelhandels gesprochen, also über eine bestimmte ökonomische Funktion der Innenstadt, oder über die Zukunft der ganzen Stadt. Die Diskussionen um die Innenstadt sind begründet in der Abkehr vom Leitbild des fordistischen Städtebaus, der Charta von Athen. Innenstadt dient in diesen Diskussionen als Chiffre für ein neues Leitbild: die Europäische Stadt vor Beginn der Suburbanisierung. Die Europäische Stadt, wie sie bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts bestand, repräsentiert in allem das Gegenbild zur Stadt der Industriegesellschaft: Dichte, soziale Mischung und funktionale Vielfalt gegen soziale und funktionale Segregation; Präsenz von Geschichte in der gebauten Stadt gegen die Geschichtsvergessenheit des Städtebaus der Moderne; die Stadt als Einheit des Alltags ihrer Bürgerinnen und Bürger und als das politische, ökonomische und kulturelle Zentrum eines Stadtbürgertums gegen die Reduktion von Stadt auf eine technisch-funktionale Apparatur.

In den Konzepten zur Innenstadt ist denn auch nicht mehr von einem spezialisierten Teilgebiet die Rede, sondern von allem, was Stadt ausmacht: Handel und Arbeit, Erholungs-, Wohn- und Lebensraum, Ort von Mobilität, Integration, Kultur, Kunst und Erlebnis. Folgerichtig zählen zur Innenstadt laut Weißbuch Innenstadt² des Bundes: die City, der Rand der Innenstadt und der Stadtrand. Kurz: Innenstadt ist alles außer Suburbia.

Verantwortlich für diesen Wandel der Zielvorstellungen ist unter anderem, dass aus den negativen Nebenfolgen des modernen Städtebaus gelernt wurde. Aber Leitbilder des Städtebaus sind nie bloße „Kopfgeburten“, sie sind auch Antworten auf reale Entwicklungen. Die Charta von Athen war die normative Überhöhung von Trends, die seit Beginn der Industrialisierung die Strukturen der Europäischen Stadt aufbrachen und umwälzten. Das gilt ähnlich für das neue Leitbild der Europäischen Stadt. Die Gesellschaft, die die Stadt des ausgehenden 19. Jahrhunderts geschaffen hat, existiert nicht mehr. Und doch zeigen sich Entwicklungen, die die Rede von einer Renaissance der Europäischen Stadt realistisch erscheinen lassen.

Die Kräfte, die die Suburbanisierung bisher getragen haben, sind schwächer geworden: Die Entgrenzung von Arbeit und Leben, die Individualisierung der Zeitstrukturen,

2 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Weißbuch Innenstadt. Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden, Berlin/Bonn 2011.

der Wandel der Rolle der Frau, der Abbau von Subventionen, all das schwächt den Drang ins Umland. Gleichzeitig gibt es empirische Belege für eine neue Attraktivität von Stadt als Ort von Arbeit und Leben. Viele Großstädte gewinnen seit 2004 Einwohner und Arbeitsplätze. Die Erklärungen dafür verweisen auf anhaltende Trends:

Die Renaissance der Kernstädte lässt sich einmal aus dem ökonomischen Strukturwandel erklären. Dienstleistungsgesellschaften begünstigen die Kernstädte. Ihre Arbeitsplätze lassen sich leichter als die der Industriegesellschaft in städtische Strukturen integrieren. Erst recht gilt das für die Wissensökonomie und die Kreativwirtschaft, die beide eine hohe Affinität zu urbanen Milieus haben: zum einen, weil das „tacit knowledge“³, das in diesen Branchen eine entscheidende Rolle spielt, in urbanen Milieus erzeugt und vermittelt wird, zum anderen, weil der Alltag hochqualifizierter Arbeitskräfte nicht mehr in das für die fordistische Gesellschaft typische räumliche und zeitliche Gegenüber von Arbeiten und Wohnen passt. Die Entgrenzung von Arbeit und Freizeit verträgt sich schlecht mit einer weiträumigen Trennung von Arbeits- und Wohnort.

Neben den ökonomischen gibt es auch soziale Ursachen der Renaissance der Kernstadt. Die neue Nachfrage nach (Groß-)Stadt wird getragen von jungen Menschen (jeder fünfte Bewohner der Kernstadt ist zwischen 18 und 29 Jahren alt), von Zuwanderern (jeder Fünfte hat keinen deutschen Pass), von Singles (61 % aller Haushalte sind „Einpersonenhaushalte“) und von Armen (jeder Achte bezieht Transferleistungen). Allerdings sind das von jeher die typischen Bewohnerinnen und Bewohner der Kernstädte. Neu ist lediglich, dass es heute mehr davon gibt: aufgrund der Expansion des Bildungswesens, der internationalen Migration, des Wandels der Lebensweisen und der ungerechten Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstands.

Eine besondere Rolle spielt die (berufliche) Emanzipation der Frau. Immer mehr Frauen führen ein berufs- und karriereorientiertes Leben und benötigen dementsprechend Entlastung von außerberuflichen Verpflichtungen. Das leistete früher und für den Mann die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau. Mit ihrer Integration in attraktive Segmente des Arbeitsmarkts sind aber immer weniger Frauen bereit, sich mit einer Rolle als Hausfrau und Mutter zu begnügen, im Gegenteil, sie suchen ihrerseits Entlastung von Hausarbeit und Kindererziehung. Wenn immer mehr Menschen ein berufsorientiertes Leben führen, aber die soziale Voraussetzung dafür, eben die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, nicht mehr funktioniert, ergibt sich ein Dilemma, aus dem nur zwei Wege herausführen: Die radikale Reduktion außerberuflicher Verpflichtungen, insbesondere durch den Verzicht auf Kinder, oder das Leben in einer modernen Dienstleistungsstadt. Die moderne Dienstleistungsstadt beinhaltet die ge-

3 Deutsch übersetzt: Implizites oder „stilles“ Wissen.

sellschaftliche Organisation all jener Arbeiten, die früher in den privaten Haushalten und von den Hausfrauen geleistet wurden. Mit ihrer Fülle an privat und öffentlich organisierten Angeboten von Gütern und Dienstleistungen ist sie eine Maschine zur Entlastung von Arbeit und Verpflichtungen und erleichtert so, Beruf und Familie zu vereinbaren. Das ist der entscheidende Grund für die Nachfrage nach innerstädtischem Wohnen gerade seitens hochqualifizierter Arbeitskräfte mit nichtfamiliären Lebensweisen.

Rückgang der Suburbanisierung, Expansion des Bildungswesens, Zuwanderung, Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft, Wandel der Lebensweisen und berufliche Emanzipation der Frau sind stichhaltige Gründe für die These von der Renaissance der Europäischen Stadt. Aber diese These verdeckt tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen. Es ist doch eine sehr andere Stadt, die da wiedergeboren wird.

Die Trends, die die Stadt stärken, vertiefen nämlich die Spaltung der Stadtgesellschaft. Die steigende Attraktivität der Stadt bedroht die Wohnsituation der eingesessenen Stadtbevölkerung doppelt: von unten durch Zuwanderer und Bildungswanderer, von oben durch einkommensstarke Gentrifizierer. Und beide Nachfragen richten sich auf einen nur in engen Grenzen vermehrbaren Wohnungsbestand.

Dabei handelt es sich um mehr als nur einen ökonomischen Verdrängungsprozess, es ist auch ein kultureller. Gentrifizierung erhöht die Preise, und nicht nur die des Wohnens. Das Leben in der Kernstadt wird auch für Haushalte der Mittelschicht unbezahlbar. Zugleich wird die gewohnte Umgebung fremd. Mit der Gentrifizierung wie mit dem Zuzug der Zuwanderer ändern sich die Geschäfte, die Lebensweisen, die Kleidung, die Verhaltensweisen, es ändert sich die Kultur eines Stadtteils. Man fühlt sich in der eigenen Stadt nicht mehr zuhause. Im Unterschied zu früher entwickelt sich eine negativ motivierte Suburbanisierung: Suburbia steht nicht mehr nur für Ideale einer kleinbürgerlichen Existenz in Eigenheim und familialer Lebensweise. Der Umzug an den Rand der Stadt ist vielmehr ökonomischer Zwang und Flucht aus einer fremd gewordenen Heimat.

Diese Entwicklungen bergen drei Gefahren für die Integration der Stadtgesellschaft. Erstens: Die Beschäftigten in den haushaltsbezogenen Dienstleistungen, den Kommunalverwaltungen, den Krankenhäusern, Schulen und Verkehrsbetrieben, kurz die Menschen, die die Stadtmaschine in Gang halten, werden aus der Stadt vertrieben und damit von ihren Leistungen abgeschnitten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sie zusammen mit den Abgehängten in strukturschwachen Regionen zum Nährboden populistischer Bewegungen werden. Zweitens polarisiert sich die Kernstadt in die Enklaven der von Ausgrenzung Bedrohten und die luxuriösen Quartiere der neuen Urbaniten. Damit kann die ungleiche Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums in den Städten auf provozierende Weise sichtbar werden. Und drittens können Quartiere der

Ausgrenzung entstehen, in denen die einheimischen Verlierer des Strukturwandels, die sich auch Suburbia nicht leisten können, mit Zuwanderern in konfliktträchtige Nachbarschaften gezwungen werden.

Neben einer Spaltung der Stadtgesellschaft droht der Stadt die Schwächung ihrer Marktfunktion. Der Bedeutungsverlust des innerstädtischen Einzelhandels ist bekannt, die entsprechenden Zahlen belegen dies. Zu den Umsatzverlusten tritt ein tiefgreifender Strukturwandel. Durch den Rückzug inhabergeführter Einzelhandelsgeschäfte erhöht sich die Fluktuation in den städtischen Einzelhandelsstandorten. Im Unterschied zu den traditionellen Geschäften, deren Geschäftsführer häufig auch die Eigentümer der Immobilie mit dementsprechend hoher Standortbindung waren, sind die Filialisten sehr viel mobiler, weil sie Ladenflächen nur mieten.

Die Folgen sind vielfältig:

Polarisierung: Es polarisieren sich die Einzelhandelsstandorte zwischen prosperierenden und schrumpfenden Regionen – in den neuen Bundesländern sinken die Mieten sogar in 1a-Lagen – und innerhalb der Städte, wo in 1a-Lagen bis zum Fünffachen der Mieten in 1b-Lagen gezahlt werden.

Dezentralisierung: Die Stadtteilzentren sowie klein- und mittelstädtischen Zentren verlieren, während die suburbanen Fachmärkte und revitalisierte Einkaufszentren außerhalb der Städte wachsen.

Privatisierung: Der Markt wird aus dem öffentlichen Raum der Stadt verlagert in Räume, die dem Hausrecht privater Eigentümer unterliegen. Dieser Prozess der Einhausung und Privatisierung begann mit dem Auftritt der Warenhäuser. Er hat heute mit modernen Malls, bei denen gleich die ganze städtische Geschäftsstraße in geschlossenen Räumen unter privatem Recht simuliert wird, einen Höhepunkt erreicht.

Enträumlichung: Das schnelle Wachstum des Online-Handels bedeutet, dass der Konsum sich völlig von städtischen Räumen löst. In der Stadt wird er mehr und mehr nur noch in Form steigenden Lieferverkehrs sichtbar.

Die Europäische Stadt war nie nur Marktort, sie war auch das demokratisch legitimierte Subjekt ihrer eigenen Entwicklung. Der vielleicht bedrohlichste Trend betrifft den Verlust der politischen Basis kommunaler Politik. Der Stadtbürger, der sein persönliches Geschick mit seiner Stadt verbunden sah, ist heute keine relevante Figur mehr. Handel, Arbeitsplätze und Immobilieninvestitionen sind zunehmend dominiert von abwesenden Investoren mit überlokalen Orientierungen.

Zugleich wächst die Zahl der Menschen, die kein Interesse an Kommunalpolitik haben. Am oberen Pol der sozialen Skala sind das die Angehörigen international orientierter

Eliten. Für sie hat die Stadt vorwiegend Hotelfunktion – und welcher Gast möchte während seines Aufenthalts mit den Problemen des Hotelmanagements belästigt werden? Tendenziell auch kein großes Interesse an Kommunalpolitik haben die transitorischen Bewohnerinnen und Bewohner, z.B. Migranten und Studierende. Sie halten sich ebenfalls nur vorübergehend in der Stadt auf und besitzen obendrein, sofern sie keine EU-Bürger sind, kein Wahlrecht. Am unteren Pol der sozialen Hierarchie der wenig an Kommunalpolitik Interessierten befindet sich schließlich die wachsende Zahl der an den Rand Gedrängten. Diese sehen für sich keine Chancen in dieser Gesellschaft und meinen deshalb, dieser Gesellschaft auch nichts schuldig zu sein. Sie reagieren mit Apathie und gelegentlichen Gewaltausbrüchen.

Schließlich schwindet auch die alltagspraktische Bindung der sesshaften Bürgerinnen und Bürger an ihre Stadt. Solange die Stadt die Einheit des Alltags ihrer Bürgerschaft war, solange existierte ein Stadtbürgertum, das die Konflikte zwischen Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Unterhaltung und Verkehr am eigenen Leib erfuh und in sich selber austragen musste. Heute organisieren immer mehr Menschen ihren Alltag regional, arbeitsteilig über verschiedene Gemeinden hinweg: Man wohnt nicht dort, wo man arbeitet; in einer anderen Gemeinde kauft man ein; und wieder andere kennt man nur von der Durchfahrt mit dem Auto. Damit sehen sich Kommunen nicht mehr Stadtbürgern, sondern Kunden gegenüber, die hochspezialisierte Bedürfnisse kompromisslos erfüllt haben wollen: ungestörtes Wohnen von der einen Kommune, einen expansiven Arbeitsmarkt von der anderen, eine kreuzungsfreie Durchgangsstraße von der dritten usf. Damit schwindet die politische Basis für die Kernaufgabe kommunaler Politik, nämlich Kompromisse zwischen konfligierenden städtischen Aufgaben zu finden und durchzusetzen.

Die Erosion der Stadtbürgerschaft, die Finanzmisere vieler Kommunen, neoliberale Strategien der Privatisierung, die Abhängigkeit von überlokalen Investoren, all das droht, die kommunale Selbstverwaltung zur leeren Hülse werden zu lassen. Dem ist mit Sonderprogrammen, innovativen Finanzierungsmodellen und Beteiligungsangeboten, wie sie das Weißbuch der Bundesregierung empfiehlt, nicht angemessen zu begegnen. Wenn die Innenstädte gestärkt werden sollen, dann wäre zuallererst eine finanzielle und politische Stärkung der Kommunen notwendig.

Dies vorausgesetzt, bieten die beschriebenen Entwicklungen auch Chancen. Um das am Beispiel des Einzelhandels zu erläutern: Schon jetzt steht an den Standorten des Einzelhandels viel Wohnraum leer. Die Vermietung als Wohnung ist schwierig wegen hoher Fluktuation und gegenseitigen Störungen. Teilweise sind die oberen Geschosse gar nicht mehr erreichbar, weil Treppenhäuser beseitigt wurden, um die Ladenfläche zu vergrößern, denn die Immobilie rentiert sich vor allem durch die Vermietung der Ladengeschosse. Der Rückzug des Einzelhandels könnte solche Hindernisse und Widerstände schwächen und weitere Flächen frei machen für eine Politik der Reurbani-

sierung. Eine solche Politik erhielte noch größere Chancen, wenn Szenarien zur Zukunft des Automobils sich bewahrheiten, wonach Internet und autonom fahrende Autos das Privateigentum an Automobilen sinnlos machen werden, was den künftigen Bestand an Pkw auf ein Viertel des heutigen reduzieren könnte. Dadurch würden enorme Flächen in den Städten frei, weil 90 % ruhender Verkehr sind. Obendrein würde der Elektromotor die Belastungen und Belästigungen durch den Verkehr senken.

Die Prognosen zu Einzelhandel und Verkehr weisen in die Zukunft – die politische Renaissance der Stadt liegt vielleicht sogar in einer sehr fernen, utopischen Zukunft. Zum Schluss sei noch auf die Vergangenheit – und damit auf eine bisher noch nicht angesprochene Qualität von Stadt – verwiesen: die Stadt als Gedächtnisraum:

„Heute kann man, wenn man das Gehäuse wie eine Muschel an sein Ohr hält, in einem Augenblick der Stille gedämpft den Lärm des alten Lebens vernehmen, das einst mit tätiger Überzeugung und feierlichem Vorsatz in diesen Mauern gelebt worden war“ (Lewis Mumford⁴). Mumford hat damit auf eine poetische Formel gebracht, was eine wesentliche Qualität der Europäischen Stadt ausmacht: die Präsenz von Geschichte im Alltag des Städters. Man kann Stadt lesen wie ein Palimpsest, wie ein mehrfach überschriebenes Pergament, auf dem die alten, abgeriebenen Texte noch in Spuren erkennbar sind. Ein alter Mensch kann im Gang durch seine Stadt sich der Stationen seiner Jugend erinnern, die Gebäude, Straßen, Plätze verlebendigen ihm die eigene Biographie. Sie geben den Erinnerungen des Stadtbewohners Halt. Der Gedächtnisraum der Stadt schützt gegen das Vergehen des Vergangenen, gegen die zerstörerische Arbeit der Zeit.

Und das Gedächtnis der Stadt reicht weit über biographische Erinnerung hinaus. Fast in jeder Stadt ist noch heute der Grundriss ihrer Gründung erkennbar. Gebäude, Straßennamen, lokale Bräuche, Erzählungen, Archive usw. machen vergangene Welten gegenwärtig. Stadt macht Kontinuität erfahrbar. Im Gedächtnisraum der Stadt kann man sich selbst wiederfinden. Die im Alltag der Städter präsente Geschichte gibt eine Antwort auf die Frage, wer wir sind. Stadt ist eine Identitäts-Ressource, für Individuen wie für Kollektive.

Aber das historische Erbe, das die Stadt präsent hält, kann auch Last sein: Das hat Georg Simmel in den ersten Sätzen seines berühmten Essays über „die Großstadt und das Geistesleben“⁵ angesprochen. Da nennt er die Großstädte die Schauplätze einer „über alles Persönliche hinauswachsenden Kultur“, gegen deren „überwältigende Fülle kristallisierten, unpersönlich gewordenen Geistes“ das Individuum seine „Selbstän-

4 Lewis Mumford: Die Stadt. Geschichte und Ausblick, Köln/Berlin 1961, S. 400.

5 Georg Simmel: Die Großstädte und das Geistesleben. In: Ders.: Aufsätze und Abhandlungen 1901–1908 Band I, Gesamtausgabe Band 7 Frankfurt/M. 2016 (3. Aufl.), S. 116 und S. 130.

digkeit und Eigenart“ nicht bewahren könne. Das steinerne Geschichtsbuch der Stadt kann auch zur Schranke notwendiger Veränderungen werden und damit dem Individuum wie der ganzen Gesellschaft die Perspektive auf eine offene Zukunft nehmen.

Stadt ist nicht nur ein Gedächtnisraum, sie ist auch Labor des sozialen Wandels. Deshalb muss das Geschichtsbuch der Stadt immer wieder umgeschrieben werden, von Architekten, Investoren, Eigentümern, Nutzern und der Bürgerschaft. Jede Überarbeitung aber läuft Gefahr, Geschichte aus dem Gedächtnis zu tilgen. Ein starrer Denkmalschutz wiederum, der, um das Gedächtnis zu bewahren, die notwendigen Anpassungen blockiert, würde der Stadt ihre Zukunft verbauen.

Es ist offensichtlich: Stadtpolitik hat es nicht einfach. Stadtpolitik wie alle Politik hat es mit vielfältigen Konflikten zu tun: städtebaulichen Konflikten zwischen den verschiedenen Funktionen der Stadt – Urbanität macht Lärm, vor allem abends –, Konflikten um ein optimales Funktionieren der Stadt, Konflikten zwischen sozialen Gruppen um den Zugang zu den Ressourcen städtischen Lebens, kulturellen Konflikten zwischen verschiedenen Milieus und deren teilweise befremdlichen Lebensweisen und schließlich den Konflikten zwischen der Stadt als Gedächtnisraum, in dem man sich seiner Identität versichern kann, und der Stadt als Raum, der offen ist für mögliche Zukünfte.

Bettina Reimann

Integration auf dem Prüfstand – Begriffsverständnis und kommunale Relevanz

Einleitung

„Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“, so lautet der Titel des Forschungsprojekts. Mit Blick auf die Förderbedingungen des Forschungsprogramms und die selbstgewählten Ziele der eigenen Forschungskonzeption waren damit einige thematische Pfeiler gesetzt. Neben engeren fachlich-inhaltlichen Forschungsfragen bestand die Herausforderung darin, den kommunalen Kontext in den Mittelpunkt der Diskussionen und Handlungsansätze zu stellen. Vielfalt und Integration wurden nicht primär als Forschungsthemen, sondern auch als kommunale und kommunalpolitische Aufgaben und Handlungsfelder betrachtet, denen sich Städte und Gemeinden, in diesem Fall kleiner und mittlerer Größe, dezidiert zuwenden. Dies erforderte einen intensiven wechselseitigen Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis.

Bezogen auf den Themengegenstand Integration hat sich das Forschungsteam bemüht, das Thema weiter zu fassen – sowohl, was die Ziel- und Adressatengruppen, als auch was den inhaltlichen Kontext betrifft; dafür stand nicht zuletzt die Verschränkung von stadtentwicklungs- und integrationspolitischen Handlungsansätzen. Dabei wurde der Begriff Vielfalt, nicht Integration, gewählt und in einen positiven Zusammenhang gestellt, als Chance für die Stadtgesellschaft und Stadtentwicklung. Vielfalt umfasst hierbei nicht nur Zugewanderte, sondern die Vielfalt und Diversität der ganzen Stadtgesellschaft und adressiert damit u.a. Menschen unterschiedlichen Alters, Geschlechts und unterschiedlicher Herkunft. Handlungs- und forschungsleitend war hierbei nicht die „Verniedlichung der Lage durch die unhinterfragte Feier von Vielfalt“

(Terkessidis 2017: 232), sondern ein dezidierter Ansatz, das Thema und den Blickwinkel zu öffnen.

Im Folgenden wird das Begriffsverständnis dargelegt und in die wissenschaftlichen und integrationspolitischen Debatten eingebettet. Daran anschließend wird der projektspezifische Zugang zum Thema erläutert. Um dem Anspruch eines Forschungs-Praxis-Projektes gerecht zu werden, wird das eher theoretisch gefasste Begriffsverständnis mit Stimmen aus der kommunalen Praxis, d.h. den Projektkommunen konfrontiert. Abschließend werden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen aus Sicht der Begleitforschung unterbreitet.

Wissenschaftlicher Diskurs und Begriffsannäherungen

Um den Terminus Integration rankt eine zum Teil verwirrende Begriffs- und Definitionsvielfalt sowie eine breite wissenschaftliche Debatte. Diese geht soweit, dass der Begriff selbst in der (neueren) Migrationsforschung – mit Blick auf seine Normativität und häufig einseitige Ausrichtung auf Zugewanderte als wenig differenzierte Gruppe – grundsätzlich in Frage gestellt wird (z.B. Terkessidis 2010; Yildiz 2013).

Integration bezieht sich nicht per se auf Zugewanderte. Dennoch ist die zielgruppenspezifische Ausrichtung auf Zugewanderte, gerade was den kommunalen und kommunalpolitischen Kontext und die damit verbundenen Handlungsanforderungen betrifft, ausgeprägt. Nach Bommers (2018: 102) „[bezeichnet] der Grad der gesellschaftlichen Integration von Migranten, soziologisch gesehen, im Kern die Frage, in welchem Ausmaß es ihnen gelingt, an den für die Lebensführung bedeutsamen gesellschaftlichen Bereichen teilzunehmen, also Zugang zu Arbeit, Erziehung und Ausbildung, Wohnung, Gesundheit, Recht, Politik, Massenmedien und Religion zu finden“. Eine Integrationspolitik, die dieses Begriffsverständnis zugrunde legt, bemüht sich um die „Beförderung der Chancen von Migranten in den Bereichen von Bildung und Arbeit sowie der Stabilisierung und Mobilisierung der Familien“ (ders.). Mit Blick auf eine so verstandene Integration lassen sich verschiedene Ebenen bzw. Dimensionen der Integration unterscheiden, sei es als Prozess oder als (angestrebter) Zustand:

- strukturelle oder systemische Integration (Arbeiten, Wohnen, Bildung),
- politisch-rechtliche Integration (Wahlen, Partizipationsrechte),
- kulturelle oder identifikatorische Integration (Sprache, Werte, Einstellungen, Lebensstile),
- soziale Integration (Netzwerke, Beziehungen, Beteiligung am gesellschaftlichen Leben) (vgl. Bude 1998; Häußermann/Siebel 2007; Straßburger 2001).

Analytisch lassen sich assimilatorische und offene Modellvorstellungen von Integration unterscheiden. Die zentrale Vokabel der offenen Konzepte war lange Zeit der „Multikulturalismus“-Begriff, der kulturelle Unterschiede positiv bewertet (vgl. die US-amerikanische Debatte der 1960er- und -70er-Jahre/„politics of difference“). Integration wird hier verstanden als Interaktion zwischen Aufnahmegesellschaft und Migranten- und Migrantengruppen mit wechselseitigen Rechten und Pflichten. Im Vordergrund offener Ansätze steht die Integration von Gruppen und nicht die Anpassung Einzelner an die Mehrheitsgesellschaft. Letzteres ist das Hauptkennzeichen der klassischen Assimilationsansätze, zu denen die sozialökologischen Konzeptionen der Chicago School (z.B. Park 1928), das Stufenmodell von Gordon (1964), der strukturelle (systemtheoretische) Ansatz von Hoffmann-Nowotny (1973) sowie das handlungstheoretische Konzept von Esser (1980) zählen. Darüber hinaus entwickelte Elwert (1982) das zeitabhängige Modell der „Binnenintegration“, das zunächst von einer Abschottung der ethnischen Gruppe ausgeht, für spätere Phasen jedoch strukturelle und soziale Integrationsprozesse annimmt.

In der Auseinandersetzung mit Fragen von Zuwanderung, Stadtgesellschaft, gesellschaftlichem Zusammenhalt und Integration sind seit einigen Jahren andere Begriffe, wie Vielfalt und Vielheit, im Gespräch und werden wissenschaftlich fundiert. Auch um den Begriff Vielfalt rankt eine Debatte, die von „Differenz zu Vielfalt zu Super-Diversity“ (Münch 2017: 45 ff.) reicht. Was die Herkunftsländer, sozialen Lagen, Verortungen und Lebensentwürfe betrifft, scheint die Vielfalt der Stadtgesellschaft stetig größer zu werden. Dies ändert den Blick auf vermeintlich homogene oder ethnisch¹-kulturell klassifizierte Gruppen und Gruppenzuschreibungen, wie z.B. „die Türken“ oder „die Zuwanderer“, und schafft die Voraussetzung für das Erkennen von Unterschieden innerhalb dieser Gruppen. Der Begriff „Super-Diversity“ (Vertovec 2007) oder „Supervielfalt“ wird nicht nur in der sozialwissenschaftlichen Forschung diskutiert, sondern findet bereits Anwendung im kommunalen Kontext. So wird er mittlerweile im Integrations- und Diversitätskonzept der Stadt Frankfurt/Main verwendet (Hinweis in Münch 2017). Nicht zuletzt bietet er mit Blick auf die jüngsten Zuwanderungsbewegungen das Fundament für eine Differenzierung der Zuwanderungsgruppen nach ihrem Aufenthaltsstatus.

Eine solche Sensibilität für die und Akzeptanz der immer „vielfältiger werdenden Vielfalt“ (Münch 2017: 47) sind nicht selbstverständlich. Denn einerseits besteht seit vielen Jahren – in Forschung und kommunaler Praxis – Konsens darüber, dass Zuwanderer keine homogene Gruppe sind, sondern sich nach Herkunft, Rechtsstatus, Dauer

1 Die Kategorie „ethnisch“ wird im Text weitgehend vermieden. Sofern sie gebraucht wird, wird sie als „Oberbegriff für Unterschiede benutzt, die genauer als unterschiedliche Staatsbürgerschaft, als regionale Kulturen oder als unterschiedliche religiöse Orientierungen bezeichnet werden müssten. (...) Ethnische Identitäten sind immer soziale Konstruktionen...“ (Häußermann 2009: 235).

des Aufenthaltes, Alter, Geschlecht, sozio-ökonomischem Status und Lebensstil unterscheiden (vgl. vhw 2009; Beck/Perry 2007; Wippermann/Flaig 2009). Diese und andere „Migranten-Milieu-Untersuchungen“ (vgl. Hanhörster 2014) haben gezeigt: „Die Relevanz ethnischer Zuschreibungen tritt bei näherer Betrachtung weit hinter die sozialen Attribute zurück“ (Schnur 2018: 375). Andererseits haben einige althergebrachte und in den Debatten und Diskussionen um Zuwanderung üblichen „Eckpfeiler“ hartnäckig Bestand. So ist die Unterscheidung zwischen „Wir“ („die“ Deutschen) und „Ihr“ („die“ Migranten/Ausländer) immer wieder in der Presse, in öffentlichen Debatten und umgangssprachlich präsent und kommt einer Grenzziehung gleich. Auch werden Integrationsforderungen häufig einseitig an „die Zugewanderten“ adressiert. An diesem Widerspruch zeigt sich bzw. wird deutlich, wie schwierig die Ablösung und Verabschiedung von Zuschreibungen fällt, die zumindest teilweise der Selbstvergewisserung und Abgrenzung dien(t)en.

Forschungen haben festgestellt: Migrantinnen und Migranten der 2. und 3. Generation fühlen sich häufig mehreren kulturellen Räumen gleichermaßen zugehörig. In diesem Zusammenhang wurde der Begriff der „hybriden Identitäten“ aufgegriffen und neu interpretiert (vgl. Foroutan/Schäfer 2009). Yildiz (2013) stellt für die Migranten der 2. und 3. Generation, die so genannten Postmigranten, fest, dass diese häufig transnationale Bezüge haben und ihre „Verortungsstrategien“ weit über das Lokale hinausreichen (vgl. Yildiz 2013). Für das Ausrichten lokaler Integrationspolitik ist auch die Debatte um Zugehörigkeit im Kontext der Migration relevant (vgl. Geisen 2017: 4 ff.). Entgegen einer Zugehörigkeit, die auf einem essentialistisch verstandenen Identitätsbegriff fußt, wird Zugehörigkeit hier als „Resultat eines kontinuierlichen Prozesses der (Neu-)Positionierung, Etablierung und Veränderung“ (ders.: 4) begriffen. Gleichzeitig handelt es sich hierbei um einen „zweiseitigen Prozess“, der „sowohl von Seiten des Individuums als auch der sozialen Gruppe hergestellt, anerkannt und vielfach stets aufs Neue bestätigt werden muss“ (ders.: 5). Eine so verstandene Zugehörigkeit muss, auch im Kontext der Migration, „aktiv entwickelt und (aufrecht-)erhalten werden. Zugehörigkeit als Resultat einer solchen Herstellungsleistung ist daher Ergebnis von gelingender ‚sozialer Integration‘“ (ders.: 7). Sie ist eng verwoben mit Fragen der Teilhabe und Beteiligung an den unterschiedlichen Ebenen und vielfältigen Facetten des städtischen Lebens.

Integrations- und Entwicklungsperspektiven von und in kleineren Städten

Bringt man Integration in einen kommunalen Kontext, so ist festzustellen: Integrationsfragen wurden lange Zeit nahezu exklusiv mit Blick auf Großstädte erörtert – eben die Orte, an denen sich Zuwanderer in größerer Zahl angesiedelt haben und sie das Stadtleben sowie die Quartiere und Nachbarschaften prägen. Mit zunehmender Sensibilität für die Zuwanderung in kleinere und mittlere Städte sowie in ländliche Räume

– bis zur Hälfte aller Menschen mit Migrationshintergrund leben in Deutschland außerhalb von Großstädten (vgl. Kirchhoff und Pätzold in diesem Band) – ändert sich dies (vgl. z.B. Schader-Stiftung 2011; 2014; Alisch/May 2011). Für die Untersuchungen zur Integration in ländlichen Räumen und kleineren Städten ist einerseits festzustellen, dass davon ausgegangen wird, Integrationsprozesse in ländlich strukturierten Räumen verliefen generell „anders“ als solche in Großstädten (vgl. Boos-Krüger/Wilk 2011). Viele der in Großstädten massiv vorhandenen Problemlagen, wie der Mangel an bezahlbarem Wohnraum, spielten in kleineren Städten keine entscheidende oder eine nur randständige Rolle – so verschiedene Argumentationslinien. Stattdessen werden nicht selten die stärkere gesellschaftliche Kohäsion, die Nähe zu Entscheidungsträgern sowie die ausgeprägte Meinungsführerschaft lokaler Institutionen in kleineren Städten als Positivmerkmale angeführt. Auch wird argumentiert, dass Integrationsfragen in ländlichen Räumen und in ländlich geprägten Kleinstädten die entsprechende politische Aufmerksamkeit fehlt, weil sie weniger konfliktbeladen sind (vgl. Alisch/May 2011). In der aktuellen Debatte um die Verteilung von Geflüchteten wird dies andererseits zum Anlass genommen – stark verkürzt –, ländlich geprägte Räume zum Ort mit besonderen Integrationspotenzialen zu erklären. Nicht unwesentlich ist hierbei die Argumentation der Aufnahmekapazitäten im Wohnungsmarkt sowie der Chancen für diese Räume, Wanderungsverluste auszugleichen (vgl. empirica 2015). Zur Integrationsfähigkeit von Landkreisen und Regionen äußert sich auch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln in einem Gutachten für die Robert Bosch Stiftung. Relevante Voraussetzungen für die Integration von Geflüchteten sind demnach neben der wirtschaftlichen Lage und der Lage am Arbeitsmarkt der Kommune

- die Verfügbarkeit von geeignetem Wohnraum,
- eine ausreichende medizinische Versorgung,
- Angebote für soziale Betreuung und weitere Versorgungsleistungen,
- verfügbare Kapazitäten im Bildungssystem (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft 2016: 27 f.).

Integrationsperspektiven würden besonders dann eröffnet, wenn es Chancen auf einen Arbeitsplatz gibt, der den Lebensunterhalt sichert, wenn Angebote zur Ausbildung und Weiterqualifizierung bestehen und wenn politische und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht werden (vgl. dies.: 28).

Andere Untersuchungen stellen weniger allgemeingültige oder generelle Voraussetzungen und Bedingungen in den Vordergrund. Sie heben stattdessen individuelle bzw. kommunespezifische Herangehensweisen und Leistungen hervor. So räumen sie dem Integrationsmodus – der Art und Weise, wie eine Kommune aufgrund ihres Eigensinns und ihrer Sinn konstituierenden Traditionen und Rituale integriert und ausgrenzt – eine herausgehobene Bedeutung ein. Das Forschungsfeld „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“, das im Rahmen des Forschungsprogramms des Bundes „Experi-

menteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) im Juni 2015 aufgelegt wurde, setzt beispielsweise weitgehend auf die Stärkung der Eigenkräfte der Städte. Im Diskurs von Politik, Verwaltung, Bürgerschaft und Wirtschaft sollen die eigenen Potenziale erkannt und eine tragfähige Zukunftsvision erarbeitet werden. Kleinstadtentwicklung wird so zur Gestaltungs- und Gemeinschaftsaufgabe, wobei die Identifizierung von lokal spezifischen Potenzialen und deren Inwertsetzung für eine nachhaltige Stadtentwicklung als zentral erachtet werden (http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2015/PotenzialeKleinstaedte/PotenzialeKlein-staedte_node.htm). Aktivitäten vor Ort werden als entscheidende Stellschrauben für Entwicklungsprozesse in Klein- und Mittelstädten angesehen (vgl. Kaschlik/Engel/Harteisen 2017). Argumentiert wird, dass Entwicklungsdynamik und Lebensqualität nur bedingt von materiellen Potenzialen abhängen, sondern in hohem Maße von ihrer Wahrnehmung durch die Stadtgesellschaft. Unterschiede zwischen den Städten werden entsprechend auf deren unterschiedliche Umgangsweisen mit Herausforderungen zurückgeführt (dies.: 36).

Integration und Vielfalt leben: Der projektspezifische Zugang zum Thema

Im Folgenden wird der projektspezifische Zugang zu Integration und Vielfalt erläutert und dabei deutlich gemacht, dass im vorliegenden Forschungsprojekt kommunenspezifischen Herangehensweisen der Vorrang vor generalisierenden Annahmen gegeben wurde.

Die projektbezogene Auseinandersetzung mit Fragen von Integration und vielfältiger Stadtgesellschaft erfolgte nicht allein und auch nicht primär theoretisch. Denn anders als ein grundlagenorientiertes Forschungsprojekt war das Forschungsprojekt auf Aktivierung und Austausch ausgerichtet und wurde daher auch als Forschungs-Praxis-Projekt bezeichnet. Praxispartner des Difu waren neun Projektkommunen. Im Rahmen seiner Begleitforschung übernahm das Difu Aufgaben der Sensibilisierung, Aktivierung, Prozessbegleitung und Analyse. Es richtete sich hierbei vor allem an Akteure aus der Stadtverwaltung – und zwar in Kommunen, die sich bislang nicht in besonders ausgeprägter und auf Erfahrung basierender Form um Integration bemühten oder gar eine entsprechende Integrationspolitik etabliert hatten. Vielmehr erfolgte die Zusammenarbeit mit Kommunen,

- die sich im Themenfeld erst einfinden und positionieren wollten,
- die noch keine themenrelevanten Konzepte oder Strategien erarbeitet, geschweige denn umgesetzt hatten,
- deren Strukturen in diesem Bereich eher schwach ausgeprägt waren und
- die allenfalls Erfahrungen mit Einzelprojekten gesammelt hatten.

Die Projektkommunen ragten so nicht grundsätzlich aus dem Gros der Klein- und Mittelstädte heraus. In vielen kleineren Städten sowie in ländlichen Räumen befindet sich die Integrationspolitik häufig noch im Aufbau (vgl. Kirchhoff 2018; Kirchhoff/Reimann 2017; Schader-Stiftung 2011). Hauptamtliche Integrationsbeauftragte und/oder Integrationskonzepte stellen eher die Ausnahme daher (siehe Beitrag C5 Strauss).

Das Difu unterstützte die Projektkommunen darin, sich auf den Weg zu machen, Integration und Vielfalt als Themen zu platzieren und dabei auch Integration und (Innen-) Stadtentwicklung „zusammenzudenken“. Fragen, die hierbei eine Rolle spielten und mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Kommunen diskutiert wurden (siehe auch Beitrag C1 Pätzold), betrafen

- Entwicklungspfade und Visionen für die Zukunft,
- Umgang mit Identität, Heimat, Veränderung, Verlust und Neuanfang,
- Kooperation der Akteure,
- Beteiligung der Stadtgesellschaft sowie
- Zuwanderung und Integration von Geflüchteten.

Explizit wurde für das vorliegende Projekt ein stadträumlicher Fokus gewählt – der Blick wurde auf die Innenstädte von Klein- und Mittelstädten gerichtet. Damit verbunden war die Annahme, dass eine Auseinandersetzung mit Fragen der Innenstadtentwicklung und der Bedeutung der Innenstädte (siehe Beitrag B3 Pätzold) Perspektiven für die Projektkommunen im Themenfeld Integration und vielfältige Stadtgesellschaft eröffnet.

Bereits im Rahmen der Auftaktveranstaltung zum Projekt im Oktober 2015 wurde hervorgehoben, wie wichtig innerstädtische Orte für die Kommunikation und den Austausch sind (vgl. Difu 2016: 9 ff.). Allerdings wurde darauf verwiesen, dass viele Städte und Gemeinden mit Blick auf ihre Innenstädte der Gefahr eines Verlusts an zentralen Kommunikationsräumen und einer Reduzierung ihrer Funktionen ausgesetzt sind. Ein wichtiger Schritt zur Identitätsbildung sei die „Verknüpfung“ der Stadtbewohnerschaft mit ihrer Innenstadt als Kommunikations- und Begegnungsort.

Auch die Innenstädte der neun am Projekt beteiligten Kommunen weisen Funktionsmängel wie Gewerbeleerstand, städtebauliche Missstände oder Wohnungsleerstände auf. Ausgehend vom Projektziel und der Forschungskonzeption sollte die Auseinandersetzung mit der Weiterentwicklung der Innenstädte bzw. Stadtzentren Perspektiven für die Themen Integration, sozialer Zusammenhalt und vielfältige Stadtgesellschaft eröffnen. Hierbei wurde angenommen, dass Innenstädte über ein erhebliches Integrationspotenzial verfügen können: Dort treffen im besten Fall ganz unterschiedliche Menschen aufeinander, so dass sich Begegnung und Austausch befördern lassen. Wohnraum kann für neue, integrative Wohnprojekte genutzt werden. Der Leerstand im

Bereich Wohnen und Gewerbe bietet Potenziale für neue Nutzungen, sei es für Orte der Begegnung, des kooperativen Arbeitens, der Migrantenökonomie oder der Kunst und Kultur. Im besten Fall sind die Innenstädte das Herz einer Stadt; sie bieten nicht nur Anker für die Identifikation der Bevölkerung mit „ihrer“ Stadt, sondern locken auch Touristen bzw. Besucher an.

Dem Grundverständnis und dem methodischen Herangehen der Difu-Begleitforschung entsprechend wurden mögliche Perspektiven und Maßnahmen mit den Projektkommunen im Dialog entwickelt. Über Einzel- und Gruppeninterviews in den Kommunen, mit Vertreterinnen und Vertretern von verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akteuren, wurde darauf hingewirkt, das Verständnis von Integration, die Sichtweisen auf eine vielfältige Stadtgesellschaft sowie die Bilder von städtischer Identität einzufangen. Dabei sollten Unterschiede und Gemeinsamkeiten aufgezeigt sowie die kommunalen Handlungsfelder Integration und Stadtentwicklung in einen stärkeren Bezug zueinander gesetzt werden. Um darüber in einen Dialog zwischen und mit den Beteiligten einzutreten und darauf bezogene Entwicklungspfade, Maßnahmen und Projekte zu diskutieren, wurden Reflexions- oder Steuerungsrunden entweder neu installiert oder bestehende genutzt. Mit dem Ziel, die unterschiedlichen Ansätze, Erfahrungen und Wege der neun Projektkommunen in einen Lern- und Austauschprozess einzubetten, richtete das Difu Netzwerktreffen aus. An diesen nahmen auch Mitglieder des begleitenden Projektbeirats teil.

Die Perspektive der kommunalen Akteure auf Vielfalt und Integration

Im Folgenden wird auf Basis von Erkenntnissen aus Interviews, Gesprächen und Beobachtungen dargestellt, wie sich Akteure aus den Projektkommunen den Themen Integration und Vielfalt nähern. Dabei werden zunächst die unterschiedlichen Begriffsverständnisse dargestellt. Daran anschließend wird skizziert, wann Integration als gelungen angesehen wird und welche Themen die Projektkommunen im Zusammenhang mit Integration und einer vielfältigen Stadtgesellschaft bewegen.

Integration ist nicht gleich Integration. Vielfältiges Begriffsverständnis

Sich mit dem eigenen Verständnis von Integration auseinanderzusetzen, mag in der sozialwissenschaftlichen Forschung gängige Praxis sein, im kommunalen Kontext ist es das nicht. In engeren und weiteren Forschungszirkeln werden die unterschiedlichen Perspektiven auf Integration und eine vielfältige Gesellschaft leidenschaftlich ausgefochten und – für die kommunale Praxis eher wenig nachvollziehbare – Differenzie-

rungen zwischen Vielfalt und Vielheit getroffen. Dagegen kommen kommunale Akteure in der Regel eher zu generellen Aussagen, die sie „aus dem Bauch heraus“ treffen. Gleichwohl lassen die in Interviews und Gesprächen eingefangenen „Stimmen“ unterschiedliche Verständnisse und Sichtweisen auf Integration erkennen (siehe auch Beitrag C1 Pätzold). Drei Schwerpunkte zeichnen sich ab:

Gleichberechtigte Teilhabe

„Bei Integration geht es darum, dass Menschen unterschiedlicher Herkunft Bestandteil unserer Gesellschaft sind. Sowohl die Aufnahmegesellschaft als auch die Zugewanderten gestalten ihr Zusammenleben auf der Grundlage demokratischer Grundwerte. Sie sehen die kulturelle Vielfalt und den gegenseitigen Respekt als Gewinn und Chance für städtische Identität.“ (Zivilgesellschaft)

Nach diesem Verständnis ist Integration die gleichberechtigte Teilhabe auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen. Grundvoraussetzungen sind gegenseitige Anerkennung und Respekt sowie eine Orientierung an allgemeingültigen Werten. Vielfalt wird hier vor allem unter Bezugnahme auf kulturelle Differenzen und Eigenarten gesehen, die eine städtische Identität nicht gefährden, sondern bereichern. Integration ist hier ein Prozess, der zu gestalten ist. Das heißt, Integration ist nicht ab einem gewissen Zeitpunkt fertig und erreicht, sondern muss immer wieder neu hergestellt werden. Dieses Verständnis spiegelt ein reflektiertes Herangehen an das Thema wider. Es zeigt, dass Integration ein Verständigungsprozess zwischen unterschiedlichen Menschen ist, die trotz der Unterschiede etwas Gemeinsames teilen. Nicht Ängste vor dem Fremden und das Herausstellen einer Andersartigkeit, sondern das Verbindende stehen im Mittelpunkt. Dieses allerdings ist Ergebnis einer Leistung, die alle Teile und Gruppen einer Gesellschaft zu erbringen haben. Es setzt zudem voraus, dass Zugewanderte Zugang haben zu den Voraussetzungen von Teilhabe – z.B. Wohnen und Arbeiten.

Mischung durch Multikulturalität

„Ich sehe Vielfalt immer im Zusammenhang mit Kultur. Mit Essen. Mit Wohlstand. Mit Farben. Ich sehe Menschen, die glücklich sind. Ich sehe wirklich dieses Mediterrane, Osteuropäische. Ich sehe diese italienische Mode, französische Küche, russische Literatur, die immer noch für Melancholie und Tiefsinn steht.“ (Verwaltung)

Hier drückt sich ein Verständnis von Integration aus, das kulturelle Vielfalt in den Blick nimmt und diese als Belebung und Bereicherung des städtischen Lebens sieht. Unterschiede und Andersartigkeit stehen im Fokus und werden kulturell begründet. Die kul-

turellen Unterschiede werden hier allerdings nicht problematisiert, sondern ausschließlich positiv bewertet. In einer vielfältigen Gesellschaft können Zugewanderte ihre Kultur pflegen und leben. Unterschiedliche Kulturen dürfen sichtbar gemacht und gelebt werden. Die Zuschreibung von Andersartigkeit durch kulturelle Prägung wird hierbei allerdings nicht kritisch reflektiert. Kultur wird als etwas betrachtet, das die Menschen aus ihren Herkunftsländern mitbringen und das sie behalten. Dass Ethnisierung und Kulturalisierung Ergebnisse sozialer Konstruktionen sind, ist dem Sprechenden erst einmal nicht bewusst.

Wertschätzendes Nebeneinander

„Die vielfältige Stadtgesellschaft, aber auch Integration, das ist für mich so ein wertschätzendes Nebeneinander.“ (Verwaltung)

Auf den ersten Blick könnte vermutet werden, dass Integration mit einem Miteinander in Verbindung gebracht oder gleichgesetzt wird. In obiger Aussage wird aber deutlich, dass Integration auch und gerade Raum für ein Nebeneinander lässt. Neben einem Verständnis, das Zugewanderten einen eigenen Raum einräumt, mag dies der Erfahrung in den Kommunen geschuldet sein, dass sich unterschiedliche soziale Gruppen eher voneinander abgrenzen, in eigenen Netzwerken verhaftet bleiben und von Gemeinsamem oder auch von Begegnungen eher wenig berichtet werden kann. Positiv wird dieses Nebeneinander aber nur dann bewertet, wenn es auf einer gegenseitigen Akzeptanz beruht. Ähnlich wie im ersten Zitat verweist die Wertschätzung auf gegenseitige Anerkennung und einen gleichberechtigten Umgang.

In der Gesamtbetrachtung fällt auf: Keines der angeführten Zitate erhebt an Integration den Anspruch, dass alle Menschen quasi miteinander verschmelzen müssen. Allen drei Aussagen ist gemeinsam, dass sie Integration nicht mit Assimilation oder Anpassung gleichsetzen. Es wird das Bild einer Gesellschaft gezeichnet, in der Zugewanderte sichtbar sein dürfen und auffallen können. Dies mag angesichts des eher auf kleinere Städte gerichteten Fokus überraschen, wird doch in der – auch forschungsseitigen – Betrachtung von kleineren Städten immer wieder hervorgehoben, diese seien im Gegensatz zu Großstädten sozial homogener bzw. der soziale Umgang und das Miteinander beruhten auf Vertrautheit und gegenseitigem Kennen (vgl. kritisch dazu Hanemann und Pätzold in diesem Band).

Wann ist Integration gelungen? Was ist eine vielfältige Stadtgesellschaft?

Dass Akteure aus kleineren Städten gar keine so andere oder besondere Sicht auf Integration und eine vielfältige Gesellschaft haben, zeigen auch die folgenden Betrachtungen.

In Untersuchungen zu Fragen der Integration in kleineren Städten wird immer wieder und mitunter pauschal hervorgehoben, dass das Thema eher „neu“ ist. Die Situation in den Projektkommunen stellt sich differenzierter dar: Dort gibt es durchaus Kommunen, die durch eine längere Zuwanderungsgeschichte geprägt sind. Akteure aus diesen Kommunen betrachten Vielfalt, bezogen auf die eigene städtische Situation und Entwicklung, in der Regel als einen Fakt bzw. einen Umstand, mit dem sie sich auseinandersetzen haben. Nicht nur beeinflusst durch die Zuwanderung von Geflüchteten wird insbesondere in den Kommunen mit langer Zuwanderungstradition/Zuwanderungsgeschichte das Bild einer Stadtgesellschaft gezeichnet, die sich im Wandel befindet: Die Anteile der Menschen mit Migrationshintergrund nehmen zu – sei es durch größer werdende Familien der bereits lange in Deutschland lebenden Zuwanderer, sei es durch die Zuwanderung von Arbeitsmigranten oder durch die aktuelle Zuwanderung von Geflüchteten. Folgerichtig wird dort auch hervorgehoben, dass Zuwanderung die Stadt prägt, dass sie dazugehört und nicht im Widerspruch zur städtischen Identität steht.

„Wer redet denn heute noch von Gastarbeitern? Die merkt man gar nicht mehr. Die sind Bestandteil unserer Gesellschaft.“ (Verwaltung)

„Wir hatten schon immer die Welt in [Name der Stadt].“ (Verwaltung)

Die angeführten Aussagen machen jedoch auch deutlich: Die dort gezeichneten Bilder und die positiven Bewertungen beziehen sich auf Zuwanderer, die schon lange in der Stadt leben. Zugehörigkeit wird in Verbindung mit Zuwanderern gebracht, die sich eingefügt und – allein durch die Dauer ihres Aufenthalts – angepasst haben. Anders als beim bereits diskutierten Begriffsverständnis wird auf die Frage nach einer gelungenen Integration durchaus das Bild einer assimilierten Gesellschaft gezeichnet. Überspitzt formuliert, gehören Zuwanderer dann zur Stadtgesellschaft, wenn sie nicht (mehr) auffallen – ein Bild bzw. Assimilationsverständnis von Stadtgesellschaft, das auf den ersten Blick auch nahezu liegen scheint, da es wenig Konfliktpotenzial birgt.

Das Bild wird facettenreicher, wenn Neuzuwanderer in den Fokus der Betrachtung kommen. Die Frage der Integration ist hier – sowohl in Kommunen mit einer längeren Zuwanderungsgeschichte als auch in Kommunen, die erst in jüngster Zeit Zuwanderung verzeichnen – meist noch ungelöst. Allein mit Blick auf die Dauer der Zuwande-

rung ist dies auch nicht anders möglich. Gleichwohl scheint sich die Integrationsfrage hier aber auch schwieriger darzustellen. Einerseits geht es darum, Neuzuwanderer zu integrieren.

„Mein Ziel ist, dass all die Menschen, die ich hier kennengelernt habe in den letzten zwei, drei Jahren, diese Neubürger, dass die sich hier wohl fühlen, dass sie Teil unserer Stadtgesellschaft werden.“ (Verwaltung)

Akteuren aus Projektkommunen mit langer und solchen mit eher kurzer Zuwanderungsgeschichte ist gemeinsam, dass gelungene Integration danach zu bemessen ist, ob ein tatsächliches Miteinander (der unterschiedlichen Bewohnergruppen/der Zugewanderten und „Einheimischen“) stattfindet.

„Integration ist tatsächlich dann gelungen, wenn wir uns ganz selbstverständlich begegnen. Und jeder dabei ist.“ (Verwaltung)

Vielfältige Stadtgesellschaft wird demnach dann gelebt, wenn, unabhängig vom Migrationshintergrund, Gemeinsamkeiten erkannt werden und nicht das Trennende und Andere im Vordergrund steht.

„Ich finde es sehr einseitig, Vielfalt und Integration immer nur auf verschiedene Kulturen abzustempeln. Integration bedeutet, wenn es uns irgendwie gelingt, dass alle Menschen mehr aufeinander zugehen.“ (Institution)

„Wenn man nebeneinander hockt und trinkt ein Bier oder sonst was miteinander, und dann merkt man: Aha, der mag zwar nicht so gut Deutsch sprechen oder ich nicht so gut Türkisch. Aber die Probleme sind im Prinzip dieselben und die Interessen auch.“
(Kommunalpolitik)

Themen, die die kommunale Praxis bewegen

Im Folgenden werden aus den vielen Themen und Fragen, die die Projektkommunen im Zusammenhang mit Integration und vielfältiger Stadtgesellschaft bewegen, drei Schwerpunkte ausgewählt. „Vielfalt zum Thema machen“ steht für das Anliegen, Integration und vielfältige Stadtgesellschaft als Chance zu begreifen und als „Kraftfeld für kleinere Städte“ zu entwickeln. Dies setzt voraus, dass ein Thema, das für Kommunen durchaus mit Problemen, Fragen und Unsicherheiten besetzt ist, gezielt aufgegriffen und angegangen wird. „Vielfalt gestalten“ steht für die Herausforderung, eine aktive Bürgerschaft und partizipative Stadtentwicklung zu fördern. „In Vielfalt wohnen“ thematisiert die Erkenntnis, dass Begegnungen nur eingeschränkt stattfinden. Befürchtet wird, dass nach Sozialgruppen segregiertes Wohnen Begegnungen einschränkt und sich die verschiedenen Sozialgruppen stark auf ihre eigenen kulturellen

Netzwerke beziehen. Wie viel Enklave ist zulässig, wie viel Mischung ist erforderlich? – Das sind Fragen, die hierbei relevant sind.

Selbstverständlich bewegen auch andere Themen die Projektkommunen, wie beispielsweise die Integration von Geflüchteten, die konzeptionell-strukturelle Ausrichtung und Profilierung der Integrationsarbeit, das Bereitstellen und Schaffen von Grundlagenwissen, d.h. eines Wissens darüber, wer eigentlich wo in der eigenen Stadt lebt und wohnt. Diese Themen stehen in anderen Beiträgen des Bandes im Vordergrund (siehe Beitrag B4 Landua/Kirchhoff und Beitrag C5 Strauss) und werden hier deshalb nicht noch einmal aufgegriffen.

Vielfalt zum Thema machen

In den Gesprächen und Diskussionen mit kommunal Verantwortlichen und integrationspolitischen Akteuren wird gesellschaftliche Vielfalt als Idee oder Vorstellung für eine Stadtgesellschaft auf den ersten Blick grundsätzlich positiv gesehen. Sie wird mit gesellschaftlicher Dynamik, Lebendigkeit, Zukunftsfähigkeit und einem Mehrwert durch kulturellen Austausch verbunden.

„Eine gute Stadtgesellschaft braucht Vielfalt. (...) So eine ganz homogene Situation in einer Stadt ist meistens traurig.“ (Verwaltung)

Das positive Bild, das insbesondere die Fachleute unter den Befragten zeichnen, überrascht allerdings nur auf den ersten Blick. Denn einerseits eröffnen Zuwanderung und Zugewanderte Kommunen, die durch Abwanderung Bevölkerung verlieren, Chancen. Andererseits ist es, salopp formuliert, politisch korrekt, sich zu diesem Thema eher offen und positiv zu positionieren. Zudem löst das Thema, zumindest oberflächlich, Assoziationen aus, die Zuversicht und Lebendigkeit suggerieren – das Leben wird bunter, vielfältiger, ist in Bewegung. Die Stadt hat Zukunft.

Gleichwohl ist vielen bewusst, dass eine vielfältige Stadtgesellschaft voraussetzungsvoll ist: Sie stellt hohe Anforderungen an jede und jeden Einzelnen. Und sie erfordert einen proaktiven und engagierten Umgang mit Fragen und Themen, die kontrovers diskutiert werden und mit Unsicherheiten verbunden sind. Nicht zuletzt stellt sie hohe Anforderungen an die Kommunen. Was in Großstädten in der Regel bereits vollzogen ist, stellt sich in den kleineren Projektkommunen als neue Aufgabe dar:

„Integration muss als kommunales Handlungsfeld verankert werden.“ (Verwaltung)

Gerade für kleinere Kommunen werden damit zum Teil sehr hohe Anforderungen an die eigene Leistungsfähigkeit gestellt. Menschen innerhalb und außerhalb der Verwaltung müssen aktiv werden und sich engagieren, in einem Ausmaß, das bislang möglicherweise unbekannt war:

„Integration kann zu einem Kraftfeld für kleine Städte werden, wenn es gelingt, die dafür erforderlichen personellen Ressourcen sowohl in der Zivilgesellschaft als auch innerhalb der Verwaltung zu mobilisieren.“ (Verwaltung)

Der Verwaltungsspitze, den Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern kommt hierbei eine besonders wichtige Rolle zu. Sie sind Vorbild und Fürsprecher und können – im Idealfall – ihre Verwaltung sowie die Stadtgesellschaft „mitziehen“ (siehe Beitrag C1 Pätzold).

„Ziel sollte es sein, eine Stadtkultur der Offenheit zu leben. Dafür will ich mich einsetzen.“ (Verwaltung)

Trotz dieser Bekenntnisse und Positionierungen zeigen die Projektergebnisse jedoch recht deutlich: Der Mangel an personellen Kapazitäten in der Verwaltung, das Fehlen von Stellen und die eher wenig ausgebauten Strukturen und Netzwerke schränken eine umfassend ausgelegte kommunale Integrationsarbeit doch sehr ein.

„Das sind gute Ideen. Aber wer soll das machen? Wir arbeiten an der Oberkante. Uns fehlt das Personal.“ (Verwaltung)

Wenngleich die Etablierung einzelner Stellen wie einer kommunalen Integrationsbeauftragten (Michelstadt, Goslar) sehr zu würdigen ist, zeigt sich auch, wie schwierig es ist, das Thema Integration innerhalb der Verwaltung als Querschnittsthema zu verankern. Anstelle der strategischen Entwicklung und Verankerung von Integration und integrierter Stadtentwicklung übernehmen die Stelleninhaberinnen und -inhaber eher die – ebenfalls notwendige – Aufgabe einer aufsuchenden Sozialarbeit.

Vielfalt gestalten – Aktivierung und Beteiligung

Die Auseinandersetzung mit Integration ist eng verknüpft mit Teilhabe und Beteiligung. Auch in den Projektkommunen werden die Diskussionen über Vielfalt und Integration in engen Zusammenhang mit Beteiligung gebracht. Sowohl in Kommunen mit längerer Zuwanderungsgeschichte als auch in jenen Kommunen, die erst in jüngerer Zeit Zuwanderung erfahren, wird hervorgehoben, dass das ehrenamtliche Engagement in der Zivilgesellschaft sehr hoch ist.

„Was wir gemerkt haben: Es gibt extrem hohe Hilfsbereitschaft, ganz viele Vereine, ganz viele ehrenamtliche Gruppen, die sich in Marsch setzen.“ (Verwaltung)

Dabei ist allerdings zu unterscheiden zwischen einem Engagement, das ad hoc und in Reaktion auf die „Flüchtlingskrise“ entstanden ist, und einem Engagement, das eher langfristig angelegt ist, z.B. durch Mitgliedschaft in Sport- oder Kulturvereinen. In Weißenfels und Ilmenau haben sich beispielsweise neue, sehr aktive Netzwerke der Flüchtlingsarbeit gegründet, an denen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund und

ganz unterschiedlichen Alters mitwirken. Ihre Arbeit stellte in der so genannten Krisenzeit eine wichtige Entlastung und Ergänzung für die Arbeit der Stadtverwaltung dar. In Weißenfels erwiesen sich die Kirchen als wichtige Ankerpunkte und Impulsgeber für Aktivitäten zur Förderung des sozialen Zusammenhalts. So wurde die Initiative „Engagiertes Weißenfels“, die sich um die Betreuung und soziale Einbindung von Flüchtlingen in der Stadt Weißenfels kümmert, durch die beiden Kirchen angestoßen.

Hingegen sind Migrantenorganisationen als Repräsentanten der Interessen der Zugewanderten in den Projektkommunen kaum präsent. Zudem gibt es nur in zwei Kommunen (Germersheim, Mühlacker) gewählte Integrationsbeiräte, die derzeit jedoch nicht aktiv sind. Auch in den Stadträten wird über den Mangel an Mitgliedern mit Migrationshintergrund geklagt. Hingegen übernehmen Religionsgemeinschaften der Zugewanderten wichtige soziale Netzwerkfunktionen.

Hinsichtlich der Teilhabemöglichkeiten der Zugewanderten werden deutliche Handlungsbedarfe und Unsicherheiten formuliert. In einigen Kommunen wird auf das Dilemma hingewiesen, dass Einzelne im Themenfeld Integration zu große Lasten tragen. Es stelle sich die Frage, wie mehr Aktive gewonnen, wie gemeinsame gesellschaftliche Verantwortung aller Gruppen in der Stadt herbeigeführt und gefördert werden können. Im Zentrum müsse die Frage des „Miteinanders“ stehen, eine einseitige Ausrichtung der Aktivitäten auf bestimmte Zielgruppen könne Ressentiments verstärken und dem Anliegen einer verbesserten Integration entgegenstehen.

Ein großes Thema ist in allen Kommunen die schlechte Erreichbarkeit der Zugewanderten und deren mangelnde Motivation für gemeinsame Aktivitäten. Es würden Angebote zur Teilhabe für die zugewanderte Bevölkerung gemacht, doch nicht immer angenommen. Vielfach formuliert wird eine Unsicherheit, mit welchem Handwerkszeug, d.h. mit welchen Methoden der Aktivierung und Einbindung dies gelingen könne.

Aus Sicht der Begleitforschung des Difu sollten die gemachten Erfahrungen differenzierter als bislang betrachtet und diskutiert werden. Gerade von den ad hoc entstandenen Netzwerkstrukturen zur Unterstützung der Geflüchteten und ihrer Integration lässt sich lernen. Zum einen lässt sich hier nachvollziehen, dass die „aufnehmende Gesellschaft“ mitunter eine für die Beteiligung und das Engagement von (neu) Zugewanderten (zu) wenig offene Haltung einnimmt. Die Haltung ist eher als fürsorgend-paternalistisch zu charakterisieren – eine solche räumt den Zugewanderten im Ergebnis aber keine eigenen Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten ein.

„Was ich mir wünsche, wenn es wirklich um Vielfalt und um gleichberechtigte Teilhabe geht, dass wir irgendwann aufhören, immer dieses „Wir machen etwas für diese Personengruppen“ zu sagen, sondern dass diese Personengruppen mit dabei sind. Also wir machen was für uns alle.“ (Zivilgesellschaft/soziale Einrichtung)

Darüber hinaus ist letztlich damit umzugehen, dass langfristiges Engagement keine Selbstverständlichkeit ist. Defizite wie Stärken – z.B. beim Engagement – sind bei allen Bevölkerungsgruppen auszumachen und unterscheiden sich nicht nach dem Migrationshintergrund.

„Also Integration, jetzt wo ich es sage und erzähle und mich höre, fällt mir das wirklich ein, wie wenig Menschen, auch die Einheimischen, sich einbringen in das Gemeinwesen, in das Leben, also sichtbar sind, sichtbar werden.“
(Institution/Einrichtung)

Letztlich haben wir anzuerkennen, dass sich die Mobilisierung eines eher langfristigen Engagements – nicht nur von Migrantinnen und Migranten – eher schwierig darstellt. Dies zeigen auch andere Untersuchungen zur Beteiligung (vgl. Bock et al. 2013). Die Gründe hierfür sind vielfältig, sie sollten jedoch näher untersucht werden – mit Blick sowohl auf die Angebotsstrukturen und Erwartungen wie die Spielräume, die sie eröffnen (siehe Beitrag C7 Schmettow). Gleichzeitig ist stärker damit zu arbeiten, dass sich Menschen, die gemeinhin als für Beteiligung eher schwer erreichbar bezeichnet werden, für kurzfristige Projekte und Aktionen, die nah an ihrem Lebensumfeld und ihren Bedürfnissen angesiedelt sind, stärker engagieren (vgl. Hanhörster/Reimann 2007). Vor diesem Hintergrund sollten die Erfahrungen, die in den Netzwerken zur Unterstützung der Geflüchteten gemacht wurden, stärker ausgewertet und genutzt werden – denn hier haben sich Menschen mit und ohne Migrationshintergrund engagiert.

„In Vielfalt wohnen“ – Die Diskussion um Mischung und Segregation

Das Zusammenleben in der Stadt wird mit Blick auf die zugewanderte und die alteingesessene Bevölkerung sehr viel stärker als ein Neben- denn als ein Miteinander wahrgenommen. Viele Zugewanderte, vor allem aus der Gruppe der (Spät-)Aussiedler, zögen sich, so die oft gehörte Aussage, in die eigene Community zurück. Dies wird mehrheitlich als schlecht und nachteilig für die Integration beurteilt. Immer wieder wird geäußert, dass durch die Abschottung einzelner Migrantengruppen (Russlanddeutsche, Türkeistämmige) Parallelwelten entstünden. Begegnungen, die als Ausdruck gelungener Integration und als Voraussetzung für eine vielfältige Stadtgesellschaft gesehen werden, fänden nicht oder eher nur in Einzelfällen statt (siehe Beitrag B5 Kirchhoff). Dies wird als Problem benannt.

„Wir müssen die aus dieser Ghettoisierung rausholen. Sie müssen gemischt werden mit der normalen Bevölkerung.“ (Kommunalpolitik)

Ein wenig erleichtert stellen die meisten fest, dass die Abschottung in der Regel ohne Probleme und besondere Konflikte verläuft. Auch werden – eher vereinzelt – Segregationsprozesse nicht nur negativ bewertet: Mit dem Rückzug in die eigene Community sei zuweilen eine Minderung der Konfliktfelder verbunden. Solange es sich um ein offenes Nebeneinander handele, getragen von gegenseitiger Akzeptanz, könne diese

Entwicklung durchaus positiv gesehen werden, so die Meinung einiger Gesprächspartnerinnen und -partner. Vielfalt bedeute Unterschiedlichkeit und lebe davon, dass die jeweils eigene Identität gewahrt bleibt. Ethnische Enklaven bieten – das besagt auch die Theorie – zumindest für einen bestimmten Zeitraum Vorteile (Stichworte: Ankunftsstadtteile/Netzwerke).

In den Gesprächen wird die Abschottung bzw. Segregation als Handlung oder Entscheidung der Zugewanderten beschrieben. Eher wenig wird darüber reflektiert, ob die Ursachen möglicherweise auch woanders liegen könnten (z.B. Zugang zum Wohnungsmarkt/Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt), und es wird auch nicht reflektiert, inwieweit die alteingesessene Bevölkerung nicht gleichermaßen agiert und „unter sich“ bleiben will.

Es zeigt sich: Integration und Vielfalt werfen Fragen auf, sind mit Unsicherheiten verbunden – gerade was Abschottung bzw. Segregation und mangelnde Begegnungen betrifft. Es gibt mehr Fragen als Antworten, vereinzelt jedoch auch Stimmen, die zwischen den Extremen suchen und das eine (Segregation) nicht im Widerspruch zum anderen (Mischung) sehen.

„Wieviel Kontakt braucht es? Wieviel Enklave ist zulässig?“ (Verwaltung)

Eine gewisse Ratlosigkeit, auch bei Kommunen, die schon lange durch Zuwanderung geprägt sind, ist offensichtlich. Sie stellen fest:

„So, wie wir uns Integration vorstellen, funktioniert es nicht bzw. wollen es die Zuwanderer nicht.“

In diesem Zusammenhang gibt es – allerdings eher vereinzelte – Stimmen, die fragen:

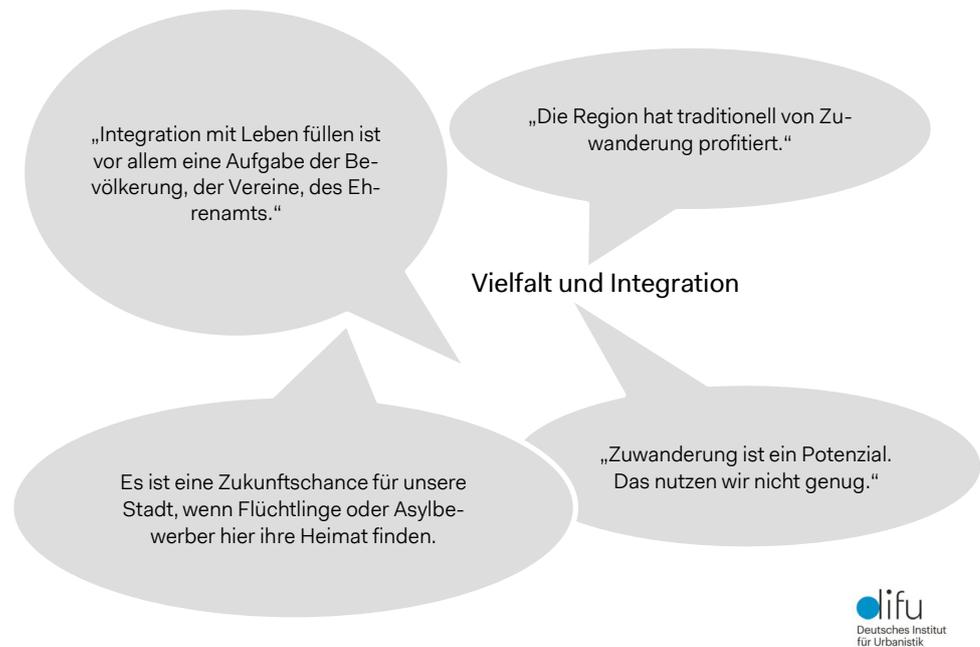
„Müssen wir nicht Abschied nehmen vom Traum, dass wir alle integrieren müssen?“

Gleichzeitig wird mit Blick auf die Stadtgesellschaft insgesamt festgestellt, dass Bindungskräfte abnehmen. Nicht die Frage, wie Zuwanderer integriert werden können, sondern die Frage, wie sozialer Zusammenhalt in einer mobilen, durch Zu- und Abwanderung geprägten Stadtgesellschaft (siehe Beitrag A3 Pätzold) hergestellt werden kann, scheint daher zielführend.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen der Forschungsbegleitung

Zusammenfassend und aus Sicht der Forschungsbegleitung lässt sich festhalten, dass das Thema Vielfalt bzw. vielfältige Stadtgesellschaft bei den Akteuren aus den Projektkommunen ganz unterschiedliche Assoziationen auslöst.

Abb.: 1: Eindrücke aus den Diskussionen / Reflexionsrunden in den Projektkommunen, 2016



Es gibt den durchaus starken Impuls, das Thema eher positiv zu besetzen. Es wird mit Lebendigkeit in Zusammenhang gebracht und kann für die eigene Stadt eine Bereicherung darstellen. Versucht wird, das Thema als eines zu fassen, das Raum für Gestaltung eröffnet, das aufgegriffen werden kann und muss, das engagiert angegangen werden sollte. Auslöser und Motivlagen hierfür sind unterschiedlich. Es gibt unmittelbare Auslöser, wie die Zuwanderung und Integration von Geflüchteten, die gerade in kleineren Städten mit einem entspannten Wohnungsmarkt und einer schrumpfenden Bevölkerung positive Impulse auslösen können. Und es gibt die Hoffnung, der Zuwanderung eine langfristige Perspektive zu geben. Darüber hinaus gilt es die Stadtgesellschaft neu zu gestalten und Wege zu finden, wie neu Zugewanderte mit den Alteingesessenen, ob mit oder ohne Migrationshintergrund, gut zusammenleben können.

Doch es gibt auch berechnete Fragezeichen, was insbesondere den Mangel an Austausch und Begegnungen betrifft, und die Problematik bzw. Befürchtung von Segregation und Abschottung.

Wie Teilhabe und sozialer Zusammenhalt in einer mobilen Gesellschaft gelingen können – denn um nicht viel weniger geht es ja bei der Frage der Integration –, ist letztlich ein schwierigeres Thema für die Projektkommunen. Es ist mit vielen Fragen und Unsicherheiten verbunden, die durch die Zuwanderung der Geflüchteten deutlich verstärkt wurden. Sehr stark wird mit Blick auf die eigene Migrationsgeschichte in jenen Städten mit längerer Zuwanderungsgeschichte betont, dass die langjährige Zuwanderung keine Auffälligkeiten mit sich bringt; die Zugewanderten gehörten selbstverständlich dazu. Diese Zuwanderergruppen werden – vom heutigen Standpunkt aus – als assimiliert und zugehörig dargestellt. Letztlich wissen wir aber nicht, wie die Urteile und Debatten zum Zeitpunkt der Zuwanderung selbst ausfielen und ob die positive Darstellung nicht eher aus der Rückschau entsteht – und in Abgrenzung zu den neu Zugewanderten, die in den Urteilen und Darstellungen sehr viel problematischer und negativer gesehen werden.

Festzustellen ist, dass die aktuelle Zuwanderung von Geflüchteten die Überlegungen und Debatten zu Integration neu geprägt und verändert hat. So löst die Zunahme „sichtbarer Fremdheit“ nicht nur bei der alteingesessenen Bevölkerung, sondern auch bei länger in der Stadt ansässigen Migrantinnen und Migranten zum Teil Ängste und Befürchtungen aus. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Integration von Geflüchteten wird Integration häufig als Thema behandelt, mit dem ad hoc (kurzfristig und zeitlich befristet) agiert werden muss. Die Gestaltung von Integration als Zukunftsaufgabe, die Stadtgesellschaft und Verwaltung einbezieht, befindet sich zum Teil noch in den Anfängen. Aus Sicht der Begleitforschung lässt sich hierfür aus dem „Krisenmodus“ lernen.

„Die Krisensituation – ich mag das Wort Krise (...) nicht in den Mund nehmen, es fällt mir aber ein besserer Begriff nicht ein – haben die [gemeint ist der Landkreis] hervorragend gemeistert, also als es wirklich darum ging, viele Menschen plötzlich unterzubringen. Und das Allerbeste an der Situation: In diesem Moment waren wir [gemeint ist die Stadt] ganz dringend notwendig. Ich hatte nie eine bessere Kommunikation. Aber: Sobald sich die Krise normalisiert hat, fliegt man raus aus der Kommunikation mit dem Landkreis, ist schon absurd.“ (Verwaltung)

Immer wieder sind wir auf Anzeichen und Aussagen gestoßen, dass in diesen Krisenzeiten mit dem Ad-hoc-Handeln die Zusammenarbeit zwischen Landkreis und Stadt besser als erwartet funktionierte, das ehrenamtliche Engagement die Verwaltungsarbeit ergänzte und entlastete und die gesamte Stadtgesellschaft zu mehr Engagement stimulierte. Es gibt indes Anzeichen, dass sich dies nicht über den „Krisenmodus“ hin-

aus hält. Es scheint eine Überlegung wert: An dieser Stelle sollte angesetzt und damit gearbeitet werden.

Die Projektergebnisse zeigen auch, wie schwierig es ist, Integration und Stadtentwicklung in einen engen Zusammenhang zu bringen. Dies mag an „versäulten“ Verwaltungsstrukturen liegen, die eine Beschäftigung mit Fragen der Integration eher dem sozialen Bereich und mit Fragen des Raums eher dem planerischen Bereich zuordnen. Der Bezug zwischen Stadtentwicklung und Integration wird vor allem darüber hergestellt, dass Zuwanderungsgruppen als räumlich segregiert wahrgenommen werden; sie prägen das Image bestimmter Stadtviertel („Russen-Viertel“). Dies kann auch daran liegen, dass Raum oft nicht als etwas sozial konstruiertes wahrgenommen wird, sondern als „Behälter“ von Menschen und Dingen, die sich darin befinden (siehe Beitrag C4 Franke), und somit zwischen Sozialem und Raum wenig Wechselbeziehungen hergestellt werden.

Unstrittig ist: In den Projektkommunen vollziehen sich, wie in anderen Städten – ob größere oder kleinere –, ein Kommen, Gehen und Bleiben. Für die kommunale Ebene, das kommunalpolitische Handeln lässt sich daraus folgern, dass Migration und Integration zentrale Gestaltungsaufgaben der Stadtplanung und Stadtentwicklung sind. Dafür gibt es allerdings keine einfachen Rezepte. Jede Stadt „tickt“ anders. In jeder Kommune sind daher Reflexions- und Verständigungsprozesse darüber zu initiieren, was eine vielfältige Stadt auszeichnet, wer dabei mitreden muss und welche strategisch-konzeptionellen Grundlagen ein solches Vorgehen ggf. benötigt. Eine solche Diskussion setzt die Sensibilisierung und Aktivierung der verwaltungsinternen und -externen Akteure voraus. Diese müssen sich die Themenfelder aneignen und ihren eigenen Zugang dazu entwickeln. Das Ganze ist ein Lernprozess. Folgende Stellschrauben für kommunales Handeln lassen sich aus Forschung und Projektbefunden ableiten:

- Es existieren gerade in Bezug auf Neuzuwanderer und Geflüchtete massive Bedarfe für besondere Unterstützungs- und Beratungsangebote. Dennoch geben die Befunde Anlass für ein Plädoyer, die Integrationspolitik nicht ausschließlich an spezifische Gruppen zu richten und/oder nach Wegen zu suchen, wie sich diese besser anpassen oder integrieren können.
- Stadtentwicklungspolitik, die zugleich Integrationspolitik ist, sollte in starkem Maß sozialräumlich ausgerichtet werden und das Quartier in den Blick nehmen (siehe Beitrag C4 Franke).
- Der Quartiersansatz kann auch dazu beitragen, unterschiedliche kommunale Politikfelder wie Wirtschaft, Soziales, Jugend, Gesundheit und Integration stärker „zusammenzudenken“, um Integration umfassend anzulegen und die Vielfältigkeit der Gesellschaft auf ein tragfähiges Fundament zu stellen.

- Integration, gesellschaftliche Teilhabe und Partizipation stehen in einem Wechselverhältnis zueinander; Integration setzt gesellschaftliche Teilhabe und Partizipation voraus. Für eine gleichberechtigte Teilhabe an den unterschiedlichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens und, enger gefasst, die Förderung von Beteiligung, sollten Stadträume und Quartiere von innen her gestärkt werden. Die Bewohnerinnen und Bewohner müssen mit ihren unterschiedlichen Interessen zu Wort kommen (vgl. Beer 2013, zit. nach Schnur 2018). Eine so verstandene Integrations- und Stadtentwicklungspolitik muss u.a. die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Menschen am Gemeinwesen teilnehmen können. Dies betrifft nicht nur Zuwanderer. Um Nachbarschaften zu gestalten und den sozialen Zusammenhalt zu stärken, sind Alt- und Neuzuwanderer, Menschen mit und ohne Migrationshintergrund einzubeziehen. Sie sind als Menschen zu adressieren und zu beteiligen, die in ihren verschiedenen Rollen aktiv werden können, sei es als Eltern, Arbeitnehmer oder Vereinsmitglieder.

Literatur

- Alisch, Monika, und Michael May (2011) (Hrsg.): Integrationspotenziale in kleinen Städten. Rekonstruktion der Interessenorientierungen von Zuwanderern, Opladen, Berlin und Farmington Hills/MI.
- Beck, Sebastian, und Thomas Perry (2007): Migranten-Milieus. Erste Erkenntnisse über Lebenswelten und wohnungsmarktspezifische Präferenzen von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland, in: vhw – Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung, Forum Wohneigentum, Heft 4, S. 187–195.
- Beer, Ingeborg (2013): Quartiersentwicklung als Diversitäts- und Teilhabestrategie. Zwischen traditionellen Integrationsdiskursen und gelebten Migrationsrealitäten, in: Schnur, Olaf, et al. (Hrsg.): Migrationsort Quartier. Zwischen Segregation, Integration und Interkultur, Wiesbaden, S. 41–54.
- Bock, Stephanie, Bettina Reimann und Klaus J. Beckmann (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik, Berlin.
- Bommers, Michael (2018): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Gesemann, Frank, und Roland Roth (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, S. 99–123.
- Boos-Krüger, Annegret, und Burkhard Wilk (2011): Integration in kleinen Städten – ein normativer Erklärungsansatz, in: Alisch, Monika, und Michael May (Hrsg.): Integrationspotenziale in kleinen Städten. Rekonstruktion der Interessenorientierungen von Zuwanderern, Opladen, Berlin und Farmington Hills/MI, S. 59–72.
- Bude, Heinz (1998): Die Überflüssigen als transversale Kategorie, in: Berger, P., und M. Vester (Hrsg.) (1998): Alte Ungleichheiten – Neue Spaltungen, Opladen, S. 363–382.
- DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (2016): Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden, Berlin.

- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2016): Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe. Dokumentation der Auftaktveranstaltung am 26./27. November 2015, Berlin.
- Elwert, Georg (1982): Probleme der Ausländerintegration. Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration?, in: KfZSS – Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Nr. 34 (4), S. 717–731.
- empirica (2015): Flüchtlinge aufs Land, Empirica-Paper 230, Oktober 2015.
- Esser, Hartmut (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten, Darmstadt, Neuwied.
- Foroutan, Naika, und Korinna Schäfer (2009): Hybride Identitäten in Deutschland – muslimische Migrantinnen und Migranten in Deutschland und Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 5 (2009), Bonn.
- Geisen, Thomas (2017): Zugehörigkeit im Kontext von Migration, in: Migration und Soziale Arbeit, 39. Jahrgang, Heft 1, S. 4–13.
- Gordon, Milton M. (1964): Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion and National Origin, New York.
- Häußermann, Hartmut (2009): Behindern „Migrantenviertel“ die Integration?, in: Gesemann, Frank, und Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden, S. 235–246.
- Häußermann, Hartmut, und Walter Siebel (2007): Integration trotz Segregation – zum Stand der wissenschaftlichen Debatte, in: Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.)(2007): Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“, Darmstadt, S. 92–119.
- Hanhörster, Heike (2014): Türkeistämmige Eigentümer in Migrantenvierteln. Soziale und räumliche Mobilität der zweiten Generation, Stadt, Raum und Gesellschaft, Nr. 16, Heidelberg, Berlin.
- Hanhörster, Heike, und Bettina Reimann (2007): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft, Difu-Sonderveröffentlichung, Berlin.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1973): Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz, Stuttgart.
- Kaschlik, Anke, Alexandra Engel und Ulrich Hartheisen (Hrsg.) (2017): Potenziale in der Peripherie. Diversität und Veränderungsprozesse in ländlichen Regionen gestalten, Detmold.
- Kirchhoff, Gudrun (2018): Integration Geflüchteter in ländlichen Räumen, in: Floeting, Holger, Gudrun Kirchhoff, Henrik Scheller und Jessika Schneider (Hrsg.): Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen. Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben, Berlin, S. 191–198.
- Kirchhoff, Gudrun, und Bettina Reimann (2017): „Forschungs-Praxis-Projekt: Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“, BBSR-Online-Publikation zur DGD/BBSR-Dezembertagung 2015 „Regionale Implikationen der Zuwanderung aus dem Ausland in Deutschland“, März 2017, S. 65–76.
- Münch, Sybille (2017): Von Differenz zu Vielfalt zu Super-Diversity, in: Migration und Soziale Arbeit, 39. Jahrgang, Heft 1, S. 45–49.
- Park, Robert E. (1928): Human Migration and the Marginal Man, in: American Journal of Sociology, No. 33 (6), S. 881–893.
- Schader-Stiftung (Hrsg.)(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.
- Schnur, Olaf (2018): „Quartiersentwicklung für alle“? Von Integrationsdiskursen und Quartierspolitiken, in: Gesemann, Frank, und Roland Roth (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, S. 373–391.
- Straßburger, Gaby (2001): Evaluation von Integrationsprozessen in Frankfurt am Main, Dezer-nat für Integration (Hrsg.), Frankfurt am Main.
- Terkessidis, Mark (2017): Komplexität und Viel-heit – Stadtentwicklung zwischen Vielfalt und Sehnsucht nach Vereinfachung, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 5, S. 231–234.
- Terkessidis, Mark (2010): Interkultur, Frankfurt am Main.
- Vertovec, Steven (2007): Super-diversity and its implications, in: Ethnic and Racial Studies, No. 20 (6), S. 1024–1054.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadt-entwicklung e.V. (2009): Studie Migranten-Milieus, Berlin.
- Wippermann, Carsten, und Berthold Bodo Flaig (2009): Lebenswelten von Migrantinnen und Migranten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 5 (2009), <http://www.bpb.de/apuz/32220/lebenswelten-von-migrantinnen-und-migranten>, 28.08.2013.
- Yildiz, Erol (2017): Migration und urbane Vielheit, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 5, S. 239–242.
- Yildiz, Erol (2013): Die weltoffene Stadt. Wie Mig-ration Globalisierung zum urbanen Alltag macht, Bielefeld.

Ricarda Pätzold

Innenstadt gesucht – Stadtteile gefunden

Das Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten“ hatte sich – wie im Titel herausgestellt – vorgenommen, die Bedeutung des speziellen Sozialraums Innenstadt für Integrations- und Teilhabeprozesse unter die Lupe zu nehmen. Der Ansatz verknüpfte so den Gedanken der notwendigen räumlichen Verankerung von Integrationsprozessen mit Herausforderungen der Zentrenentwicklung und fragt nach den Auswirkungen auf die städtische Identität. Ausgehend von der Einschätzung, dass die Innenstädte vieler Klein- und Mittelstädte deutliche Funktionsdefizite aufweisen, wurde die These formuliert, dass eben aus diesen Schwächen Optionsräume für Zuwanderer erwachsen können. Mit dieser Annahme wurde auf ein oft beobachtetes Phänomen von Zuwanderung Bezug genommen: „Der Ort der Neuankömmlinge in der Stadt ist häufig die Peripherie. Dies ist nicht nur ein geographischer Ort, sondern steht auch für die soziale Position am Rand der Gesellschaft“ (Bertelsmann Stiftung 2018: 105). Fungieren von Transformationsprozessen gezeichnete Innenstädte zum Teil als Ankunftsorte im Sinne einer „Arrival City“ (vgl. Saunders 2013)? Und welche Impulse und Chancen können sich aus einer solchen Aneignung und Neuinterpretation ergeben?

Als das Projekt 2015 startete, hatten sich die Rahmenbedingungen allerdings sehr stark verändert. In den beteiligten Städten dominierte die Frage, wie das Ankommen einer großen Zahl Geflüchteter organisiert werden kann. Angesichts einer Vielzahl existenzieller Aufgaben traten Themen im Kontext der in den Städten bereits lebenden Migrantinnen und Migranten in den Hintergrund. Es zeigte sich darüber hinaus schnell, dass das „Zusammendenken“ von Integration und räumlichen Fragestellungen anspruchsvoller als gedacht war. Dies lag zum Ersten daran, dass Integration in den neun Städten kein eigenständiges, etabliertes Handlungsfeld war. Zum Zweiten zeigten sich Probleme und Potenziale der Innenstädte wesentlich vielfältiger, als der Begriff „Funktionsverluste“ erwarten ließ. Zum Dritten fühlten sich die Ansprechpersonen der Projektkommunen aus den Bereichen Soziales/Integration in dem Projekt eher besser verankert, während jene aus der Stadtentwicklung eher über Umwege „ins Boot“ kamen. Viele der identifizierten

Aufgaben wiesen auch erst im dritten Schritt eine städtebauliche Facette auf. Das Hauptaugenmerk und die drängendsten Fragen bei den Diskussionen mit den Akteuren in den Projektstädten lagen deshalb von Anfang an im Feld der Integration. Da der Integrationsarbeit noch weitgehend ein Fundament fehlte (siehe Beitrag C1 Pätzold und Beitrag C5 Strauss), bewegte sich die Arbeit zwischen Improvisation und Grundsatzfragen. Perspektiven der Innenstadt wurden so zwar immer wieder aufgegriffen. Es erwies sich aber in der Projektlaufzeit als durchaus schwierig, die Themen im Sinne von „Innenstadt als Ort der Integration“ fruchtbar zu verschneiden.

Der vorliegende Text reflektiert deshalb Situationsanalysen und Bedeutungszuschreibungen der Innenstädte – aber nur zum Teil auf Basis des Materials aus den beteiligten Projektkommunen. Zum Abschluss wird aufgezeigt, dass im Projekt dennoch ein „spatial turn“ stattfand. Dieser betraf aber nicht die Innenstadt, sondern führte – in einigen Städten – zu einer neuen Wahrnehmung von Aufgaben und Unterstützungsbedarfen in den Stadtteilzentren.

Mutmaßungen über die Innenstadt

Über die Bedeutung von Innenstädten lassen sich viele programmatische Aussagen finden, allesamt mit einem ähnlichen Tenor wie in folgendem Zitat: „Das Stadtzentrum ist das Herz einer Stadt und daher Gradmesser für deren Gesundheit, Vitalität und Lebensfähigkeit. Als Keimzelle städtischer Entwicklung ist es ein einzigartiger und unverwechselbarer Identifikationsort für die gesamte Bürgerschaft. Hier liegen die Zeugnisse historischer Ursprünge, Denkmäler und Bürgerhäuser, Rathaus, Kirche und auch kulturelle Einrichtungen. Die Stadtmitte ist Bühne, Laufsteg und Schaufenster. In den Zentren kristallisiert sich Heimat, dorthin führen die Bürger ihren Besuch zuerst. Sie sind die Visitenkarten der Stadt und stehen für das Profil von Stadt und Region“ (Reichenbach-Behnisch et al. 2012: 12; vgl. auch BMVBS 2011; Netzwerk Altstadt 2008; Österreichischer Städtebund 2014). Der Innenstadt wird hier ein erheblicher Bedeutungsüberschuss zuerkannt, wodurch sie zum Brennglas erklärt wird, in dem die Perspektive der Gesamtstadt ablesbar ist. Die Innenstadt prägt gleichzeitig die Innen- und die Außenwahrnehmung der Stadt. Beide Perspektiven sind in hohem Maße subjektiv und können sich erheblich unterscheiden. Die Außenwahrnehmung ist fast immer eine Momentaufnahme, während die Innenwahrnehmung in starkem Maße durch Veränderungsprozesse und deren gefühlte Richtung gefärbt wird. Das Hohelied der Innenstadt, bestehend aus den Strophen:

- Erbe (Sichtbarkeit von Geschichte bis Gegenwart),
- Symbolgehalt (Charakter/Wesen der Stadt, Wahrzeichen),
- Ausstrahlung (Vitalität),
- Wirkung (Herz der Stadt – Zentrum, Stolz, Identität),

- Funktionen (Kopf und Bauch – Verwaltung, Politik, Kultur, Bildung und Restaurants, Bars, Markt),
- Heimat (Wohnen, Treffpunkt, Bühne) und
- Schaufenster (Gäste, Tourismus),

ist aber leider keine Situationsbeschreibung, die auf die Mehrzahl der Innenstädte in Klein- und Mittelstädten zutreffen würde. Vielmehr wird das Nachdenken über die Innenstädte in der Regel durch Defizite initiiert und geprägt. Ein wichtiger Indikator für Veränderungen sind Leerstände, zuvorderst sichtbar in den Ladenlokalen der Erdgeschosszonen. Diese Leerstände schmälern die Attraktivität des Stadtbilds und zeigen den Abfluss von Kaufkraft an. Der anhaltende Strukturwandel des Lebensmittelhandels – der zu größeren Verkaufsflächenbedarfen führte, die wiederum in den beengten Räumen von Altstädten kaum Platz finden – gefährdet zudem die nahräumliche Versorgung und wirkt sich negativ auf den Wohnstandort Innenstadt aus (vgl. BMVBS 2013). Die Leerstände machen aber zumeist nur Funktionsschwächen sichtbar, die bereits eine längere Vorgeschichte haben. Nicht zuletzt trugen die Städte selbst durch inkonsistente Ausweisungen von Einzelhandelsflächen an den Rändern der Innenstädte oder an nicht-integrierten Standorten zu dem – beklagten – Bedeutungsverlust des Handels in der Innenstadt bei. Unter den Reaktionen auf Leerstände sind Strategien des „Füllens“ von Leerständen verbreitet – etwa durch die Präsentation von Vereinen. Diese Aktivitäten setzen allerdings nur an der Oberfläche des Symptoms an und versuchen die sichtbaren Auswirkungen zu kaschieren. Tiefgreifender ist die Frage nach den Möglichkeiten einer „Neuprogrammierung“ von Innenstädten im Sinne einer Revision heutiger (optionaler) Bedeutungsinhalte. Dazu ist allerdings eine klare Diagnose die zwingende Voraussetzung.

Zwischen Wunsch und Realität

In diesem Kontext zeigt sich, dass eine Innenstadt ein besonderer Ort ist, der von vielen Akteuren und Interessen geprägt ist, was ein konzertiertes Handeln eher erschwert. Verbreitet ist das Prinzip Hoffnung, welches sich aber oft auf eine wie auch immer geartete Wiederherstellung vergangener Zeiten richtet. Dabei sind die Wunschvorstellungen mit Blick auf eine funktionierende Innenstadt erstaunlich kongruent. Zentrale Bedeutung haben darin die Gesichtspunkte Vielfalt und Belebung. Damit gleicht die imaginäre Idee von Innenstadt, die wir in der Stadtpraxis vorfanden, der in dem Eingangszitat beschworenen Stadtvorstellung. In der Realität greift aber eher der „Donut-Effekt“ (Kapeller 2017) um sich, d.h., die Mitte leert sich, weil immer weitere Funktionen den engen Stadtkern verlassen. Das entspricht durchaus den veränderten Lebensgewohnheiten in Bezug auf Mobilität, Versorgung, Wohnen und Freizeit, denn diese sind weniger auf das lokale Zentrum ausgerichtet. Von der Altstadt, dem Stadtkern, erwarten dennoch alle, dass er unverändert fortbesteht. Das Ergebnis

gleichet einem Paradoxon: Die Innenstadt steht einerseits auf einem „Sockel“, gebaut aus ihrem Bedeutungsüberschuss für Wohl und Wehe der Entwicklung der Gesamtstadt. Andererseits ist sie ein dauerhaftes „Sorgenkind“, die immer wieder neue Debatten auslöst, weil sie dem – relativ unkonkreten – Wunschbild nicht entspricht. So beschrieben auch fast alle Akteure aus den neun am Projekt beteiligten Städten ihre Innenstadt als Ort, an dem Interventionen notwendig sind. Gleichzeitig stellten sie aber fest, dass es in den letzten Jahren viele Fortschritte gegeben habe. Beispielfhaft belegen das folgende Aussagen:

„Was ich schätze, sind die kurzen Wege. In der Innenstadt hat sich viel getan, und es hat sich, gerade auch was Einkaufsmöglichkeiten angeht, ein bisschen was entwickelt. Es ist ausbaufähig, aber ich finde ganz gute Ansätze.“ (Institution)

„Die Innenstadt hat eine große Bedeutung. Sie ist das, was die Menschen zu uns holt, vor allem die Touristen. In den letzten zehn Jahren ist in der Innenstadt aber noch mehr passiert. Es kann im Sommer draußen was stattfinden durch Restaurants und Cafés. Das zieht auch die Bürger, die hier wohnen, an.“ (Kommunalpolitik)

„Man sieht, wie sich die Stadt Stück für Stück entwickelt, und es gibt eigentlich eine sehr schöne Innenstadt. Die verkauft sich allerdings immer unter Wert, und das ist durch den Handel bedingt.“ (Stadtverwaltung)

Die Zitate aus den Städten kann man aber auch als Beleg dafür lesen, dass der vielfältige „Inhalt“ einer Innenstadt immer wieder relativ schnell auf die eine Frage, nämlich jene nach Stabilität und Angebotsvielfalt des Handels, zurückgeführt wird. Diese Sichtweise ist auch in vielen Veröffentlichungen zu finden: „Der Handel ist und bleibt die Leitfunktion für die Innenstadt“ (BMVBS 2011: 18). „Auch heute hängen Prosperität, Urbanität und Attraktivität der Innenstädte vom stationären Handel ab“ (ZIA 2015: 18). Die Rolle des Handels als eines *primus inter pares* gilt es aber – zumindest für die Zentren der Klein- und Mittelstädte – endlich zu hinterfragen. Im Zuge des Strukturwandels des Einzelhandels verlieren insbesondere die inhabergeführten Facheinzelhändler seit Jahrzehnten immer weiter an Boden. Sie sind es aber, die sich in den Städten noch am meisten für das städtische Umfeld engagieren, und deshalb wiegt jede Geschäftsaufgabe doppelt. Vor allem sind jedoch die Entwicklungen zu weit fortgeschritten, als dass eine Trendwende zu erwarten ist. Es mag einzelne Städte geben, die ihre Zukunft in einem City Outlet nach dem Vorbild von Bad Münstereifel¹ sehen.

1 Bad Münstereifel ist eine Kleinstadt (Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums) mit mehr als 17.000 Einwohnern im Kreis Euskirchen, Nordrhein-Westfalen. In der mittelalterlichen Kernstadt, umgeben mit einer nahezu vollständig erhaltenen Stadtmauer, leben ca. 4.000 Einwohner. Die anderen wohnen in den 51 Stadtteilen und Weilern. Der Handel in der Innenstadt hatte ähnliche Probleme wie in anderen Städten auch, bis 2014 das City Outlet eröffnet wurde. Mittlerweile wurde ein Drittel der innerstädtischen Ladenfläche aufgekauft (vgl. Klein 2017).

Die Meinungen darüber, ob – im Fall Bad Münstereifel – das City Outlet die Altstadt „gerettet“ hat und deshalb als Vorbild dienen sollte, gehen weit auseinander. Kritik üben vor allem jene, die die anderen Funktionen einer Innenstadt auf dem Rückzug sehen und eine Monokultur des Handels befürchten (vgl. Klein 2017). Das ist allerdings in vielen großstädtischen Zentren auch der Fall. Eben weil die Verknüpfung des Schicksals städtischer Zentren mit dem Handel das etablierte Denkmuster darstellt, werden die Zentren oft und unhinterfragt den Anforderungen des Handels unterworfen. Rem Koolhaas konstatierte ernüchtert: „Shopping stellt in unserer Gesellschaft die letzte verbliebene ‚öffentliche Handlungsweise‘ dar, eben weil der öffentliche Stadtraum von Kaufmechanismen geregelt wird und alle anderen Bereiche urbanen Lebens vom System des Kaufens und Verkaufens verdrängt werden“ (zitiert nach Kaltenbrunner 2014). Allein es fehlen Ideen, was denn eine Alternative zum Handel sein könnte. Dabei geht es gar nicht in erster Linie um dessen Distributionsfunktion – im Sinne der Verfügbarkeit von Waren –, sondern um die urbanisierende Wirkung, indem Menschen angezogen werden, die den öffentlichen Raum beleben und ihn damit wiederum attraktiver machen. „Die Mehrheit der Menschen ist hier [in den städtischen Zentren], weil sie andere Menschen treffen und etwas erleben will“ (Gehl 2014: 84). Die Kraft des Handels, aus sich heraus – und allein – für eine Belebung und damit für Vitalität von Zentren zu sorgen, wird allerdings immer mehr überschätzt. Gerade für kleinere Städte ist zu bedenken, dass nicht jeder Einzelhandelsstandort erhalten bleiben wird – die Erosion hat bereits begonnen und stellt mehr als eine temporäre Durststrecke dar (vgl. u.a. BBSR 2017; BMVBS 2010; Deutsches Institut für Urbanistik 2003).

Neustart Innenstadt

„Strukturwandel bedingt Haltungswandel, weg von der Opferrolle, weg von bestehenden Bildern, wie es sein müsste, hin zu einer ehrlichen Standorteinschätzung und möglichen Perspektive [...] Es geht weniger um ein Herumreißen des Ruders in einem nicht mehr funktionierenden System, sondern um ein schrittweises Anpassen der Strategie und der Spielräume.“ (Netzwerk Altstadt 2008: 11)

Zukunftsszenarien sollten frühzeitig und nicht aus einer Position absoluter Schwäche entwickelt werden. Die Suche nach anderen Standbeinen für eine Belebung der Innenstädte lenkt den Blick einerseits auf die komplementären Nutzungen und Funktionen städtischer Zentren und andererseits auf die Qualitäten des öffentlichen Raums. Dazu ist es notwendig, sich von manchem tradierten Bild der Innenstadt zu lösen und zu einer ganzheitlichen Betrachtung der Interdependenzen zwischen Gesamtstadt und Zentren zu kommen. Hierzu gehört auch die Aufgabe zu hinterfragen, welcher Typ von Innenstadt – konsumgeprägte Innenstadt, Altstadt mit touristischer Funktion, Innenstadt als Wohnzimmer – für die Stadt tragfähig ist. Der „hohe Sockel“ der Innenstadt macht auf diese Weise einem visionären Realismus Platz. Auf einer solchen Basis kann

eine „Koalition der Willigen“ geschmiedet werden. In den Klein- und Mittelstädten gehört es zu den wesentlichen Aufgaben, die Innenstadt wohnlicher zu machen. Das erfordert mehr, als die Wohnnutzung auszuweiten, bezieht vielmehr Aufenthaltsqualität, Nahversorgung und Dienstleistungen mit ein. Des Weiteren gilt es, die Innenstadt (be)nutzbarer zu machen, was Zugänglichkeit, Aneignungsmöglichkeiten und Veränderbarkeit erfordert. Dazu ist es notwendig, die Zusammenarbeit mit den Immobilien-eigentümern zu suchen, denn deren Umgang mit den Erdgeschosszonen definiert die Schnittstelle zum öffentlichen Raum. Wird die Wohnfunktion attraktiver, „können auch weniger zahlungskräftige, dafür wohnverträgliche Nutzungen im Erdgeschoss ermöglicht werden“ (Netzwerk Altstadt 2008: 8). Denkbar sind Kindergärten, Ateliers, Handwerk, Büros, Co-Working-Räume, Hobbyräume und vieles andere.

Jede einzelne dieser Nutzungen würde die Innenstadt vielfältiger machen und dazu beitragen, die Konditionierung auf den Handel aufzulösen. Allerdings muss damit gerechnet werden, dass etwas Neues meist auch Störungen und Irritationen verursacht, gerade wenn neue Gruppen in der Innenstadt präsenter werden. Die Innenstadt – das wurde eingangs gezeigt – gilt als der Ort größter Vielfalt in der Stadt. Diese Annahme erweist sich aber als nicht immer tragfähig, wenn man daran denkt, was alles – vermeintlich – nicht in eine Innenstadt passt und lieber an die Ränder verschoben wird. Bisher wird den Innenstädten eine stadtdgesellschaftliche Bedeutung zugeschrieben, die immer eine gewisse Herausgehobenheit bzw. Überhöhung in sich trägt. Eine Innenstadt, die dagegen in stärkerem Maße auch soziale Aufgaben an- und übernimmt, wäre wirklich ein Spiegel der Stadtgesellschaft – vielleicht aber nicht ganz so glänzend wie das Wunschbild. Für eine solche Innenstadt wären auch Aufgaben im Kontext von Integration selbstverständliche Bausteine.

Die Entdeckung der Stadtteilzentren

Die letzten Sätze sollen keinesfalls so gelesen werden, dass die Innenstädte in den Projektstädten bisher keine Integrationsaufgaben übernehmen würden. Vielmehr wurden Treffpunkte aufgebaut; auch Sprachkurse finden meist in den Innenstädten statt, da dort Schulstandorte sind; die Rathäuser sind Anlaufstellen; es gibt Zonen mit freiem WLAN und vieles mehr. Auch sind die Innenstädte – in unterschiedlicher Intensität – Wohnort von vor längerer oder kürzerer Zeit Zugewanderten. Die Frage ist aber: Wird das als Potenzial gesehen oder als weiterer Beleg für die Schwäche der Innenstadt gewertet?

Die Wohnstandorte von Zugewanderten folgen in der Regel den Gesetzen der Ökonomie, d.h., es erfolgt ein Zuzug in Stadträume, die als weniger attraktiv eingeschätzt werden und deshalb einen gewissen Leerstand aufweisen². Auch die Unterbringung von Geflüchteten erfolgte in der Vergangenheit oft an den Orten in der Stadt, die den geringsten Widerstand leisteten – es wird an der Stelle darauf verzichtet, die Hintergründe ausdiskutieren. Im Ergebnis kam es in einzelnen Stadtteilen zu kumulierten Problemlagen aus sozialer Benachteiligung, Armut, mangelnder Teilhabe und infrastrukturellen Mängeln. Eine zentrale Behauptung in allen „Neiddebatten“ lautet, dass nun „für die Flüchtlinge“ alles getan werden würde – das verkennet allerdings die Situation. Vielmehr wirkte der enorme Handlungsdruck in Folge der Zuwanderung als Katalysator, da viele der etablierten Interpretations- und Handlungsmuster schlicht nicht mehr funktionierten. Auf diese Weise entstanden neue bzw. erweiterte Akteurskonstellationen sowie Allianzen, und es fanden neue Themen Eingang in die städtische Agenda. Dazu gehört auch die Aufnahme der Stadtteilzentren in die Interventionskulisse, ob es sich um Programme der Städtebauförderung, die Einrichtung von Mehrgenerationenhäusern oder den Aufbau von Begegnungsorten (vgl. Beitrag B5 Kirchhoff in diesem Band) handelt. Diese Aktivitäten in den Stadtteilen können als Komplementär zu denen in der Innenstadt betrachtet werden. Empowerment muss im unmittelbaren Lebensumfeld ansetzen. Zeigt es Wirkung, werden sich die Ergebnisse auch in der Innenstadt zeigen, dann nämlich, wenn sich die selbstbestimmten Bewohnerinnen und Bewohner aller Stadtteile in die Zukunftsfindung der Innenstadt einbringen.

2 In diese Segregationsprozesse kann eine Kommune nur aktiv steuernd eingreifen, wenn sie über eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft verfügt und mit dieser bestimmte Mischungsziele vereinbart.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren, BBSR-Online-Publikation 08/2017, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-08-2017-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2018): Kulturelle Vielfalt in Städten. Fakten – Positionen – Strategien, Bearb.: Felicitas Hillmann und Hendrikje Alpermann, Gütersloh.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Reurbanisierung der Innenstadt, BMVBS-Online-Publikation Nr. 19/2010.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Weißbuch Innenstadt. Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden, Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Nahversorgung in ländlichen Räumen, Bearb.: Johann Heinrich von Thünen-Institut Braunschweig, BMVBS-Online-Publikation Nr. 02/2013.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2003): Online-Shopping und Stadtentwicklung – Trends, Auswirkungen, Strategien, Difu-Materialien 6/2003, Berlin.
- Gehl, Jan (2014): „Die Menschen in Bewegung setzen“, Interview Harald Willenbrock, in: Brandeins, Nr. 12, S. 78–84.
- Kaltenbrunner, Robert (2014): Das urbanistische Repertoire des Shoppens. Von Einkaufszentren, Flagship-Stores und Discount-Städtebau, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 1, S. 1–9.
- Kapeller, Lukas (2017): Der Donut-Effekt frisst die Ortskerne leer, in: der Standard, 25. Februar 2017.
- Klein, Maximilian (2017): City Outlet Bad Müns-tereifel. Eine Stadt wird zum Grabbeltisch, Deutschlandfunk Kultur, Deutschlandrundfahrt, Beitrag vom 20.08.2017, https://www.deutschlandfunkkultur.de/city-outlet-bad-muenstereifel-eine-stadt-wird-zum.942.de.html?dram:article_id=393882 (letzter Zugriff: 29.07.2018).
- Netzwerk Altstadt (Hrsg.) (2008): Der Strukturwandel in kleineren und mittleren Städten der Schweiz. Bedrohung und Chancen, Erarbeitet mit Unterstützung des Bundesamtes für Wohnungswesen, Burgdorf.
- Österreichischer Städtebund (Hrsg.) (2014): Weißbuch Innenstadt. Chancen und Herausforderungen der Innenstadtbelebung für Klein- und Mittelstädte, Landesgruppe Steiermark, Graz.
- Reichenbach-Behnisch, Jana, Antje Flämig, Jürgen Kasek, Jens Kröckel und Eugenia Freund (2012): Aktivieren des Stadtzentrums von Kleinstädten durch die verknüpfte Anwendung erfolgreicher Modelle aus Großstädten und ländlichen Regionen wie innovatives Leerstandsmanagement, Installieren multipler Häuser und Förderung alternativer Wohnformen für die Generation Plus, Forschungsinitiative „Zukunft Bau“, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Stuttgart.
- Saunders, Doug (2013): Die neue Völkerwanderung. Arrival City, München.
- ZIA – Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (2015): Wandel im Handel: zur Zukunft des stationären Einzelhandels, Berlin (ZIA-Position).

Detlef Landua und Gudrun Kirchhoff

Sozialräumliche Segregation in Klein- und Mittelstädten? Erkenntnisse aus den Projektkommunen

Einleitung

Sozialräumliche Differenzierung mit ihren Folgen für den sozialen Zusammenhalt der Stadtgesellschaften wird in vielen Studien und Untersuchungen beschrieben (vgl. u.a. Gans 2014; BMVBS 2010; Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ 2007; Schönwälder/Söhn 2007; Strohmeier 2006). Die Studien beziehen sich zumeist auf die Entwicklungen in großen Städten, die stark von Zuwanderung und aufgrund der Bedingungen des Wohnungsmarktes von sozio-ökonomischen Polarisierungstendenzen der Bevölkerung geprägt sind. Die Forschung spricht von „residentieller Segregation“¹. Gemeint ist damit die Konzentration von Wohnbevölkerungen mit bestimmten Merkmalen in unterschiedlichen Teilräumen einer Stadt, wobei nach „sozialer“, „ethnischer“ und „demographischer Segregation“ unterschieden wird (vgl. El-Mafaalani/Kurtenbach/Strohmeier 2015). In den für die Stadtforschung zumeist betrachteten „benachteiligten“ Quartieren geht die soziale Segregation² häufig mit ethnischer Segregation³ einher. Gebiete mit hohen Zuwandereranteilen zeichnen sich gleichzeitig durch einen hohen Anteil sozial und ökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen aus, die zunehmend vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen und auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind – dies gilt sowohl für die zugewanderte als auch für die einheimische Bevölkerung. Häufig gehen soziale Problemlagen wie Armut, Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von Transfereinkom-

-
- 1 Segregation bezeichnet die ungleiche Verteilung bestimmter Bevölkerungsgruppen im Stadtraum.
 - 2 Als soziale Segregation wird die ungleiche räumliche Verteilung ärmerer und wohlhabenderer Bevölkerungsschichten definiert.
 - 3 Ethnische Segregation bezieht sich auf die ungleiche Verteilung bestimmter Ethnien/Herkunftsgruppen bzw. deren Konzentration im Stadtraum.

men, geringe Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit städtebaulichen und infrastrukturellen Defiziten der Wohnquartiere einher.

Verschiedene Studien belegen: Die Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Stadtquartieren ist nicht nur ein Großstadtphänomen. Auch in kleineren Städten des ländlichen Raumes lassen sich räumliche Konzentrationen von Migrantinnen und Migranten in einzelnen Wohnquartieren beobachten (vgl. Schader-Stiftung 2011). Konzentrationsphänomene im ländlichen Raum sind oft Folgen des Zuzugs von (meist türkischstämmigen) Zuwanderern in die Innenstadtbereiche, des Erwerbs oder Baus von Eigenheimen (meist durch Spätaussiedler) in den Eigenheimsiedlungsgebieten der Kleinstädte sowie des Zuzugs in meist am Stadtrand entstandene Nachkriegssiedlungen. In den ostdeutschen Klein- und Mittelstädten konzentrieren sich Zuwanderer häufig in den industriellen Wohnkomplexen der 1970er- und 1980er-Jahre. Diese haben nach der Wende ihre Wirkkraft als nachgefragte Wohnadressen verloren und sind vielerorts durch Leerstände gekennzeichnet. Insgesamt bildet sich die Konzentration eher kleinräumig auf Block- oder Straßenzug-Ebene ab. Auch wenn in Klein- und Mittelstädten weniger strukturelle Benachteiligungen, beispielsweise in den Bildungsinstitutionen, als in Großstädten zu beobachten sind, können diese Quartiere doch einer verfestigten Stigmatisierung als schlechte Adresse ausgesetzt sein (vgl. Schader-Stiftung 2011: 158).

Im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projektes „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten“ bot sich die Gelegenheit, die sozialräumliche Verteilung der zugewanderten Bevölkerung in den beteiligten Projektkommunen durch die Auswertung der jeweiligen Einwohnermelderegister zu untersuchen. Im Rahmen des ersten Netzwerktreffens (Goslar, Juni 2016) hatten die Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Projektkommunen die Notwendigkeit eines besseren Grundlagenwissens – insbesondere auf kleinräumiger Ebene – über die zugewanderte Bevölkerung bekundet. Ziel war es, die eigenen kommunalpolitischen Handlungsansätze und die soziale Infrastrukturplanung zu verbessern. Nahezu alle Projektkommunen konstatierten: Wir wissen wenig darüber, wo die Zugewanderten in unseren Städten leben.

Die Begleitforschung des Difu nahm dieses Anliegen gerne auf, auch um die Ausgangsthese des Projekts zu überprüfen, dass sich Zuwanderer zunehmend in den Innenstädten der Klein- und Mittelstädte konzentrieren und dies zu einer veränderten Wahrnehmung der Innenstädte führt. Es war also relevant zu erfahren, wo die Zuwanderer in den Städten leben, ob Konzentrationen festzustellen sind und wenn, ob sich diese nach Herkunftsgruppen unterscheiden.

In diesem Beitrag werden die Ergebnisse einer Querauswertung der ermittelten Einwohnermeldedaten aus sechs der neun Projektkommunen dargestellt und mit den Erkenntnissen aus den qualitativen Erhebungen vor Ort unterlegt. Darüber hinaus wird die Frage diskutiert, welche Aussagekraft die erhobenen Daten haben, wo ihre Gren-

zen liegen und inwieweit sie den Kommunen Hilfestellungen und Impulse zur weiteren Ausrichtung deren Handelns und Planens geben können.

Methodisches Vorgehen

In den Projektkommunen ermittelte ein externer, vom Difu beauftragter Dienstleister (Demographie Kommunal GbR) die stadtweite und quartiersbezogene Verteilung der Menschen mit Migrationshintergrund. Grundlagen der Datenermittlung bildeten die jeweiligen Einwohnermelderegister. Deren Daten konnten auf Basis einzelner Stadträume nach Staatsangehörigkeit, Herkunftsländern, Alter, Geschlecht, Familienstatus und Religionszugehörigkeit kleinräumig ausgewertet werden. Da die kleinen Städte über keine eigenen Statistikabteilungen mit entsprechend ausgebildetem Personal verfügen, war ihnen eine qualifizierte Auswertung der eigenen Datenbestände bisher nicht möglich.

In Vorbereitung des Vorhabens wurde den Kommunen ausführliches Informationsmaterial zu Methode und Prozess der Datenauswertung zur Verfügung gestellt. Um das Vorhaben realisieren zu können, gaben alle Kommunen zunächst eine von der Verwaltungsspitze unterzeichnete Erklärung ab, dass sie mit der Datenauswertung einverstanden sind und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Demographie Kommunal den Zugang zu den Einwohnermeldedaten ermöglichen. Des Weiteren schlossen alle beteiligten Stellen (Difu, Demographie Kommunal, Projektkommune) eine Datenschutzvereinbarung ab. In dieser verpflichteten sie sich, die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes, des Bundesmeldegesetzes und die geltenden landesrechtlichen Regelungen einzuhalten. Dieses Prozedere war erforderlich, da hier ein Dritter auf die geschützten Einwohnermeldedaten zugreift. Dieser Zugriff ist auch nur möglich, wenn die Datenabfrage durch die Kommunalverwaltung selbst bestellt wird und die Auswertung der Daten im öffentlichen Interesse liegt.

Damit die Daten kleinräumig ausgewertet werden konnten, mussten die Kommunen entsprechende Raumbezüge adressgenau festlegen. Die meisten Kommunen haben sich für die bereits festgelegten Wahlbezirke als kleinräumige Auswertungsebene entschieden. In der Stadt Zittau wurde dagegen die Stadtteilebene genutzt, und Mühlacker hat sich in Vorbereitung eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes für eigene festgelegte Raumkategorien entschieden, die sozialräumliche Besonderheiten sehr kleinräumig abbilden sollen.

Bis zur Umsetzung der jeweiligen Datenakquisition und nachfolgenden Auswertung waren in einigen Kommunen vielfältige Abstimmungen mit den kommunalen Datenschutzbeauftragten und den für die Einwohnermelderegister Zuständigen erforderlich. Dadurch wurde der ursprünglich geplante zeitliche Rahmen weit überzogen. Sonderfälle sind zudem die Städte Ilmenau und Goslar. Sie stellten dem beauftragten Büro

nur Daten der ausländischen Bevölkerung zur Verfügung. Daher konnten die Gesamtbevölkerung mit Migrationshintergrund⁴ (absolut und relativ) und deren Verteilung im Stadtgebiet für diese Städte nicht ermittelt werden. Die Stadt Saarlouis verzichtete zuletzt ganz auf eine Auswertung. Sie verfügt nach eigenen Angaben über eine städtische Sozialplanung und kann in diesem Rahmen kleinräumige Datenauswertungen selbst vornehmen.

Grundlage der folgenden Querauswertungen sind die zusammengeführten Einwohnermeldedaten aus sechs Klein- und Mittelstädten mit 10.000–50.000 Einwohnern. Diese repräsentieren im Rahmen des Projekts beispielhaft die Situation und Entwicklungstendenzen kleinstädtischer Zuwanderungsgesellschaften. Es handelt sich um die Projektkommunen Germersheim, Michelstadt, Mühlacker, Steinfurt, Weißenfels und Zittau. Die Datenbanken der einzelnen Kommunen wurden vom Büro Demographie Kommunal aufbereitet und in einer Übergabedatei für das Difu zusammengefasst.

Ergebnisse der Querauswertung von Einwohnermeldedaten

Die sechs teilnehmenden Projektkommunen stellen nur eine kleine Teilauswahl aus der entsprechenden Grundgesamtheit aller Kommunen in Deutschland dar; die Ergebnisse haben daher rein explorativen Charakter. Die Strukturdaten und Rahmenbedingungen der am Projekt beteiligten Städte sind in ihrer Ausformung gleichwohl sehr heterogen und spiegeln die Verschiedenartigkeit und Vielfalt von Klein- und Mittelstädten wider. Dies schließt auch die Gegebenheiten bezüglich Anteilen und Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ein.

Hohe Anteile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Projektkommunen

Der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund entspricht für alle sechs Projektkommunen mit 24,6 % insgesamt weitgehend dem aller deutschen Städte mit 20.000–50.000 Einwohnern (23,1 %; siehe Statistisches Bundesamt 2017: 43). Doch zwischen den einzelnen Projektkommunen bestehen erhebliche Unterschiede (siehe Tab. 1).

4 „Eine Person hat einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt.“ Die Definition umfasst im Einzelnen folgende Personen: 1. zugewanderte und nicht zugewanderte Ausländer; 2. zugewanderte und nicht zugewanderte Eingebürgerte; 3. (Spät-)Aussiedler; 4. mit deutscher Staatsangehörigkeit geborene Nachkommen der drei zuvor genannten Gruppen. (Vgl. Statistisches Bundesamt 2017: 4)

Tab. 1: Bevölkerung nach Art des Migrationshintergrunds in einzelnen Städten, Anzahl sowie Anteil in %

		Art des Migrationshintergrunds (MH) ¹					Gesamt
		zugewanderte Ausländer	Ausländer, die nicht selbst zugewandert sind	zugewanderte Deutsche	Deutsche mit MH, die nicht selbst zugewandert sind	Personen mit MH insges.	
Mühlacker	Anzahl	4.934	2.822	1.081	750	9.587	16.656
	in %	18,8	10,8	4,1	2,9	36,5	63,5
Zittau	Anzahl	1.460	287	151	70	1.968	24.066
	in %	5,6	1,1	0,60%	0,3	7,6	92,4
Germersheim	Anzahl	6.779	3.041	1.651	912	12.383	8.934
	in %	31,8	14,3	7,7	4,3	58,1	41,9
Michelstadt	Anzahl	2.307	1.060	912	687	4.966	11.601
	in %	13,9	6,4	5,5	4,1	30	70
Steinfurt	Anzahl	3.407	1.552	988	752	6.699	27.459
	in %	10	4,5	2,9	2,2	19,60%	80,4
Weißenfels	Anzahl	4.586	303	168	199	5.256	36.187
	in %	11,1	0,7	0,4	0,5	12,7	87,3
Gesamtanteil	Anzahl	23.473	9.065	4.951	3.370	40.859	124.903
	in %	14,2	5,5	3	2	24,6	75,4

1 Für die weitere Auswertung wurde der Migrationsstatus zusätzlich untergliedert in zugewanderte Personen, die weiterhin Ausländer sind, in Ausländer, die nicht selbst zugewandert sind, Deutsche, die zugewandert sind (d.h. im Ausland geboren wurden und heute über einen deutschen Pass verfügen), und Deutsche mit Migrationshintergrund, die nicht selbst zugewandert sind.

Quelle: eigene Darstellung.

Der mit Abstand höchste Anteil an Migrantinnen und Migranten⁵ findet sich mit 58,1 % in Germersheim. Der überdurchschnittlich hohe Anteil erklärt sich zum einen durch die industriell geprägte Wirtschaftsstruktur (Binnenhafen, Logistikstandort). Zum anderen ist Germersheim ein Universitätsstandort für Translationswissenschaften. Ein ebenfalls vergleichsweise hoher Anteil an Personen mit Migrationshintergrund ist in Mühlacker festzustellen (36,5 %). Michelstadt nimmt mit einem Anteil von 30 % unter den Projektkommunen einen mittleren Wert ein, liegt aber immer noch weit über dem Durchschnitt von Gemeinden vergleichbarer Größe (10.000–20.000 Einwohner = 19,8 %, vgl. Statistisches Bundesamt 2017). Für beide Städte erklärt die industriell geprägte Wirtschaftsstruktur den hohen Zuwandereranteil. Der niedrigste Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund in einer westdeutschen Stadt ist in Steinfurt (19,6 %) zu verzeichnen; hier hat nahezu jeder Fünfte einen Migrationshintergrund. Wesentlich geringer fällt dieser Anteil hingegen erwartungsgemäß in den beiden ostdeutschen Kommunen Zittau (7,6 %) und Weißenfels (12,7 %) aus. Zuwanderung in den ostdeutschen Kommunen unterscheidet sich generell vom Zuwanderungsgeschehen in westdeutschen Kommunen. Der Zuzug von Migrantinnen und Migranten erfolgt in Ersteren in hohem Maße aufgrund der gesetzlich geregelten Zuweisung von Aussiedlern, jüdischen Kontingentflüchtlingen und Asylbewerbern. Es handelt sich eher selten um eine freiwillige Ansiedlung. Weißenfels bildet hier mit einer vergleichsweise hohen Arbeitsmigration aus osteuropäischen Ländern eine Ausnahme.

Übers. 1: Merkmalskombinationen des Migrationshintergrunds

Staatsangehörigkeit	Geburtsland	
	Ausland Personen mit eigener Migrationserfahrung	Inland Personen ohne eigene Migrationserfahrung
Nicht-deutsch	I. zugewanderte Ausländer	II. Ausländer, die nicht selbst zugewandert sind
deutsch	III. zugewanderte Deutsche	IV. Deutsche mit Migrationshintergrund, die nicht selbst zugewandert sind

5 Berücksichtigt werden in den folgenden Auswertungen nur Personen mit Hauptwohnsitz in der jeweiligen Stadt.

Für die weitere Auswertung wurde der Migrationsstatus weiter untergliedert in zugewanderte Personen (d.h. im Ausland geboren), die weiterhin Ausländer sind, in Ausländer, die nicht selbst zugewandert sind (in der Regel Kinder von Zuwanderern, die in Deutschland geboren wurden), Deutsche, die zugewandert sind (d.h. im Ausland geboren wurden und heute über einen deutschen Pass verfügen), und Deutsche mit Migrationshintergrund, die nicht selbst zugewandert, also „ohne eigene Migrationserfahrung“ sind. Die Merkmalskombinationen sind in Übersicht 1 dargestellt.

In allen Projektkommunen stellen „zugewanderte Ausländer“ die größte Gruppe unter den Migrantinnen und Migranten (siehe Tab. 1). Die zweitgrößte Teilgruppe bilden Ausländer, die nicht selbst zugewandert sind, in der Regel die Nachkommen der Gastarbeitergeneration, die weiterhin über einen ausländischen Pass verfügen. Im Vergleich geringer vertreten sind „zugewanderte Deutsche“ sowie „Deutsche mit Migrationshintergrund“, die nicht selbst in den Projektkommunen zugewandert sind. Dabei handelt es sich zum einen um eingebürgerte Zuwanderer aus dem Ausland und ihre Nachkommen, zum anderen um die große Gruppe der (Spät-)Aussiedler⁶. Hierbei ist methodisch anzumerken, dass Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit der Gruppe der Ausländer zugeordnet wurden und sich so der hohe Anteil der Ausländer erklärt. Der Anteil der Deutschen mit Migrationshintergrund war höher erwartet worden. Bei ihnen handelt es meist um (Spät-)Aussiedler, die in den Projektkommunen nach den Menschen aus der Türkei als größte Gruppe beschrieben werden. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass (Spät-)Aussiedler aus Russland sich zunehmend auf ihre russischen Wurzeln besinnen und wieder die russische Staatsangehörigkeit annehmen, wie aus einzelnen Gesprächen in den Projektkommunen zu erfahren war.

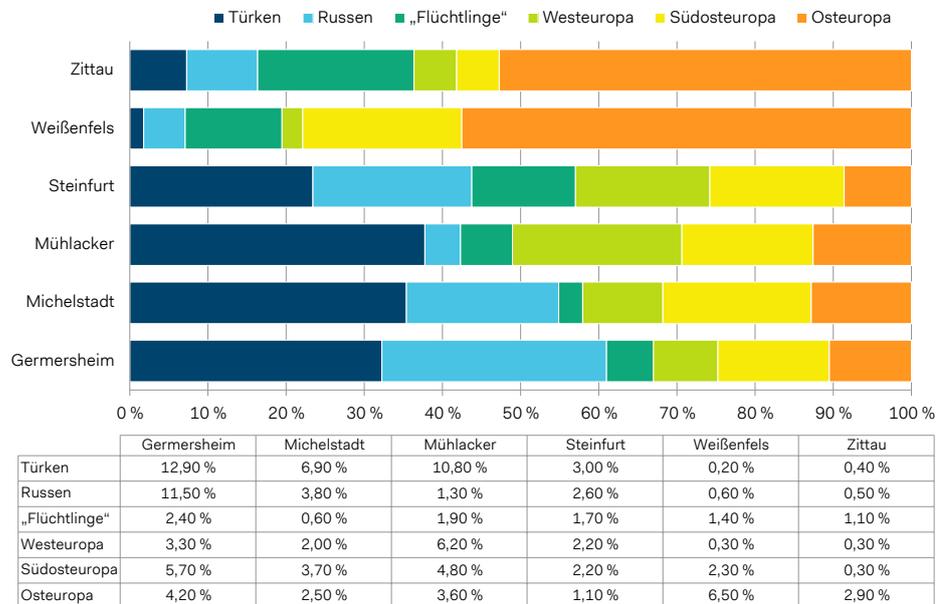
Zuwanderungsgruppen spiegeln die Heterogenität der Städte auch im Zuwanderungsgeschehen wider

Nach Jahrzehnten der Einwanderung hat sich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland inzwischen stark ausdifferenziert. Für die Projektkommunen wurde der Migrationshintergrund deshalb nicht nur allgemein untersucht. Er wurde auch nach wichtigen Herkunftsländern wie der Türkei oder der Russischen Föderation

6 „Spätaussiedler sind im amtlichen Sprachgebrauch seit dem 1. Januar 1993 Menschen, die im Rahmen eines Aufnahmeverfahrens als deutsche Volkszugehörige nach Deutschland übersiedelt sind. Vorher benannte man sie nach dem Bundesvertriebenengesetz als Aussiedler.“ (Statistisches Bundesamt 2010: 389). Der in diesem Beitrag verwendete Begriff (Spät-)Aussiedler schließt beide Gruppen ein. „Mit der Anerkennung als Spätaussiedler erhalten Zugewanderte automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit Familienangehörige können auf Antrag gemeinsam mit dem Spätaussiedlerbewerber nach Deutschland aussiedeln. Seit dem 1. Januar 2005 müssen sie dafür Grundkenntnisse der deutschen Sprache nachweisen.“ (<http://www.bamf.de/DE/Migration/Spaetaussiedler/spaetaussiedler-node.html>, abgerufen am 20.12.2017)

unterschieden. Hinter dieser Differenzierung steht beispielsweise die Vermutung, dass ethnische Segregation und Integration nach dem Herkunftsland variieren (vgl. Bömermann 2011). Weiterhin wurden für die Analyse verschiedene europäische Herkunftsregionen sowie für die Teilgruppe der „Flüchtlinge“ in den Jahren 2015 bis 2017 wichtige Hauptherkunftsländer berücksichtigt (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Einzelne Migrantengruppen¹ in ihrem Verhältnis zur Gesamtbevölkerung im Vergleich



1 Für die Darstellung der Migrantengruppen wurden verschiedene Nationalitäten zusammengefasst. Die Gruppe „Flüchtlinge“ ist ein Hilfskonstrukt, da der Flüchtlingsstatus in den Einwohnermeldedaten nicht erfasst ist. Sie umfasst Personen aus den Hauptherkunftsländern Syrien, Irak, Afghanistan, Eritrea, Iran, Nigeria, Somalia, Guinea, Pakistan im Zeitraum 2015–2017. „Westeuropa“ umfasst Personen aus Frankreich, Italien, Vereinigtem Königreich, Griechenland, Spanien, Dänemark, Portugal, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, der Schweiz, Österreich, Monaco, Irland. „Südosteuropa“ umfasst Personen aus Bulgarien, Rumänien, Mazedonien, Albanien, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, Montenegro, Serbien. „Osteuropa“ umfasst Personen aus Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn. Bei allen Gruppen ist die jeweilige Staatsangehörigkeit bestimmend, so auch bei den Russen und Türken.

Auch der nationalstaatliche Hintergrund der Personen mit Migrationshintergrund unterscheidet sich in den einzelnen Projektkommunen erheblich voneinander. In den meisten westdeutschen Städten machen Menschen mit türkischem nationalstaatli-

chem Hintergrund die größte Teilgruppe unter den Zuwanderern aus. Demgegenüber stellen in den beiden ostdeutschen Projektkommunen vor allem Personen aus Ost- und Südosteuropa stärkere Anteile an der Wohnbevölkerung. Germersheim weist als Besonderheit einen vergleichsweise hohen Anteil an russischen Migrantinnen und Migranten (11,5 %) auf. Dies deckt sich auch mit den Beschreibungen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner vor Ort. Diese beschreiben für Germersheim die Menschen türkischer und russischer Herkunft als größte Zuwanderergruppen. Seit einigen Jahren ist darüber hinaus eine steigende Zuwanderung aus ost- und südosteuropäischen Ländern zu verzeichnen. Für Mühlacker ist ein recht hoher Anteil an Zuwanderern aus Westeuropa (6,2 %) kennzeichnend; für Weißenfels ist der relativ hohe Anteil an osteuropäischen Migrantinnen und Migranten (6,5 %) bestimmend. Die Gründe liegen hier in der seit einigen Jahren in Weißenfels angesiedelten Lebensmittelindustrie. Sie zieht insbesondere Arbeitskräfte aus osteuropäischen Ländern wie Polen, Rumänien, Ungarn und Bulgarien an. Auch an dieser Stelle wird offensichtlich: Zuwanderung bzw. Migration in Deutschland verläuft nicht einheitlich, sondern ist stark durch kommunale Vielfalt und Verschiedenartigkeit geprägt. Die unterschiedliche „Anziehungskraft“ innerstädtischer Räume wird auch unter Berücksichtigung des nationalstaatlichen Hintergrunds von zugewanderten Personen deutlich. In allen Kommunen wurden in den letzten Jahren „Flüchtlinge“ aufgenommen. Personen aus der Arabischen Republik Syrien stellen z.B. in Zittau mit seinem insgesamt geringen Anteil zugewanderter Bevölkerung eine der größten Migrantengruppen dar. Demgegenüber beträgt in Germersheim, der Projektkommune mit dem höchsten Anteil zugewanderter Bevölkerung (siehe Tab. 1), der Anteil der syrischen Migrantinnen und Migranten an den Zugewanderten nur etwas über 2 %.

Einheimische und Zugewanderte leben weitgehend in gemischten Quartieren

In der öffentlichen Debatte über gelingende oder nicht gelingende Integration von Menschen mit Migrationshintergrund wird als eine Ursache oft deren räumliche Konzentration in sogenannten „Migrantenvierteln“ benannt. Argumentiert wird beispielsweise, das Wohnen in „Migrantenmilieus“ erschwere die Integration. Häußermann/Siebel (2007: 107) sprechen in diesem Zusammenhang von Kontexteffekten, die die räumliche Segregation haben kann. Deren bloße Existenz lasse allerdings noch keine Schlüsse auf ihre Effekte zu, denn diese könnten sowohl positiv als auch negativ sein. Positive Effekte für Neuzuwanderer werden vor allem in der Nähe zur eigenen Herkunftsgruppe gesehen. Sie bietet soziale Netzwerke und informelle Unterstützungsstrukturen für das Einleben in die neue Gesellschaft. Negative Wirkungen werden vor allem mit dem Fehlen von Kontakten zur Mehrheitsgesellschaft in Verbindung gebracht. Solche Kontakte erleichtern das Erlernen der Sprache und die soziale Mobi-

lität. Zunächst stellt sich allerdings die Frage, ob und wie häufig es solche „Migrantenviertel“ in deutschen Städten überhaupt gibt.

Um dieser Frage auch für die beteiligten Projektkommunen nachzugehen, wurde der Migrationshintergrund in der Analyse stärker ausdifferenziert: Die Personen mit Migrationshintergrund wurden zusätzlich getrennt nach Herkunftsländern (Türkei, Russische Föderation), nach wichtigen Hauptherkunftsländern von „Flüchtlingen“ sowie nach mehreren europäischen Herkunftsregionen untersucht.

Tab. 2: Segregationsindex¹ von Personen mit Migrationshintergrund (nur Personen mit Hauptwohnsitz) nach Wahlbezirken

Stadt	Migrantengruppen ²						
	Insgesamt ³	Türken	Russen	„Flüchtlinge“ ⁴	West-europa ²	Südost-europa ²	Ost-europa ²
Mühlacker	25,0	26,3	24,7	38,4	17,3	16,8	13,7
Zittau ⁴	25,5	38,1	30,6	30,0	19,8	26,3	19,3
Weißenfels	54,9	54,3	44,0	56,9	35,5	64,3	58,9
Germersheim	23,1	27,1	18,8	28,6	24,1	30,8	16,5
Michelstadt	26,9	31,3	28,7	26,4	16,1	26,5	13,4
Steinfurt	18,8	25,2	29,0	32,1	10,5	24,5	18,9



1 Der Segregationsindex (SI) misst die ungleiche räumliche Verteilung von Bevölkerungsmerkmalen und drückt diese in einer Zahl für die Gesamtstadt aus. Der Segregationsindex gibt somit einen Überblick über die Verteilung eines Merkmals in der Stadt. Je höher der Wert, desto ungleicher ist das Merkmal über die Stadt verteilt. Er nimmt Werte von 0 bis 100 an, wobei 0 einer völlig gleichmäßigen Verteilung der Teilgruppe über alle Teilräume entspricht. Eine Gruppe hätte in diesem Fall in allen Teilgebieten denselben Anteil an der Gesamtbevölkerung. Konkret entspricht der Segregationsindex dem prozentualen Anteil der Teilgruppe, der umziehen müsste, um eine Gleichverteilung in der Gesamtbevölkerung zu erreichen.

2 Einteilung der Einzelgruppen erfolgt anhand der Merkmale „erste Staatsangehörigkeit“ und „Geburtsland“. Zur Zusammensetzung der hier gebildeten Migrantengruppen siehe Fußnote 4 oben.

3 Umfasst alle Personen mit Migrationshintergrund (siehe Definition der vier Migrantengruppen).

4 Berechnet nach Stadtvierteln.

Berechnet wurde in diesem Zusammenhang der „räumliche Segregationsindex (SI)“. Dieser Indikator zeigt, in welchem Ausmaß Personen verschiedener Bevölkerungsgruppen räumlich konzentriert in bestimmten politisch-administrativen Raumeinheiten (in Städten, Stadtteilen usw.) leben. Der Segregationsindex gibt also einen Überblick über die Verteilung eines Merkmals in der Stadt. Je höher der Wert, desto ungleicher ist das Merkmal über die Stadt verteilt. Räumliche Segregation kann somit als ein Indikator der gesellschaftlichen Integration dienen. Mit Blick auf die Erhebungen in den Projektkommunen ist allerdings hervorzuheben, dass nur die Herkunft betrachtet werden konnte und nicht die soziale Situation oder Lage. Es kann also mit diesen Ergebnissen allein nicht auf soziale Benachteiligungen oder Probleme geschlossen werden bzw. kein integrationspolitischer Handlungsbedarf abgeleitet werden.

Berechnet wurde der Segregationsindex für fast alle Projektkommunen auf Grundlage der räumlichen Einteilung von Wahlbezirken. Lediglich für Zittau wurde die Einteilung von Stadtbezirken genutzt, die in ihrer sozialräumlichen Abgrenzung aber in etwa Wahlbezirken entsprechen (siehe Tab. 2). Die Daten sind also durchaus vergleichbar.

Tabelle 2 zeigt für einzelne Projektkommunen das Ausmaß ethnischer Segregation, das heißt die ungleiche Verteilung einzelner Bevölkerungsgruppen im Städtevergleich. Die räumliche Segregation von Personen mit Migrationshintergrund weist dabei große Schwankungen auf. Die Werte einzelner Städte liegen weit auseinander: zwischen 18,8 in Steinfurt und 54,9 in Weißenfels. Die Detailanalyse verdeutlicht: Der auffällig hohe Wert für Weißenfels ist darauf zurückzuführen, dass sich ein großer Teil der Migrantinnen und Migranten in der Stadt tatsächlich nur auf wenige Wahlbezirke konzentriert. Dies sind die an die Altstadt angrenzenden Wohngebiete Mitte und Neustadt, von ihrer baulichen Struktur her ehemalige Arbeiterquartiere, sowie die Südstadt, eine typische „Plattenbau“-Siedlung.

Ein Vergleich der Tabellen 1 und 2 weist darauf hin, dass die Segregation und die Höhe des Anteils der Personen mit Migrationshintergrund weitgehend voneinander unabhängig sind. Es scheint also keinen festen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit und der räumlichen Konzentration dieses Merkmals im Stadtgebiet der Projektkommunen zu geben. So ist beispielsweise die Segregation der Migrantinnen und Migranten in Weißenfels im Vergleich mit jener der anderen Städte recht hoch (siehe Tab. 2). Demgegenüber ist der Anteil der Migrantinnen und Migranten an der Gesamtbevölkerung mit 12,7 % eher gering (siehe Tab. 1). Dies bestätigt, dass sich die vergleichsweise geringe Anzahl von Zuwanderern in Weißenfels in wenigen Gebieten konzentriert. Ganz anders zeigt sich die Verteilung in Germersheim, Michelstadt und Mühlacker: Die Städte haben zwar relativ hohe Bevölkerungsanteile an Zuwanderern, aber eine deutlich geringere Segregation, also weniger Ungleichverteilung über die Gesamtstadt. Überraschend ist der niedrige Segregationswert für die Bevölkerung russischer Herkunft in der Stadt Germersheim. Denn hier sind im lokalen Sprachgebrauch einige

Stadtgebiete weiterhin mit dem Stigma „Russenviertel“ belegt, wenngleich diese in der Realität augenscheinlich so nicht mehr existieren. Laut Auskunft des Integrationsbeauftragten haben sich die Bewohnerinnen und Bewohner russischer Herkunft zwar anfänglich in bestimmten Neubaugebieten konzentriert. Doch mit der zunehmenden Bildung von Wohneigentum hat sich diese Gruppe über das Stadtgebiet verteilt, was sich in den Daten widerspiegelt.

Die niedrige ethnische Segregation in einigen Projektkommunen könnte u.a. darin begründet sein, dass sich die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund bezogen auf die Herkunft sehr heterogen zusammensetzt. Betrachtet man deshalb die Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Einzelnen, stellt sich im Vergleich mit dem Migrationshintergrund allgemein ein differenzierteres Bild der ethnischen Segregation dar. In Tabelle 2 werden die Segregationswerte für verschiedene zahlenmäßig stark vertretene Gruppen mit spezifischem Migrationshintergrund dargestellt. Verglichen mit den Ergebnissen für den Migrationshintergrund allgemein zeigt sich beispielsweise, dass türkische Zuwanderer oft stärker segregiert leben als die Gesamtheit aller Migrantinnen und Migranten. Zugewanderte aus westeuropäischen Herkunftsregionen zeigen für die meisten Projektkommunen hingegen einen vergleichsweise niedrigen Segregationswert, sowohl im Vergleich mit allen Migrantinnen und Migranten als auch im Vergleich mit vielen anderen Gruppen mit spezifischem Migrationshintergrund. Die höchste ethnische Segregation findet sich in Weißenfels mit einem SI-Wert von 64,3 für Personen aus südosteuropäischen Herkunftsländern. Ebenfalls vergleichsweise hohe Segregationswerte zeichnen sich in mehreren Projektkommunen wie Mühlacker oder Steinfurt für Personen aus den Hauptherkunftsländern für „Flüchtlinge“ ab. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die behördlich gesteuerte Unterbringung von Geflüchteten und Asylbewerbern sich hier (vorübergehend) auf bestimmte Stadträume konzentriert.

Im stadtübergreifenden Vergleich wird weiterhin deutlich, dass in mehreren Projektkommunen Stadträume mit einem besonders hohen Anteil an Bevölkerung mit Migrationshintergrund vorzufinden sind. In Mühlacker, Germersheim und Michelstadt liegt in den Wahlbezirken der maximale Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund bei über 50 %. Rechnet man die Gebiete mit einem Anteil von über 30 % hinzu, so weisen mit Ausnahme von Zittau alle Projektkommunen mindestens einen Wahlbezirk auf, in dem ein Drittel oder mehr der Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat.

Im Gegensatz dazu ist das Vorliegen von „ethnischen Quartieren“, also Teilräumen mit hohem Anteil eines bestimmten ethnischen Hintergrunds in der Bevölkerung, in den Projektkommunen eher selten. Nur in Weißenfels ist der maximale Anteil der Bevölkerung aus osteuropäischen Herkunftsländern größer als 30 %, und es gibt kein einziges Gebiet, in dem ein Anteil mehr als 50 % beträgt. Bei der Bevölkerung mit türkischem Migrationshintergrund liegt der Maximalwert des entsprechenden Bevölkerungsanteils

in Germersheim bei 26,4 %. Kein einziges Gebiet erreicht für diese Teilgruppe einen Bevölkerungsanteil von über 30 %. Homogene ethnische Viertel, die von einer Herkunftsgruppe dominiert werden, sind in den Projektkommunen also nicht vorzufinden.

Diese Ergebnisse bestätigen die von Söhn/Schönwälder (2007) anhand der Auswertung kommunaler Statistiken aus 33 Großstädten und der „Innerstädtischen Raumbeschreibung“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung vorgelegten Untersuchungsergebnisse. Demnach ist das Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in gemischten Quartieren auch in Städten mit hohen Zuwandereranteilen für Deutschland typisch. In keiner der von ihnen betrachteten Gebietseinheiten stellte eine einzelne Nationalität mehr als 40 % der Bevölkerung (vgl. ebenda: 81).

Konzentration von Zuwanderern in der Innenstadt?

Einen Schwerpunkt der Querauswertung stellt die Situation der Innenstädte⁷ in den Projektkommunen dar. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob es eine Konzentration Zugewanderter in den Innenstädten gibt und ob bestimmte Herkunftsgruppen Präferenzen aufweisen, die Innenstadt als Wohnstandort zu wählen.

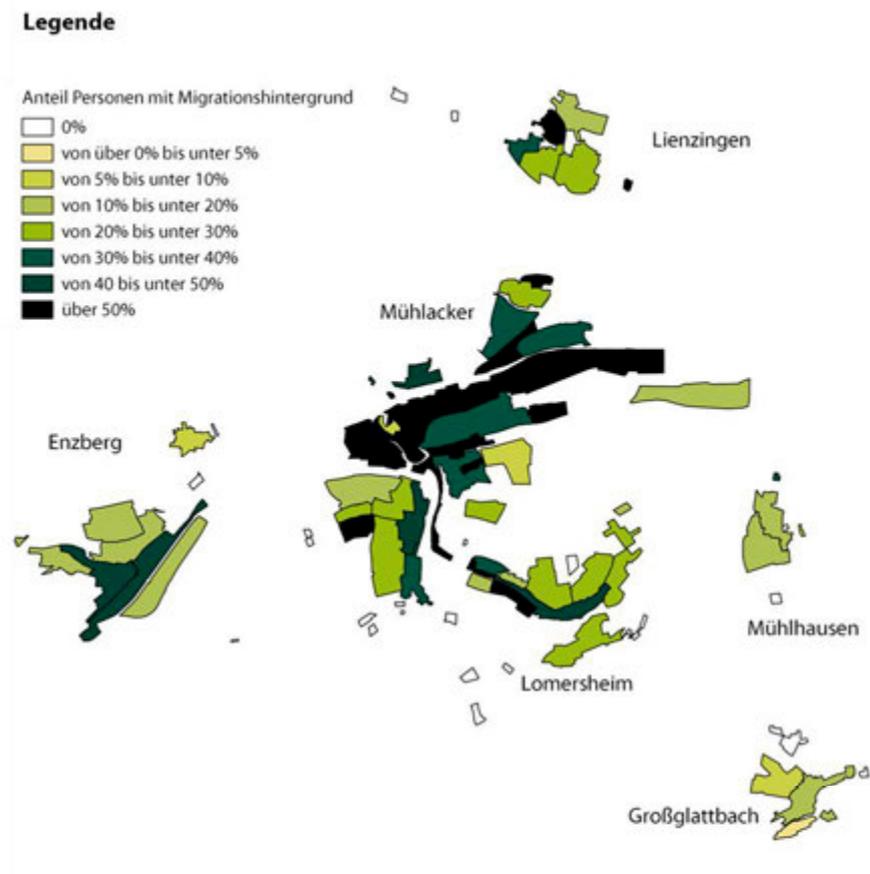
Betrachtet man die Verteilung einzelner Migrantengruppen auf die Stadtteile der Projektkommunen, so ist insgesamt zunächst festzustellen, dass es eine Konzentration von Zuwanderern in den Kernstädten gibt. Zuwanderer sind in den eingemeindeten Ortsteilen sehr viel weniger präsent. Dies verdeutlicht beispielhaft die Übersichtskarte für die Stadt Mühlacker.

Die Daten (siehe Tab. 3) bilden aber auch ab, dass gerade in den Innenstädten jeweils relativ hohe Anteile an Menschen mit Migrationshintergrund vorzufinden sind. Nur Michelstadt weicht ein wenig davon ab, obgleich auch hier der Anteil der Zugewanderten in der Innenstadt hoch ist, aber nicht überproportional. Allerdings finden sich in Germersheim, Steinfurt und Weißenfels vergleichbar hohe Anteile an Zugewanderten auch in anderen Stadtteilen. In den Innenstädten ist die Gruppe der Ausländer jeweils besonders stark konzentriert. Vor allem in Germersheim machen Ausländer mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Innenstadt aus. In Mühlacker trifft dies für annähernd die Hälfte der Bewohnerschaft zu. Migrantinnen und Migranten mit deutscher Staatsbürgerschaft lassen sich demgegenüber tendenziell eher in Wohngebieten außerhalb der Innenstädte nieder. Dies trifft besonders deutlich in westdeutschen Städten wie Germersheim, Michelstadt und Mühlacker zu. Die beiden erstgenannten Städte verfü-

7 Die räumliche Abgrenzung der Innenstädte erfolgte dabei überwiegend anhand der Raumbeschreibungseinheiten der vorliegenden Einwohnermeldedaten. Für Steinfurt wurde eine nach Straßen sortierte Eingrenzung der Innenstadt vorgenommen.

gen über größere Neubaumietwohnungsbestände angrenzend an die Innenstädte, die bevorzugte Wohnadressen der Zuwanderer sind (Michelstadt: Gebiet Stockheimer Weg, Germersheim: Gebiet In der kleinen Au).

Abb. 2: Verteilung der Zuwanderergruppen in der Stadt Mühlacker



Quelle: Demographie Kommunal 2017: Ausgewählte Bevölkerungsstrukturdaten der Großen Kreisstadt Mühlacker (unter besonderer Berücksichtigung der Personen mit Migrationshintergrund)

Tab. 3: Verteilung von Migrantengruppen in der Innenstadt, in %

Kommunen	Anteil Bevölkerung mit MH*	Anteil mit MH* Innenstadt	Ausländer Innenstadt	Deutsche mit MH* Innenstadt	Deutsche ohne MH* Innenstadt
Germersheim	58,1	63,2	57,1	6,1	36,8
Michelstadt	30,0	29,0	24,4	4,6	71,0
Mühlacker	36,6	57,5	49,2	8,2	42,5
Steinfurt	19,6	21,9	18,3	3,6	78,1
Weißenfels	12,7	18,8	17,3	1,5	81,2
Zittau	7,6	17,5	15,9	1,6	82,5

*MH = Migrationshintergrund



Betrachtet man die Verteilung einzelner Nationalitäten in den Innenstädten der Projektkommunen, so ist festzustellen: Die starke Präsenz von türkischen Zugewanderten in westdeutschen Städten bestätigt sich weitgehend auch hier. Gleiches gilt für die beiden ostdeutschen Städte hinsichtlich des hohen Anteils an Migrantinnen und Migranten aus osteuropäischen Herkunftsländern. Auffällig ist weiterhin, dass der Anteil von Zugewanderten aus der Arabischen Republik Syrien in den Innenstädten mehrerer Städte deutlich höher liegt als im gesamtstädtischen Durchschnitt. Dies ist in den westdeutschen Städten Mühlacker und Germersheim sowie in den ostdeutschen Städten Zittau und Weißenfels der Fall. Aus den qualitativen Erhebungen wissen wir, dass Geflüchtete in diesen Städten überproportional in Unterkünften in der Innenstadt untergebracht wurden. Die meisten Städte haben dabei bewusst auf eine dezentrale Unterbringung auch in Wohnungen gesetzt, um die Akzeptanz in der Bevölkerung für die Geflüchteten zu erhöhen und damit den Integrationsprozess zu fördern.

Die vorliegenden Befunde bestätigen Ergebnisse aus Vorgängerstudien, die eine Konzentration von Zuwanderern in den Innenstadtbereichen von Klein- und Mittelstädten belegen (vgl. Schader-Stiftung 2011: 156).

Prinzipiell könnte die Zuwanderung für die Entwicklung der Innenstädte durchaus positive Impulse setzen. Gerade Kleinstädte bieten dabei einige gute Voraussetzungen für die Aufnahme von (Neu-)Zuwanderern: Vorhanden sind nicht selten bezahlbarer Wohnraum, Infrastrukturangebote und ein lokaler Arbeitsmarkt, der neue Fachkräfte benötigt. Zu denken ist dabei auch an Angebote der ethnischen Ökonomie, die sowohl zur Lebendigkeit der Innenstädte als auch zu einer Verbesserung der Nahversorgung

beitragen können. Der Zuzug von Migrantinnen und Migranten in die Innenstädte wird in den Projektkommunen jedoch zum Teil eher ambivalent bewertet. Kritisiert wurden beispielsweise die geringe Investitionsneigung nichtdeutscher Immobilienbesitzer in die Gebäudesubstanz und damit einhergehende Downgrading-Effekte in bestimmten Stadträumen. Befürchtet wurden durch den verstärkten Zuzug von Migrantinnen und Migranten zum Teil auch ein Ansehensverlust der Innenstadt als Einzelhandels- und Wohnstandort sowie ein Negativimage bei möglichen Investoren. Hier wären also noch die Effekte einer verstärkten Zuwanderung in die Innenstädte auszuloten und die Positionen von Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft zu den Konsequenzen für die Innenstädte auszuhandeln. Sicher ist indes, dass „das Rad nicht zurückgedreht“ werden kann: Zuwanderung ist Realität und bildet sich sowohl in den Innenstädten als auch in den angrenzenden Wohngebieten ab.

Diskussion der Ergebnisse/Schlussfolgerungen

Die Daten und ihre Auswertung stellen aus Sicht sowohl der Begleitforschung als auch der Projektkommunen einen Gewinn für diese dar. Die Kommunen wissen mehr darüber, wo Zugewanderte in ihren Städten leben und ob sich bestimmte Herkunftsgruppen im Stadtraum konzentrieren. Bemerkenswert ist, dass sich die meisten Projektkommunen von den Ergebnissen wenig überrascht zeigen, vielmehr sehen sie sich in ihren Beobachtungen weitgehend bestätigt.

Die gewonnenen Daten füllen eine Wissenslücke. Denn eigene Daten und eine entsprechende Statistikstelle in den beteiligten Städten fehlen, und die vorliegenden Daten auf Kreisebene reichen für die eigenen Belange nicht aus.

Aus Sicht der Begleitforschung zeigen die Befunde: Jede Projektkommune hat eine eigene (Migrations-)Geschichte und damit eine gewachsene städtische Identität. Besonders deutlich zeigen sich Unterschiede zwischen west- und ostdeutschen Kommunen – nicht nur in der Anzahl zugewanderter Bevölkerung, sondern auch bezogen auf die Unterschiede der Herkunftsgruppen. Über alle Städte hinweg belegen die Daten eine Konzentration der zugewanderten Bevölkerung in der Kernstadt und einen erhöhten Anteil im Stadtzentrum. Hervorzuheben ist zudem: Anders, als es die „gefühlte Wahrnehmung“ einer zunehmenden Segregation in einigen Städten vermuten lässt, leben und wohnen die verschiedenen Herkunftsgruppen zusammen; die Quartiere sind durchaus gemischt.

Doch lässt der Segregationsindex allein keine Schlüsse darüber zu, wie sich kommunalpolitisches Handeln auszurichten hat. Es muss betont werden: Es gibt keinen fixen „Wert“, ab dem Handlungsbedarf besteht. Auch lässt die Tatsache, dass sich in bestimmten Stadtteilen Zuwanderer konzentrieren, nicht den Schluss zu, dass hieraus

Probleme erwachsen. Ein solcher „Wert“ stellt zunächst eine Auffälligkeit dar und gibt den Kommunen Anhaltspunkte für weitergehende Bewertungen. Erst im Zusammenspiel mit der Betrachtung weiterer Indikatoren könnte sich kommunaler Handlungsbedarf auf Ebene der Sozialräume abzeichnen, zum Beispiel mit Blick auf den Anteil der SGB-II-Empfänger, den Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Sprachdefiziten und erhöhtem Förderbedarf in Kitas und Schulen, die Gesundheitssituation, die Wahlbeteiligung und das Wahlverhalten usw. Gleichzeitig wären die Infrastrukturausstattung der Gebiete, wie Kitas, Schulen, Beratungsangebote, und ein möglicher Anpassungsbedarf zu prüfen. Gerade mit Blick auf die Differenziertheit der Herkunftsgruppen und ihre sehr unterschiedliche Sesshaftigkeit am Ort hat der Migrationshintergrund als Zuschreibung oder Label allein keinen Aussagewert. So sind die dritte und vierte Generation der Zuwanderer in Deutschland geboren und haben in der Regel die deutsche Staatsbürgerschaft. Für Aussagen zu Integration, Zusammenleben und sozialräumlicher Segregation sind daher sehr viel differenziertere Daten nötig.

Einigkeit besteht deshalb darüber, dass die erhobenen Daten einen Baustein im Rahmen eines Prozesses darstellen, in dem sich die Kommunen mit Fragen der Zuwanderung und Stadtentwicklung auseinandersetzen. Wichtige Fragen hierbei sind, wie die Befunde zu kommunizieren sind und wofür sie nutzbar gemacht werden können (z.B. Fördermittelakquisition, sozialräumliche Handlungsansätze und Maßnahmen).

Mit Blick auf ihre Zukunftsfähigkeit sollten die Kommunen darauf achten, dass die Daten sensibel und „potenzialorientiert“ kommuniziert werden. In diesem Zusammenhang könnten Fragen der städtischen Entwicklung als stadtweiter Diskurs aufgerufen werden: Wie soll unsere Stadt in Zukunft aussehen? Wie wollen wir zusammenleben? Welche Ziele wollen wir verfolgen – Stichwort: Familiengerechte und weltoffene Stadt? Die empirischen Befunde und ihre Diskussion mit den Praxispartnern verdeutlichen, welche Bedeutung Wissen hat, damit Vielfalt und sozialer Zusammenhalt gestärkt werden können. Sie machen aber auch klar, wie eng Stadtentwicklung und Integrationspolitik miteinander verflochten sein sollten.

Literatur

Bömermann, Hartmut (2011): Leben Berliner mit Migrationshintergrund segregiert?, in: Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg, H. 3 (2011), S. 54 ff.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010): Migration/Integration und Stadtteilpolitik – Städtebauliche Strategien und Handlungsansätze zur Förderung der Integration, BMVBS-Online-Publikation, Nr. 08/2010.

Dohnke, Jan, Hartmut Häußermann und Antje Seidel-Schulze (2012): Segregation, Konzentration, Polarisierung – sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007–2009, Difu-Impulse, Bd. 4 (2012), Berlin.

El-Mafaalani, Aladin, Sebastian Kurtenbach und Klaus Peter Strohmeier (Hrsg.) (2015): Auf die Adresse kommt es an ... Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsräume begreifen, Weinheim und Basel.

- Gans, Paul (Hrsg.) (2014): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration, Forschungsberichte der ARL, Bd. 3, Hannover.
- Häußermann, Hartmut, und Walter Siebel (2007): Integration trotz Segregation – zum Stand der wissenschaftlichen Debatte, in: Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“: Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“, Darmstadt, S. 92–119.
- Heinrich Böll Stiftung (2017): Geteilte Räume. Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt, Bd. 21, Bericht der Fachkommission „Räumliche Ungleichheit“ der Heinrich Böll Stiftung, Berlin.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts, Darmstadt.
- Schönwälder, Karen, und Janina Söhn unter Mitarbeit von Nadine Schmid (2007): Siedlungsstrukturen von Migrantengruppen in Deutschland: Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentrationen, WZB Discussion Paper Nr. SP IV 2007-601. Veröffentlichung der Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Söhn, Janina, und Karen Schönwälder (2007): Siedlungsstrukturen von Migranten und Migrantinnen in Deutschland, in: Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“: Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“, Darmstadt, S. 73–91.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2016. Fachserie 1 Reihe 2.2., Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010): Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2., Wiesbaden.
- Strohmeier, Klaus Peter, unter Mitarbeit von Safet Alic (2006): Segregation in den Städten, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Gesprächskreis Migration und Integration, Berlin.
- Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.) (2007): Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“, Darmstadt.

Gudrun Kirchhoff

Orte der Begegnung – Impulse zur Förderung der sozialräumlichen Integration

Integration ist ein vielschichtiger und langwährender Prozess, der Anforderungen an die Zugewanderten wie auch an die Aufnahmegesellschaft stellt. Dabei gilt es einerseits den zugewanderten Menschen die Teilhabe an allen gesellschaftlichen Bereichen, wie Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit und politische Beteiligung, zu ermöglichen, andererseits das Zusammenleben der unterschiedlichen sozialen und ethnischen Gruppen zu fördern (soziale Integration). Nach Häußermann/Siebel gilt die Integration in dem Maße als gelungen, „wie es zwischen den Gruppen, also etwa Migranten und Einheimischen, keine systematischen Unterschiede mehr gibt hinsichtlich der Verteilung von Positionen und Ressourcen, zum Beispiel Einkommen, Ansehen, Berufen, Wohnqualitäten“ (Häußermann/Siebel 2007: 92).

Prozesse der sozialen Integration werden durch interethnische Kontakte befördert. Soziale Kontakte können in unterschiedlichen Kontexten entstehen. So gelten der Arbeitsplatz, Schulen, die Berufsausbildung, Vereine oder Freizeiteinrichtungen, aber auch das direkte Wohnumfeld als Orte, an denen Begegnungen stattfinden (vgl. Haug 2010: 16). Sie bieten Gelegenheitsstrukturen der Kontaktaufnahme, die engere Sozialbeziehungen bis hin zur Freundschaft oder auch Partnerschaft ermöglichen. Diese Kontakte sind umso häufiger zu beobachten, je ähnlicher der sozioökonomische Status der Kontaktpartner ist – unabhängig von räumlicher Nähe. „Räumliche Nähe kann die soziale Distanz nicht neutralisieren, bei vorhandener sozialer Nähe jedoch Kontakt erleichtern“ (Häußermann/Siebel 2007: 106).

Die Untersuchung „Diversity and Contact. Immigration and Social Interaction in German Cities“ des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften (Schönwälder et al. 2016) kommt anhand 50 zufällig ausgewählter Wohngebiete zu dem Schluss, dass die Kontakte zwischen Einheimischen und Zugewanderten dort häufiger sind, wo die Diversität größer ist. Dieser Befund bestätigt,

dass die Gelegenheiten zum Kontakt in den Wohngebieten wahrgenommen werden (vgl. Schönwälder/Petermann 2018: 362).

In diesem Beitrag geht es um diese Gelegenheitsstrukturen und Ermöglichungsräume sozialer Interaktion und Begegnung in kleinen und mittleren Städten. Wo und in welchen Zusammenhängen findet Begegnung statt? Wer sind die Transformatoren sozialer Interaktion? Welche Bedeutung haben der Sozialraum und insbesondere die Innenstadt als Orte der Begegnung?

Migration und soziales Zusammenleben in den Projektkommunen

Die beteiligten Projektkommunen weisen große Unterschiede im Zuwanderungsgeschehen auf. Diese zeigen sich am deutlichsten zwischen den west- und ostdeutschen Kommunen. Die westdeutschen Kommunen verfügen über eine lange Zuwanderungstradition, geprägt vor allem durch die so genannte Gastarbeitermigration seit Mitte der 1950er-Jahre („Gastarbeiter“ und deren Nachkommen) sowie durch den Zuzug von (Spät-)Aussiedlern seit Anfang der 1990er-Jahre. Menschen aus der Türkei stellen meist die größte Zuwanderergruppe. In den beteiligten ostdeutschen Kommunen sind die Anteile der Zuwanderer an der Bevölkerung sehr viel geringer. Dort ist die Zuwanderung ein eher junges Phänomen. So wurde die Zuwanderung in der Stadt Zittau in Sachsen erst mit der Flüchtlingszuwanderung überhaupt ein politisches Thema, auch wenn vereinzelt Menschen aus den Nachbarländern Polen und Tschechien in den letzten Jahren nach Zittau gezogen sind. Anders gestaltet sich die Situation in den Städten Ilmenau und Weißenfels (jeweils rund 10 % Anteil Zugewanderter). Sie weisen im ostdeutschen Vergleich einen hohen Anteil Zuwanderer auf. Dieser erklärt sich für Ilmenau aus dessen Funktion als Universitätsstandort mit vielen Studierenden und Wissenschaftspersonal aus dem Ausland. Weißenfels wiederum ist nach der Wende zu einem wichtigen Standort der Lebensmittelindustrie geworden, der Zuwanderer aus Osteuropa anzieht.

Mit der Unterschiedlichkeit in Bezug auf Herkunftsgruppen, deren Aufenthaltsstatus, Wohndauer und Sesshaftigkeit am Ort stellen sich auch sehr unterschiedliche Anforderungen an die Städte, die Integration zu fördern und das Zusammenleben zu gestalten. So ist in den beteiligten westdeutschen Kommunen der Integrationsprozess bei vielen Zuwanderern angesichts ihrer Wohndauer bereits weit fortgeschritten; die zweite und dritte Generation wurden vollständig in Deutschland sozialisiert. In den ostdeutschen Kommunen ist Zuwanderung häufig eine Zuweisungsmigration (Stichwort Asylbewerber) oder eine temporäre Migration zum Zwecke von Ausbildung oder saisonaler Beschäftigung – beides ist mit hoher Fluktuation und unsicherer Bleibeperspektive verbunden.

Trotz des sehr unterschiedlichen Zuwanderungsgeschehens wird in den meisten Projektkommunen das Zusammenleben heute als wenig konflikthaft beschrieben. Man habe sich arrangiert. Doch empfinden viele Gesprächspartnerinnen und -partner das Zusammenleben der verschiedenen sozialen und ethnischen Gruppen eher als ein Nebeneinander denn als ein Miteinander. Es wird berichtet, dass die unterschiedlichen Herkunftskulturen vor allem unter sich bleiben und kommunizieren. Der Rückzug in die eigenen ethnischen Communities habe sich in den letzten Jahren verstärkt, dies gelte besonders für die Menschen türkischer und russischer Herkunft. So hat sich z.B. die Gruppe der Spätaussiedler in Michelstadt in zwei christlichen Baptistengemeinden organisiert, die über eigene große Zentren verfügen. Diese werden als stark abgeschottet erlebt. Ein Austausch mit anderen Bewohnergruppen findet kaum statt, so die Aussage in etlichen Gesprächen. Die türkische Community wiederum trifft sich in der Moscheegemeinde, die ebenfalls über ein eigenes Gemeindezentrum verfügt. Eigene religiöse Zentren zu ermöglichen stärkt den kulturellen Zusammenhalt in der Gruppe und bietet ein soziales Netz als Ankerpunkt der Gemeinde, doch es fehlt der interkulturelle Dialog mit anderen Bewohnergruppen.

Ähnlich wird die Situation von den Gesprächspartnerinnen und -partnern in der Stadt Germersheim beschrieben. Hinzu kommt in deren Wahrnehmung eine stärkere sozial-räumliche Trennung. Die Bewohnerschaft türkischer Herkunft und die Neuzuwanderer aus Osteuropa leben demnach vor allem in der Innenstadt, während die Russlanddeutschen sich eher in den Neubaugebieten am Innenstadtrand konzentrieren. Diese Trennung könne aber auch positiv gesehen werden, da so Konflikte durch das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Ansprüche an den Sozialraum vermieden würden. Derartige Auseinandersetzungen gab es, wie berichtet wurde, zu Beginn der 1990er-Jahre, als vermehrt Spätaussiedler zuzogen. Dabei spielten Rangordnungskonflikte und die Konkurrenz um die Nutzung und Aneignung von Räumen insbesondere bei Jugendlichen türkischer und russischer Herkunft eine Rolle. Das Auftreten und Verhalten von Jugendlichen im öffentlichen Raum wird häufig als Problem beschrieben, wenn es mit gewaltförmigen Auseinandersetzungen unterschiedlicher Jugendgruppen, mit Vandalismus und/oder Alkoholkonsum einhergeht. Diese Auseinandersetzungen lösten vielfach politische Interventionen aus, die den Aufbau von Integrationsprojekten und Maßnahmen der Jugendsozialarbeit forcierten. Die Stadt Germersheim konnte im Rahmen eines Mediationsverfahrens diese Konflikte befrieden.

„Das Zusammenleben ist sehr friedlich, auch was die verschiedenen Nationalitäten angeht. Also ich bekomme von meiner Seite jetzt relativ wenig von nationalistischen oder rassistischen Spannungen mit. Vielleicht auch, weil man sich an die Buntheit hier schon gewöhnt hat. Und ich erlebe in den letzten Jahren eben auch zunehmend, dass z.B. gerade von der türkischen Community sich immer stärker eingebracht wird in das Leben der Stadt, und das wird durchaus als positiv wahrgenommen. Es gibt z.B. kein Viertel, wo ich sagen würde, da gehe ich nicht hin. Es gibt in Germersheim keine unsicheren Orte.“ (Institution)

Auch wenn das Zusammenleben scheinbar wenig sichtbare Konflikte hervorbringt, so lassen doch einige Aussagen in den Interviews darauf schließen, dass sich mit dem vermehrten Zuzug von Flüchtlingen und Zuwanderern aus Osteuropa Unsicherheiten und Gefühle des Fremdseins am eigenen Ort entwickelt haben. So stößt in Städten mit geringer Zuwanderungstradition wie Weißenfels die verstärkte Zuwanderung auf Vorbehalte in der Bevölkerung.

„Ein großer Teil der Bevölkerung sieht die Zuwanderung negativ. Die Leute haben Ängste wegen Fremdheit. Viele der Weißenfeler erleben nicht viel, sie sind impulsarm und treffen auf Flüchtlinge, die viel erlebt und durchgemacht haben.“
(Institution)

Die Ergebnisse aus den Vor-Ort-Erhebungen weisen darauf hin: Zuwanderung wird in der Wahrnehmung der Bevölkerung, insbesondere in den westdeutschen Kommunen, durchaus als ein normalisierter Prozess betrachtet. Doch es findet kaum ein Austausch zwischen den unterschiedlichen ethnischen Gruppen statt, so dass Gefühle des Fremdseins virulent sind. Zur Förderung und Intensivierung sozialer Kontakte werden Begegnungsorte und Treffpunkte für alle Bevölkerungsgruppen in den beteiligten Städten gefordert. Sie sollen die Teilhabechancen der unterschiedlichen Bewohnergruppen erhöhen und das Miteinander stärken.

Bedeutung des Sozialraums für die Integration

Integrationsprozesse finden vor allem vor Ort in den Wohngebieten und städtischen Quartieren statt, denn im unmittelbaren Wohnumfeld begegnen sich die Menschen und treten miteinander in Austausch und Dialog. Im Nationalen Integrationsplan der Bundesregierung heißt es dazu: „Für Verlauf und Erfolg von Integrationsprozessen hat – neben den Faktoren Arbeit und Bildung – das unmittelbare Wohn- und Lebensumfeld zentrale Bedeutung“ (Bundesregierung 2007: Nationaler Integrationsplan: 109).

Im Zusammenhang mit der Diskussion um „benachteiligte“ Stadtquartiere wurde der Begriff „Sozialraum“ geprägt. Er konstituiert sich durch die lebensweltlichen Zusammenhänge seiner Bewohnerinnen und Bewohner. Hierzu zählen Nachbarschaft, das Wohnumfeld, soziale, kulturelle und Bildungsinfrastruktureinrichtungen, Einzelhandel, Orte der Begegnung wie Cafés, Restaurants oder Nachbarschaftszentren. Der Sozialraum ist kein geografisch klar abgrenzbarer Bereich, sondern ein sozial konstruierter Raum, der seine Bedeutung durch die individuellen Bezüge erfährt. Franke (2013: 38) beschreibt diesen so definierten Raum als Ergebnis sozialen Handelns, der sich zwar an physisch-materiellen Gegebenheiten orientiert, aber eine jeweils subjektive Bedeutungszumessung erfährt.

Ausgangspunkt für Fragen der sozialräumlichen Integration waren und sind miteinander verzahnte Problemkonstellationen in Quartieren, die durch Arbeitslosigkeit, Armut, prekäre Lebenssituationen, geringe Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen bei gleichzeitig hohem Zuwandereranteil geprägt sind und städtebauliche sowie infrastrukturelle Defizite aufweisen. Um die Situation dieser meist großstädtischen Gebiete zu verbessern, wurde das Bund-Länder-Förderprogramm Soziale Stadt entwickelt. Im Rahmen integrierter Stadtteilentwicklung verfolgen Kommunen seitdem vielfältige Strategien, die nicht nur bauliche, sondern auch soziale, kulturelle, beschäftigungswirksame und beteiligungsfördernde Ziele haben. Ein wichtiger Baustein ist es, Begegnungsräume zu schaffen, die das Zusammenleben und die soziale Integration fördern; zu diesen zählen Nachbarschaftszentren, Familienbildungsstätten, Stadtteiltreffs usw.

Beispielhaft für eine derartige Problemkonstellation steht die Stadt Weißenfels mit dem an die Innenstadt angrenzenden Stadtteil Neustadt. Dort konzentriert sich die zugewanderte Bevölkerung, und die Entwicklung des Stadtteils wird als durchaus problematisch wahrgenommen. Die Neustadt wird als ein Gebiet beschrieben, in dem vermehrt Bevölkerungsgruppen in prekären sozialen Verhältnissen (Stichworte Drogenabhängigkeit, Trinkermilieus) leben. Viele Haushalte sind demnach seit Jahrzehnten auf Transfereinkommen angewiesen. Zuwanderer treffen hier auf Milieus, die sich selbst als „abgehängt“ wahrnehmen und wenig Integrationsbereitschaft zeigen, bis hin zur offenen Ablehnung der neu Zugewanderten.

„Mit den Ausländern sehe ich eigentlich in Weißenfels nicht so die riesengroßen Probleme. Ich sehe da eher die Probleme der sozialen Brennpunkte, wo ein großer Teil drogenabhängig ist, ein hoher Grad Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit, wo auch die Kinder in dieser Entwicklung aufwachsen, wo die Eltern aber überfordert sind. ... Das sind zum Großteil deutsche Familien. ... Diese Bevölkerungsstruktur ist aus meiner Sicht recht problematisch.“ (Institution)

Die Stadtverwaltung von Weißenfels hat auf diese Entwicklung reagiert und einen umfassenden Bürgerdialog beschlossen. Geplant ist, in der Neustadt ein Stadtteilbüro als Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger einzurichten (vgl. Mitteldeutsche Zeitung online, 12.10.2017).

Innenstadt als Begegnungs- und Kommunikationsort

Die Innenstädte der beteiligten Kommunen mit ihrer historischen Bausubstanz scheinen von großer Bedeutung für die Identität ihrer Stadtbevölkerung zu sein; in den Gesprächen wird immer wieder positiv darauf Bezug genommen. In einigen Städten (Goslar, Michelstadt) stellen sie auch ein großes touristisches Potenzial dar. Gleichzeitig werden Funktionsverluste vor allem im Bereich des Handels als negative Entwicklung vermerkt. Die Ausdünnung der Einzelhandelsangebote, Kaufkraftverluste und zunehmende Leer-

stände verringern die Aufenthaltsqualität in den Innenstädten. In der Folge nimmt die Verweildauer ab und veröden die Innenstädte, wie sich in einigen Städten abzeichnet. Die Kommunen Germersheim, Mühlacker und Steinfurt beklagen, dass durch die Konkurrenz größerer Städte in der näheren Umgebung, die über attraktive Einzelhandelsangebote verfügen, die Funktion ihrer Innenstädte als Treffpunkt und Begegnungsraum geschwächt wird.

Ein Großteil der Kommunen hat die Innenstädte über bauliche Maßnahmen in den letzten Jahren aufgewertet: durch entsprechende Platz- und Straßenraumgestaltungen, die Aufwertung von Grünflächen sowie Gebäudesanierungen. So hat sich die Altstadt in Steinfurt nach Einschätzung vieler Gesprächspartnerinnen und -partner in den vergangenen Jahren durch die Gestaltung und Sanierung des öffentlichen Raums deutlich zum Positiven verändert. Die kontinuierlichen Bemühungen der Stadtverwaltung, mit dem Einsatz unterschiedlicher Förderprogramme die Innenstadt zu stärken, werden breit unterstützt.

In Mühlacker schuf man im Rahmen der baden-württembergischen Landesgartenschau 2015, die im Umfeld des Flussufers der Enz stattfand, die heutigen „Enzgärten“. Diese werden einhellig als wichtiger Schub für die (städtische) Identitätsstiftung und als emotionaler Anknüpfungspunkt bewertet. Die Gartenschau habe es ermöglicht, innerstädtische Räume neu zu gestalten und um niedrigschwellige Begegnungsmöglichkeiten zu bereichern, die von der Bevölkerung, über kulturelle Grenzen hinweg, gut angenommen werden.

Der Großteil der Gesprächspartnerinnen und -partner in den beteiligten Projektkommunen empfindet die Innenstadt dennoch als zu wenig lebendig und als besonders für junge Menschen zu wenig attraktiv. Es fehlten vor allem Anlässe, die Innenstädte zu besuchen. So sei der Einzelhandel als Zugpferd zu schwach (Zittau); es fehlten sowohl attraktive gastronomische Angebote (Ilmenau) als auch informelle Begegnungsorte und Treffpunkte für die unterschiedlichen sozialen und kulturellen Gruppen. Beispielsweise verfügt die Innenstadt von Germersheim über mehrere öffentliche Plätze, von denen jedoch keiner die Funktion eines zentralen städtischen Treffpunkts erfüllt. In Weißenfels wird die Innenstadt zwar als baulich attraktiv bewertet, doch sei sie nur zu besonderen Anlässen (z.B. Höfische Weihnacht, Oktoberfest usw.) gut besucht. Sehr positiv hervorgehoben wurde die Eislaufbahn beim Weihnachtsmarkt, mit der man vor allem junge Menschen in die Innenstadt ziehen können. Michelstadt und Saarlouis bilden mit ihren gut besuchten Innenstädten eine positive Ausnahme, obwohl auch in diesen Städten der Einzelhandel unter Druck steht.

Um die Lebendigkeit der Innenstädte zu erhöhen und um junge Menschen anzusprechen, müssten die Städte mehr kulturelle Angebote schaffen. Hierzu zählten unter anderem Stadtfeste und größere Kultur-Events, aber auch alternative Nutzungsangebo-

te jenseits von Events, so ein Ergebnis aus dem Erfahrungsaustausch der beteiligten Kommunen (vgl. Difu 2017). Darüber hinaus müsste eine aktive Leerstandspolitik betrieben werden, um der Gefahr eines Down-Grading-Effekts der Innenstadt zu begegnen. Die Stadt Ilmenau erwägt, hierfür ein Leerstands- und Zwischennutzungsmanagement einzusetzen. Mit sozialen und kulturellen Zwischennutzungsangeboten ließe sich die Aneignung der Innenstadt insbesondere durch junge und kreative Nutzergruppen fördern und damit ihre Attraktivität erhöhen. Mit der Weiterentwicklung der Grünräume, der zentralen öffentlichen Plätze und der Aufenthaltsqualität in der Innenstadt insgesamt könnte die Innenstadt als Treffpunkt und Begegnungsort qualifiziert werden. In Zittau wird beispielsweise über ein Urban-Gardening-Projekt versucht, innerstädtische Brachflächen als „grüne Trittsteine“ zu aktivieren.

Orte der Begegnung und Gemeinschaftsbildung: Vereine, Verbände, religiöse Gemeinschaften

Soziale Kontakte und Begegnung sind in den kleineren Städten sehr stark an das Vereinsleben geknüpft. Orte der Begegnung sind demnach nicht allein räumlich zu sehen, sondern auch institutionell als Formen der Vergemeinschaftung, die als soziale Netzwerke fungieren. In den Kommunen findet sich ein hohes ehrenamtliches Engagement in Vereinen und Initiativen. Diese sind maßgebliche Träger von Teilhabe und Partizipation und fördern mit ihren Aktivitäten das Zusammenleben und die Integration in die städtische Gesellschaft; hierzu zählen Sportvereine ebenso wie Kultur- und Traditionsvereine. So hat die Stadt Weißenfels mit dem Mitteldeutschen Basketball Club (MBC) und dem UHC Sparkasse Weißenfels (Unihockey) zwei sehr erfolgreiche Sportvereine auf Bundesliganiveau, die um neue Mitglieder werben und sich für Zuwanderer öffnen. In der Stadt Steinfurt unterstützen zahlreiche engagierte Institutionen und Vereine die Integration von Migrantinnen und Migranten vor Ort durch eine Vielzahl zielgruppenbezogener Angebote, die untereinander gut vernetzt sind. Zu diesen gehören beispielsweise Sporthand, ein Zusammenschluss mehrerer lokaler Sportvereine, der kostenlose Sportangebote für Flüchtlinge organisiert. In Mühlacker versucht der Verein Miteinanderleben e.V., gezielt Arbeitsstellen für Migrantinnen und Migranten zu schaffen, kümmert sich intensiv um aufsuchende Jugendarbeit sowie die Schulsozialarbeit. In Ilmenau unterhält der Stadtrat einen Arbeitskreis, der die Weltoffenheit der Stadt weiter befördern will. Die Studierenden der dortigen Universität haben sich in Vereinen und Organisationen zusammengeschlossen und setzen sich in diesem Zusammenhang auf unterschiedliche Weise für die Förderung von Integration und Vielfalt ein.

Zu nennen sind auch die Aktivitäten der sozialen Träger, wie Caritas, CJD, Internationaler Bund und andere, die z.B. in Germersheim gemeinsam mit den Kirchen einen Stadtteilladen in einem sozial schwierigen Gebiet betreiben. Große Bedeutung hat in Germersheim auch das Familienbüro als Beratungsinstanz, das an das Sozialkaufhaus der Caritas angedockt ist. Die Bezirksstelle der Diakonie in Mühlacker nimmt sich verstärkt allgemeiner Fragen der Integration an. Ein sehr breit aufgestellter informeller, trägerübergreifender Arbeitskreis sozialer Einrichtungen und die Verwaltung sind eng vernetzt. Dies gilt auch für die Verknüpfung – teils seit mehreren Jahrzehnten etablierter – ehrenamtlicher und professioneller Flüchtlingsarbeit (Freundeskreis Asyl, Freiwilligenagentur, Diakonie, Miteinanderleben e.V.).

Die Kirchen sind in einigen Kommunen wichtige Impulsgeber für Aktivitäten zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, der Begegnung und des Dialogs. So wurde die Initiative „Engagiertes Weißenfels“, die sich um die Betreuung und soziale Einbindung von Flüchtlingen in der Stadt Weißenfels kümmert, durch die beiden christlichen Kirchen angestoßen. Wichtige soziale Netzwerkfunktionen für die Zuwanderer übernehmen die Religionsgemeinschaften. Sie sind zentrale Ankerpunkte für das soziale Zusammenleben der jeweiligen religiösen Gruppe, doch sie öffnen sich bisher vielerorts noch zu wenig in die Stadtgesellschaft insgesamt.

Migrantenorganisationen (MO) als Repräsentanten der Interessen der Zuwanderer sind in den Projektkommunen kaum präsent. Dort, wo es welche gibt, wie in Goslar, wird beklagt, dass sie bislang noch keine eigene Stimme hätten und nicht als Partner der Stadt fungierten. Diesbezüglich werden aber auch Unterschiede zwischen den Herkunftsgruppen ausgemacht. So wird der Verein der Kameruner in Germersheim als sehr offen und aktiv für das Miteinander beschrieben; er organisiert z.B. gemeinsam mit der Stadt Germersheim einen jährlichen Rhein-Marathon als „Lauf der Vielfalt“. In Michelstadt bringt sich, wie berichtet wird, die Gemeinschaft der Aleviten intensiv in das Stadtleben ein. Mit deren Hilfe sei mittlerweile eine Städtepartnerschaft mit der Stadt Datca in der Türkei auf den Weg gebracht worden. Auffällig ist die weitgehende Nichtrepräsentanz Zugewanderter in der kommunalen Politik. Nur in zwei Kommunen (Germersheim, Mühlacker) gibt es gewählte Integrationsbeiräte, die derzeit jedoch nicht aktiv sind. Um hier Verbesserungen zu erreichen, will beispielsweise das Land Niedersachsen Migrantenorganisationen im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben“ fördern.

Es wird allerdings beobachtet, dass sich Migrantinnen und Migranten in Vereinen und Netzwerken der „Mehrheitsgesellschaft“ nur sporadisch und nicht kontinuierlich beteiligen. Konkrete Angebote zur Teilhabe für die zugewanderte Bevölkerung werden nicht immer angenommen. Die schlechte Erreichbarkeit der Zuwanderer und deren mangelnde Motivation für gemeinsame Aktivitäten sind in allen Kommunen ein großes Thema. Hier werden deutliche Handlungsbedarfe und Unsicherheiten formuliert. Be-

klagt wird in diesem Zusammenhang die mangelnde Sprachkompetenz vieler Zuwanderer, die eine Verständigung und Aushandlungsprozesse über gemeinsame Regeln und Werte erschwert. Vielfach formuliert wird eine Unsicherheit darüber, mit welchem Handwerkszeug, d.h. mit welchen Methoden der Aktivierung und Einbindung, hier Abhilfe geschaffen werden kann. In einigen Kommunen wird auf das Dilemma hingewiesen, dass Einzelne im Themenfeld Integration zu große Lasten tragen. Es stelle sich die Frage, wie mehr Aktive gewonnen, wie gemeinsame gesellschaftliche Verantwortung aller Gruppen in der Stadt herbeigeführt und gefördert werden können. So wird mittlerweile die interkulturelle Öffnung der Vereine zu einem Zukunftsthema, da diese unter Mitgliederschwund und Nachwuchssorgen leiden. Die hier eher unter Nützlichkeitsaspekten geforderte Öffnung kann gleichwohl der Integration und Teilhabe dienen. Im Zentrum müsse die Frage des „Miteinanders“ stehen. Es müsse gelingen, etwas mit den Zuwanderern gemeinsam anzupacken und zu entwickeln. Befürchtet wird jedoch, dass eine einseitige Ausrichtung der Aktivitäten auf bestimmte Zielgruppen Ressentiments verstärken und dem Anliegen einer verbesserten Integration entgegenstehen könnte. Deshalb müsse die gesamte Stadtgesellschaft in den Blick genommen werden.

Orte der Begegnung: Kommunale Diversitäts- und Integrationsstrategien

Die bisherigen Ausführungen weisen schon darauf hin: Es ist für die Kommunen immer dringlicher, die Integration zugewanderter Menschen und das Zusammenleben der unterschiedlichen sozialen und ethnischen Gruppen stärker in den Blick zu nehmen und als ein zentrales Politikfeld zu etablieren. Fragen der Integration rangieren bisher in der Priorität eher am unteren Ende der kommunalen Aufgabenskala. Die Flüchtlingszuwanderung hat hier die Defizite und Versäumnisse der letzten Jahre deutlicher werden lassen. Gefordert ist eine politische Agenda, die Zuwanderung und Integration als eine der zentralen Zukunftsaufgaben definiert, die mit einer strategisch-konzeptionellen Ausrichtung unterlegt sein sollte.

Um die Integration der Zuwanderer zu befördern, haben mittlerweile fast alle beteiligten Kommunen Strukturen der Integrationsarbeit aufgebaut, etwa einen Beauftragten oder eine Beauftragte installiert. Zu deren Hauptaufgaben zählt neben der Koordination und Vernetzung der im Integrationsbereich tätigen Institutionen und freiwillig Aktiven die Organisation von Begegnungsmöglichkeiten der unterschiedlichen Herkunftsgruppen, sei es durch Veranstaltungen und Feste oder auch durch den Aufbau neuer institutioneller Angebote. Dabei sind vielfältige Lebensentwürfe und Anforderungen an Teilhabe zu berücksichtigen. Terkessidis (2013: 125 f.) fordert in diesem Zusammenhang die „Vielheit“ als neuen Ansatzpunkt mit dem Individuum als kleinster Einheit. „Es wird Zeit, sich von alten Ideen wie Norm und Abweichung, Identität und

Differenz, von Deutschsein und Fremdheit zu trennen Die Gestaltung der Vielheit muss für dieses Individuum einen Rahmen schaffen, in dem Barrierefreiheit herrscht und es seine Möglichkeiten ausschöpfen kann.“

Organisierte Begegnung: Begegnungszentren und Integrationsmanagement

Zwar sind in den Kommunen institutionelle Angebote entstanden, engagieren sich Vereine für das Miteinander in der Stadt und halten soziale Träger Hilfs- und Beratungsangebote für Migrantinnen und Migranten bereit. Dennoch wird das Fehlen von Begegnungsorten und Treffpunkten für alle Bevölkerungsgruppen in den beteiligten Städten weiterhin kritisch vermerkt und deren Schaffung insbesondere in den Innenstädten als prioritär für die Entwicklung einer gemeinsamen städtischen Identität und für bessere Teilhabechancen der unterschiedlichen Bewohnergruppen angesehen. Man müsse dort ansetzen, wo sich die Menschen befinden, und bisherige Angebote besser verknüpfen.

An dieser Stelle seien zwei Beispiele aus den Projektkommunen benannt, die Teilhabe und Begegnung durch die Konzentration und Bündelung von Angeboten in einer Einrichtung fördern.

So wurde in Saarlouis die steigende Zahl Geflüchteter zum Anlass genommen, im Jahr 2016 ein Integrations- und Begegnungszentrum (InBeZe) einzurichten. Dort werden die Aufgabenbereiche Bildung, Integrationshilfe, Beratung sowie Sprachmittlung zusammengefasst: Die Integrationshelferinnen und -helfer stehen für Übersetzungen (von Schulmitteilungen, Elternbriefen, Informationsmaterialien, bei Elternabenden) sowie Eltern-Lehrer-Gespräche oder Gespräche mit der Kita-Leitung (Sprechtage, Elternabende) als Ansprechpersonen zur Verfügung. Sie informieren über Fördermaßnahmen im Schulsystem (Sprachförderung, Förderunterricht), Beratungsangebote für Eltern, über außerschulische Hilfsangebote (Hausaufgabenhilfe, Nachhilfe) sowie Beratungsangebote bei Übergängen (Kita – Grundschule und weiterführende Schule). Für junge Geflüchtete und für Familien werden zudem offene Sprechstunden angeboten.

In Zittau ist die Hillersche Villa als zivilgesellschaftlich-kulturelle Institution zu nennen. Das Gebäude der Hillerschen Villa am Innenstadtring wurde 1993 von den Enkelinnen des Gründers der „Phänomenwerke Zittau“ dem Trägerverein geschenkt. Zittau sollte damit einen Ort bekommen, der durch die Verbindung von kulturellem Ausdruck und sozialem Engagement die Menschen aktiviert und teilhaben lässt und damit die demokratische Entwicklung in der Dreiländerecksregion Deutschland – Tschechien – Polen stärkt. Die Aktivitäten sind nach den Bereichen Kulturelle Bildung, Werkstätten

& Veranstaltungen und Soziale Arbeit organisiert. Im Zentrum steht der Anspruch, individuelle Entwicklungen, soziale und interkulturelle Kompetenzen sowie gesellschaftlichen Dialog zu fördern.

Diese institutionellen Formen der Verknüpfung von Beratung, Bildung und Begegnung wurden auch im Rahmen des ExWoSt¹-Forschungsfeldes „Orte der Integration im Quartier“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) genutzt (vgl. BBSR 2015). In acht Modellstandorten wurden Infrastruktureinrichtungen als „Orte der Integration“ qualifiziert. Dabei handelte es sich z.B. um die Öffnung von Bildungseinrichtungen – wie Schulen – zum Stadtteil durch bauliche und organisatorische Maßnahmen oder die Zusammenführung von drei Einrichtungen (Schule, Kita und Familienzentrum) zu einem Bildungs- und Familienzentrum – wie in einem Quartier der Sozialen Stadt in Schwäbisch Gmünd. Eine wichtige Erfahrung aus den Modellvorhaben lautet: Derartige Projekte lassen sich nur durch die Einbindung verschiedener Akteure und Institutionen und ihre Vernetzung sowie durch die Bündelung von Angeboten erfolgreich umsetzen. Hierfür bedarf es einer professionellen Koordination. In Schwäbisch Gmünd wurde dies durch ein Quartiersmanagement erreicht.

Die Erfolge dieser Modellvorhaben, aber auch die wachsenden Anforderungen an die Kommunen durch die Fluchtmigration waren Anlass für die Einrichtung des neuen Bund-Länder-Förderprogramms „Investitionspakt soziale Integration im Quartier“ des BMUB; sein Ziel: den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die soziale Integration im Quartier durch die Qualifizierung der sozialen Infrastruktur zu stärken. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Quartiers- oder Stadtteilmanagement in den Soziale-Stadt-Gebieten kann über das Programm ein begleitendes Integrationsmanagement gefördert werden. In etlichen Projektkommunen wird erwogen, ein Quartiers- oder Stadtteilmanagement für die Innenstadt einzurichten. Begegnung lasse sich organisieren, so die verbreitete Auffassung. Ein derartiges Management könne zudem die Funktion eines Vernetzungsberaters und Ideengebers übernehmen.

Ausgehend von dem Beispiel Schwäbisch Gmünd haben sich Michelstadt und Gernersheim zum Ziel gesetzt, ein Familienbegegnungs- und -bildungszentrum aufzubauen. Die Vorhaben sollen im Rahmen des oben genannten Investitionspakts beantragt werden. In beiden Städten sind konkrete Standorte im Gespräch, wobei die Planungen in Michelstadt schon sehr weit gediehen sind. Im Zusammenhang mit einem notwendigen Kita-Neubau hat man sich auf die Erweiterung zu einem Familienzentrum verständigt. Auch die Städte Goslar und Mühlacker diskutieren die Schaffung von Begegnungszentren in der Innenstadt. Programmatisch sollen diese sowohl sozia-

1 Mit dem Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) fördert der Bund in Form von Forschungsfeldern, Studien, Initiativen und Modellvorhaben innovative Planungen und Maßnahmen zu wichtigen städtebau- und wohnungspolitischen Themen.

ler und kultureller Treffpunkt sowie Veranstaltungsort sein als auch Beratungsangebote (z.B. für Familien) bereitstellen.

„Ein solches Haus könnte als eine Art ‚Bühne‘ für die unterschiedlichen Kulturen sowie für Jung und Alt fungieren und damit auch zur Belebung der Innenstadt beitragen.“ (Reflexionsworkshop Germersheim).

Interkulturelle Öffnung zur Förderung von Begegnung

Im Zusammenhang mit neuen strategischen Ansätzen kommen Fragen der interkulturellen Öffnung zum Tragen. Letztere rückt bei vielen Akteuren erst allmählich ins Blickfeld und intendiert eine selbstkritische Bestandsaufnahme hinsichtlich der Zugangschancen und gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten unterschiedlicher kultureller und sozialer Gruppen.

„In einem weiten Verständnis ist unter ‚Interkultureller Öffnung‘ die Aufforderung zu verstehen, allen Zugewanderten und ihren Kindern eine umfassende Teilhabe an und den ungehinderten Zugang zu den sozialen, ökonomischen, ökologischen und kulturellen Ressourcen der Gesellschaft zu ermöglichen, ... insbesondere den Zugang zu Bildung, zur Erwerbsarbeit, zu den sozialen Sicherungssystemen, zu den Sozial- und Gesundheitseinrichtungen, zur sozialen Infrastruktur.“ (Filsinger 2003: 14). Interkulturelle Öffnung bedeutet demnach, den Zugang zu Angeboten und Dienstleistungen der kommunalen Institutionen für alle zu ermöglichen. In diesem Sinne ist sie eine „soziale Öffnung“ der Institutionen mit dem Ziel, Chancengerechtigkeit und Teilhabemöglichkeit für alle Bürgerinnen und Bürger herzustellen. Dabei gilt es, das institutionelle Handeln auf allen Ebenen (Leitbild, Kommunikation, Umgang, Mitarbeiterstruktur, Ressourcenverteilung usw.) kritisch zu hinterfragen, unbewusste Diskriminierungsmechanismen zu erkennen und einen „barrierefreien“ Zugang zu schaffen.

„Interkulturelle Öffnung ist idealerweise eine ganzheitliche Handlungsstrategie von Institutionen. Diese Strategie richtet sich auf die Bereiche Organisationsentwicklung, Personalentwicklung und Qualitätsentwicklung...“ (Schader-Stiftung 2014: 59). Sie ist als ein Veränderungsprozess zu verstehen, der zum einen auf die Werthaltungen der Menschen zielt, zum anderen auf strukturelle Fragen einer Organisation. Im Bereich der Personalentwicklung geht es um Zweierlei: 1.) die Erhöhung des Anteils der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung (Chancengerechtigkeit), 2.) um die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für einen kultursensiblen Umgang mit den Kundinnen und Kunden ihrer Dienstleistungen (interkulturelle Kompetenz). Interkulturelle Öffnung ermöglicht es den Zuwanderern, sich in den Institutionen wiederzufinden. Dies kann Anreiz sein, sich mit der Gesellschaft zu identifizieren. Gleichzeitig fördert die Präsenz von Zuwande-

ren in öffentlichen Institutionen deren Anerkennung und eine Normalisierung des Zusammenlebens.

Konkrete Initiativen der interkulturellen Öffnung wurden im Rahmen des Projektes nur in Michelstadt beobachtet. Dort hat man sich im Rahmen des Hessischen Landesprogramms „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ die interkulturelle Öffnung der Kindertagesstätten zum Ziel gesetzt. Hintergrund ist die zunehmende Konzentration von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund in den städtischen Kindertageseinrichtungen – Kinder, die Sprachdefizite aufweisen und besonderen Förderbedarf haben. Neben interkulturellen Schulungen für die Erzieherinnen und Erzieher der Kitas wurde ein Handbuch zur interkulturellen Öffnung entwickelt, das allen Kitas als Handlungsanleitung zur Verfügung steht. Darüber hinaus ist geplant, im Jahr 2018 alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung in interkultureller Kompetenz zu schulen.

Mit dem Prinzip der interkulturellen Öffnung lassen sich Zugangsbarrieren senken und dadurch Begegnungsmöglichkeiten für die unterschiedlichen ethnischen, kulturellen und sozialen Gruppen schaffen. Dies betrifft nicht nur öffentliche Institutionen, sondern auch Anbieter sozialer Dienstleistungen, Bildungseinrichtungen und Vereine.

Fazit und Schlussfolgerungen

Begegnung, Kontakt und Kommunikation der Bewohnerschaft einer Stadt fördern die gesellschaftliche Integration in die Stadtgesellschaft. Damit Begegnung stattfinden kann, braucht es Räume und Gelegenheitsstrukturen. Idealerweise ergeben sich diese im Alltagsleben, am Arbeitsplatz, beim Einkaufen, in Vereinen und Initiativen, in der Nachbarschaft. Doch auch wenn hier die Gelegenheitsstrukturen vorhanden sind, scheint sich das Zusammenleben der unterschiedlichen Bewohnergruppen nicht ohne weiteres als ein Miteinander zu gestalten. Insbesondere von lang ansässigen Bewohnerinnen und Bewohnern werden Ansprüche formuliert: an mehr Gemeinsamkeit und an eine größere Verantwortung der Zugewanderten, sich in die Stadtgesellschaft einzubringen. In der Tendenz ist damit eine Assimilationserwartung verbunden. Immer wieder war die Aussage zu hören: „Die wollen ja nicht, unsere Angebote werden nicht angenommen.“ Dabei bleibt weitgehend unberücksichtigt, ob diese Angebote auch den Bedürfnissen der Zugewanderten entsprechen. Sind also die Ansprüche und Erwartungen an die Zugewanderten zu hoch? Oder werden deren Bemühungen, sich in die Stadtgesellschaft einzubringen, zu wenig wahrgenommen? Diese Fragen stehen im Raum und können so einfach nicht beantwortet werden. Erfahrbar ist das Unbehagen mit der zunehmenden Vielfalt der Stadtgesellschaft, auch wenn das Zusammenleben weitgehend konfliktfrei verläuft. So ist vielleicht eine mangelnde Offenheit für intensivere Kontakte auf beiden Seiten auszumachen – und eine solche wird in einer

Kleinstadt mit ihren überschaubaren Strukturen deutlicher wahrgenommen als in großstädtischen Lebenszusammenhängen.

Angesichts der dargestellten Unzufriedenheit und benannten Defizite sind die Kommunen gefordert, politisch zu handeln: Schaffen geeigneter Rahmenbedingungen zur Förderung von Begegnungen der unterschiedlichen sozialen und ethnischen Gruppen, zur Stärkung des Miteinanders und der Teilhabe. Hierzu könnten folgende Maßnahmen beitragen:

Dem beobachteten Rückzug in die eigenen ethnischen Communities sollte durch niedrigschwellige und differenzierte Beteiligungsangebote begegnet werden. Insofern sind die Pläne zur Schaffung von Familien- und Begegnungszentren in einigen beteiligten Kommunen zu begrüßen. Diese Form der organisierten Begegnung kann die Kommunikation und das Miteinander zwischen den verschiedenen Bewohnergruppen fördern.

Auch das Einsetzen eines Integrationsmanagements zur Initiierung und Koordination von gemeinsamen Aktivitäten ist ein wichtiges Instrument, um Teilhabe zu erhöhen und das Miteinander zu verbessern. Diese Aufgabe sollte ausreichend mit Ressourcen unteretzt und langfristig angelegt sein, denn Integration ist ein lang währender Prozess. In einigen Städten wäre ein derartiges Management auch auf Quartiersebene sinnvoll.

Eine immer noch zu wenig beachtete Aufgabe ist die interkulturelle Öffnung der Institutionen. Diese sollte fester Bestandteil der Organisations- und Personalentwicklung werden. Das Anerkennen von Vielfalt als städtische Normalität beeinflusst gesellschaftliche Integrationsprozesse ganz entscheidend. Wenn öffentliche Institutionen die städtische Vielfalt abbilden, entfalten sie Vorbildcharakter für die wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure und tragen damit zur Sensibilisierung für die Anforderungen einer kulturell diversen Gesellschaft bei.

Nicht zuletzt ist die Funktion der Innenstädte als Kristallisationspunkt und Begegnungsort zu stärken, denn es braucht den zentralen Ort für gesellschaftlichen Austausch. Lebendige Innenstädte tragen maßgeblich zur Identifikation mit der Stadt bei – und damit auch zu einem stärkeren „Wir-Gefühl“ ihrer Bewohnerinnen und Bewohner.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): Orte der Integration im Quartier: vernetzt – gebündelt – erfolgreich, Bonn.
- Bundesregierung (2007): Nationaler Integrationsplan, Neue Wege – neue Chancen, Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2016a): Forschungs-Praxis-Projekt: Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe. Erster Zwischenbericht, Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2016b): Forschungs-Praxis-Projekt: Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe. Zweiter Zwischenbericht, Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2016c): Forschungs-Praxis-Projekt: Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe. Dokumentation des 1. Netzwerktreffens am 7./8. Juni 2016, Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2017): Forschungs-Praxis-Projekt: Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe. Dokumentation des 2. Netzwerktreffens am 1./2. Dezember 2016, Berlin.
- Filsinger, Dieter (2003): Interkulturelle Öffnung der Institutionen der Einwanderungsgesellschaft, in: E&C-Zielgruppenkonferenz „Interkulturelle Stadt(teil)politik“. Dokumentation der Veranstaltung vom 8. und 9. Dezember 2003, Berlin, S. 14–23.
- Franke, Thomas (2013): Sozialraumorientierung – Handeln zwischen „Verwaltungsräumen“ und „Alltagsorten“, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Sozialraumorientierung und Interkulturalität in der sozialen Arbeit, WISO Diskurs, Gesprächskreis Migration und Integration, April 2013, Berlin, S. 36–41.
- Häußermann, Hartmut, und Walter Siebel (2007): Integration trotz Segregation – zum Stand der wissenschaftlichen Debatte, in: Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.): Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“, Darmstadt, S. 92–119.
- Haug, Sonja (2010): Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von Migranten in Deutschland, Integrationsreport Teil 7, Working Paper 33 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts, Darmstadt.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2014): Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen. Ein Handbuch für Kommunen, Darmstadt.
- Schönwälder, Karen, und Sören Petermann (2018): Vielfalt als alltägliche Normalität. Interaktionen und Einstellungen in deutschen Städten, in: Gesemann, Frank, und Roland Roth (Hrsg.): Handbuch lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, S. 359–372.
- Schönwälder, Karen, Sören Petermann, Jörg Hüttermann, Steven Vertovec, Miles Hewstone, Dietlind Stolle, Katharina Schmid und Thomas Schmitt (2016): Diversity and Contact. Immigration and Social Interaction in German Cities, Basingstoke.
- Terkessidis, Mark (2013): Interkultur, Berlin.

Andreas Paul

Initialzündung öffentlicher Raum: Mehr Mut für Freiraum und Dialog

Der öffentliche Raum ist ein nicht ganz klar abzugrenzender Bereich, den jeder und jede unterschiedlich nutzt und über dessen Nutzung und Gestaltung jeder und jede auch eigene Vorstellungen hat. Im öffentlichen Raum zeigt eine Stadt ihr Gesicht, für Bewohner wie für Gäste. Dabei erscheint der öffentliche Raum sehr häufig – die räumlich nicht festgelegte Abgrenzung bringt dies schon mit sich – als vernachlässigt und überlastet zugleich. Zudem muss er sich stetig mit der Zeit und ihren Ansprüchen weiterentwickeln und kann allein deshalb auch nichts „Fertiges“ darstellen. Auch ist, obwohl sie sich gegenseitig bedingen, zwischen dem gebauten und dem gelebten öffentlichen Raum zu unterscheiden. Stadtpolitik und Stadtplanung sehen beides schon längst als strategisches Steuerungsinstrument für übergeordnete Zielstellungen. Aber mit welchen Zielen – wofür und für wen? Fest steht: Durch die Vielzahl an Fragen hinsichtlich der Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raumes ergeben sich gute Gründe, sich näher mit diesem zu beschäftigen, zumal die Städte zunehmend Antworten auf „übergroße“ Fragestellungen finden müssen, die sich unter anderem im öffentlichen Raum „materialisieren“: Wie kann zunehmender sozialer Ungleichheit, den in keiner Weise absehbaren Folgen der Digitalisierung, den Veränderungen in der Mobilität oder den Herausforderungen des Klimawandels begegnet werden?

Der öffentliche Raum

In den zurückliegenden Jahrzehnten wurden in den verschiedensten Fachdisziplinen zahlreiche Debatten über den öffentlichen Raum, seine Nutzung und gesellschaftliche Bedeutung geführt. Daher soll hier nur sehr verkürzt versucht werden, den Begriff des öffentlichen Raums zu beschreiben. Für die meisten besteht er aus gebauten, urbanen Räumen wie dem Marktplatz als der „guten Stube“ einer Stadt sowie aus Fußgängerzonen oder Flaniermeilen. In Bürgerbefragungen werden zudem die Grünflächen, Parkanlagen, Stadtwälder oder Gewässer sowie selbst Sport- und Spielplätze oder gar

zwischenbenutzte Freiräume als öffentliche Räume angesehen. Aus Sicht der Stadtplanung sind darüber hinaus die Verkehrsflächen und Mobilitätsdrehscheiben einer Stadt hinzuzuzählen. Somit stellt der öffentliche Raum ein vielfältiges Netzwerk an Freiflächen dar.



Ein großes Problem stellen oftmals die Räume abseits zentraler Adressen dar. Wirkliche Nutzung oder Mehrwert werden hier vermisst.

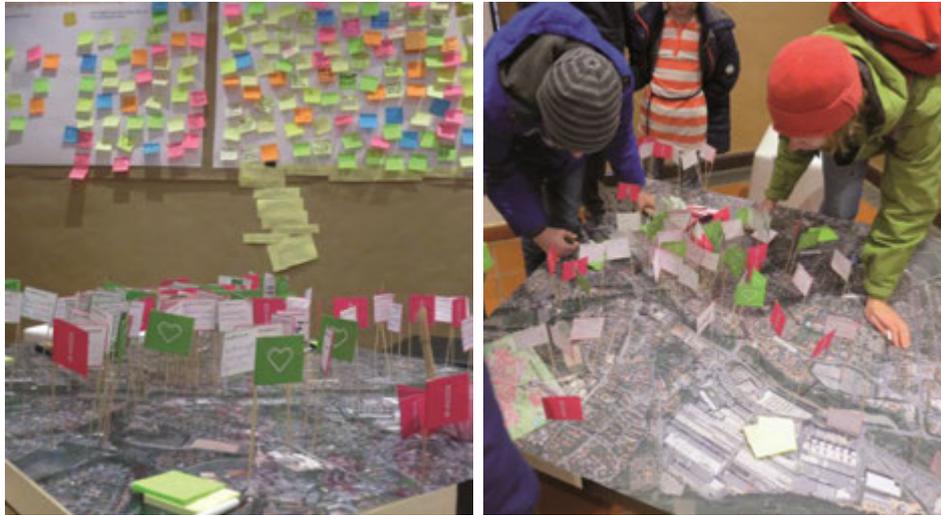
Wem diese Räume wirklich gehören und ob sie oft nicht tatsächlich teilöffentliche oder sogar private Flächen darstellen, dies spielt im Alltag der Stadtbevölkerung häufig keine wesentliche Rolle.

Meinungsbilder

Auswertungen von Befragungen im Rahmen von Beteiligungsprozessen stellen immer wieder unter Beweis, welche zentrale Bedeutung der öffentliche Raum in der Wahrnehmung der Stadtbevölkerung einnimmt. So zeigt sich bei der Frage nach den größten Qualitäten in der jeweiligen Stadt regelmäßig, dass der Großteil der Befragten zielstrebig die zentralen Freiräume wie Plätze, Parks und die innerstädtischen Elemente der Stadtlandschaft benennt. Dabei werden – unabhängig vom individuellen Wohnort – zumeist die innerstädtischen Lagen besonders hervorgehoben. Sie stehen im Fokus des alltäglichen Erlebens bzw. der Identifikation mit der Stadt. Hintergrund sind zumeist gelungene Sanierungen oder Aufwertungen. Dahinter scheint sich oft das Gefühl zu verbergen, dass ehemalige „Unorte“ durch ihre Gestaltung zu Orten wurden, von denen man sich zumindest vorstellen kann, sich dort gerne aufzuhalten und mit anderen in Kontakt zu treten.

Fragt man zusätzlich nach den Orten in der Stadt, an denen noch viel passieren muss, so stehen auch hier die Innenstädte oder innenstadtnahen Quartiere im Fokus. Ur-

sächlich ist hier meist deren von unsanierten Gebäuden und Straßenräumen sowie aus der Nutzung gefallenen Räumen geprägtes Erscheinungsbild. Ganz schnell fällt der Begriff des „Angstraums“, und Maßnahmen zur baulichen und sozialen Sicherung werden gefordert. Daneben werden aber in der Regel erneut die „neuen schönen“ Orte genannt, die zwar eine bauliche Aufwertung erfahren haben, aber nun auf belebende Nutzungen warten. Warum bleiben diese oftmals aus? Oder finden sie sehr wohl statt, entsprechen aber nicht den Erwartungen?



Äußern sich die Einwohnerinnen und Einwohner einer Stadt zu den Orten, die sie mögen oder an denen sie sich Verbesserungen wünschen, dann zielen sie größtenteils auf den öffentlichen Raum. Dabei geht es meist nicht um deren bloße Gestaltung. Vielmehr verbinden sie mit ihnen immer auch Ansprüche an Aufenthaltsqualität, Kommunikation, Wegebeziehungen und Verkehrsorganisation.

Aufwertung und Gestaltung als Impulsmaßnahmen

Für lebenswerte attraktive Städte ist es wichtig, neben zahlreichen Aspekten den Blick auch auf den Umgang mit dem öffentlichen Raum zu lenken. Aufgrund dessen ökonomischer, sozialer und ökologischer Bedeutung wird seitens der Stadtplanung stets versucht, mit Maßnahmen zur baulichen und funktionalen Aufwertung zugleich auch Orte der Begegnung, Teilhabe, Kultur, Erholung und vieles mehr zu schaffen. Oftmals ist vorrangiges Ziel, nach innen den Wohlfühl- und nach außen den Standortfaktor der Stadt zu erhöhen.

Mit den Prämissen, prioritär die Altstadt als das Herzstück einer Stadt aufzuwerten sowie die im Rahmen der Städtebauförderung zur Verfügung stehenden personellen wie finanziellen Mittel auf die Schwerpunkträume der Stadtentwicklung zu lenken, standen und stehen dabei in erster Linie die zentralen Lagen im Fokus. Heute lässt

sich feststellen, dass im Zuge der Stadtsanierung die Maßnahmen zur Aufwertung dieser „Adressen“ in der Regel abgeschlossen sind. Auch kleinräumig wurden zumeist die größten (städte-)baulichen Missstände behoben. Das Schaffen neuer grüner Freiräume erzeugt dabei – auch in Form von Zwischennutzungen – häufig einen Mehrwert im „Wenigerwerden“ in Folge zurückgegangener Einwohnerzahlen.

Dieses Vorgehen ist erfolgreich, wie sich unter anderem darin zeigt, dass im Umfeld dieser Orte der Wohnungsleerstand zurückgeht und Gebäudeeigentümer in ihre Bestände investieren. Hier setzen Aufwertungsmaßnahmen wichtige Impulse. Zur sogenannten Renaissance der Innenstädte hat die Aufwertung der öffentlichen Räume als wesentlicher Teil der städtebaulichen Entwicklung mit Sicherheit beigetragen. So gesehen, wird die Förderung des öffentlichen Raumes zu Recht als Steuerungsinstrument genutzt.

Öffentlicher Raum als Ausdruck einer Stadtvision

Viele Städte und Gemeinden haben in den letzten Jahren an Entwicklungsstrategien gearbeitet und sogenannte Integrierte Stadtentwicklungskonzepte erstellt oder fortgeschrieben. Hierbei geht es weniger um konkrete Projekte und Aufgaben der einzelnen Fachämter. Vielmehr werden Fragen strategischer Natur bearbeitet: Was ist die Vision für unsere Stadt? Wie wollen wir in Zukunft leben, wohnen, arbeiten? Wofür stehen wir mit unseren Besonderheiten? Dabei geht es letzten Endes auch um das Benennen von Orten in der Stadt, an denen die gesamtstädtischen Ziele exemplarisch und sichtbar umgesetzt werden sollen. Dieser Prozess der Arbeit an einem Leitbild muss im Dialog mit der Stadtgesellschaft stattfinden. Allerdings sind sowohl die Themen als auch die Fragestellungen sehr abstrakt und nicht leicht auf die Arbeitsebene zu übertragen.

Fragt man nach Vorstellungen für die Zukunft, setzen die Bürgerinnen und Bürger natürlich den Schwerpunkt auf sichere und gute Arbeitsplätze, attraktives Wohnen, qualitätsvolle Grünräume und ausreichende Versorgung mit Bildung- und Betreuungseinrichtungen.

Spätestens beim gemeinsamen Nachdenken über Projekte offenbart sich dann eine tiefe Sehnsucht nach Räumen für Begegnung, Kommunikation, Interaktion. Orte, die das Wohnumfeld attraktiver machen, die für die Freizeit genutzt werden können, die Generationen zusammenbringen oder den Einzelhandel beleben. Sehr häufig sollen Nutzungen zurück in die Stadt geholt werden, wie sie in der Erinnerung der Älteren bestanden: mitunter längst geschlossene Gaststätten, Eisdielen, Cafés, Tanzlokale, Kinos usw. Die Jüngeren hingegen wünschen sich neben eigenen Rückzugsorten außerhalb der sozialen Kontrolle natürlich auch mehr „Raum“ in der Mitte ihrer Stadt.



Der neu gestaltete Marktplatz in Schönebeck (Elbe) ist das erste Shared Space-Projekt in Sachsen-Anhalt. Ehemals stark verkehrsbelastet zeigt er heute, wie ein Stadtraum in einer kleineren Stadt Begegnung fördern kann und dabei zugleich entschleunigend und urban wirkt. Er zeugt aber auch von dem Mut, etwas Neues zu wagen.

Selbstverständlich lassen sich im Rahmen einer Projektwerkstatt privatwirtschaftlich zu tragende Einrichtungen nicht verordnen. Eine Stadt kann aber Grundlagen dafür schaffen, dass Orte belebt und in der Folge für Investitionen attraktiv werden.

Thesen und Postulate, die wir immer wieder vermitteln möchten ...

In verschiedensten Beteiligungsprozessen und -formaten wurden Erfahrungen gesammelt, aus denen Thesen und Forderungen für eine gelingende Planung öffentlicher Räume in Klein- und Mittelstädten abgeleitet werden können. Dabei geht es im Folgenden weniger um konkrete städtebauliche oder gestalterische Maßnahmen als vielmehr um Fragen in Bezug auf Qualitäten.

These: Öffentliche Räume in Klein- und Mittelstädten funktionieren anders

Zunächst sollte hinsichtlich der Anforderungen an öffentliche Räume und ihre Ausstrahlungseffekte zwischen Groß- sowie Klein- und Mittelstädten unterschieden werden.

Anders als in Großstädten vermischt in klein- und mittelstädtischen Wohnquartieren abseits der zentralen Lagen sehr schnell die Grenze zwischen öffentlich und privat. Bereits in den Nebenstraßen nimmt der Grad an Urbanität ab, und vor der Haustür des Nachbarn wird der öffentliche Raum kurzerhand nicht mehr als solcher wahrgenommen. Der Anspruch an ihn als Kommunikations- und Begegnungsraum besteht nicht zwangsläufig. Den wirklich genutzten Frei- oder Grünraum hat man auf dem eigenen Grundstück. Und Markt und Wald sind auch nicht weit. Schließlich ist man eben nicht in der Großstadt. Das zeigen immer öfter auch die neuen Stadthäuser: Sie wenden sich architektonisch von der Kommunikationszone ab und verzichten sogar auf Wohnnutzungen im Erdgeschoss. Der Anspruch an den alltäglichen öffentlichen Raum ist vielmehr folgender: Er soll aufgeräumt sein und seine jeweiligen Funktionen erfüllen.

Daneben sind die in Großstädten auftretenden Nutzungskonflikte in Folge einer Überfrachtung des öffentlichen Raumes in Klein- und Mittelstädten eher nicht das Problem. Hier ist es vielmehr eine Unternutzung, die nicht mit dem Ziel einer Belebung durch Funktionsvielfalt korrespondiert.

Postulat: Zugewiesene Funktionsbereiche auflösen

Zumeist ist der öffentliche Raum funktional strikt aufgeteilt und gibt dadurch bereits seine Nutzungsbestimmungen vor. Die Straße ist da für den fließenden, ihr Randbereich für den ruhenden Verkehr. Den Rest teilen sich Radfahrer und Fußgänger. Damit sind Zonen definiert, in denen man sich möglichst nicht begegnen soll. Größere Freiflächen sind oftmals ebenso auf zugewiesene Funktionen spezialisiert: Grünflächen sind eher Abstandhalter als Aufenthaltsräume, Spielplätze nur für Kinder bis 14 Jahre, Radfahren ist untersagt, der Belag für Skater nicht geeignet usw. Ein Auflösen dieser Funktionsräume und das Schaffen von Multifunktionalität können die Isolierung einzelner Nutzer(gruppen) aufheben und mehr Miteinander erzeugen. Der Ort wird interessanter und lebendiger.

Postulat: Übergänge fließend gestalten

Besonders in Klein- und Mittelstädten spielt die Dimension des halböffentlichen Raums bei der Belebung öffentlicher Adressen eine wichtige Rolle. Gemeint sind hier Räume, die zwar allen zugänglich, aber nicht im Besitz der Allgemeinheit sind. Räumlichkeiten der Stadtverwaltung, Schulen, Bibliotheken und selbst Sporthallen sowie Sport- und Spielplätze gehören in die zentralen Lagen. Leerstände oder Baulücken lassen sich durch Zwischennutzungen bespielen, und diese können zusätzliche Adressen schaffen. Die verschiedenen Einrichtungen dienen dabei nicht nur als „Frequenzbringer“. Sie können vielmehr sowohl zur Nutzung ihrer Angebote einladen als auch mit ihren Angeboten nach außen gehen und in die direkte Kommunikation treten. Der beiderseitige Vorteil liegt in einem Mehr an Öffentlichkeit und einem Weniger an psychologischen Barrieren.

Postulat: Zentrale Orte und Zonen definieren

Da die Potenziale der Klein- und Mittelstädte sowie die Ressourcen aller beteiligter Akteure begrenzt sind, sollten die zentralen Orte klar benannt sein. Dies meint vor allem die „Herzstücke“ der Stadt (Marktplatz, Stadtpark, Museumsvorplatz usw.). Weiterhin geht es um die besonders bedeutsamen Schnittstellen zwischen den urbanen Adressen sowie ihre Bezüge zur Stadtlandschaft – also die frequentierten Lagen oder die, die es werden könnten. Für mehr Sichtbarkeit und Wirkung der Funktionsvielfalt sollten die jeweiligen räumlichen Grenzen vereinbart werden.

Postulat: Kommerzialiserte Zonen anpassen

Für mehr Belebung und Nutzungsvielfalt benötigt der öffentliche Raum in Klein- und Mittelstädten enge Bezüge zum lokalen Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gastronomiegewerbe.

Der vermutlich in jeder Stadt erlebbare Zwist zwischen Händlern einerseits und Befürwortern von Fußgängerzonen andererseits greift hier viel zu kurz. Natürlich steht vor allem der – kleinteilige, inhabergeführte – Einzelhandel durch Internetversand, verändertes Konsumverhalten und Marktansprüche an Räumlichkeiten und Erreichbarkeit stark unter Druck. Hinzu kommt die Konkurrenz durch größere Einkaufszentren und Innenstädte gut erreichbarer Mittel- und Oberzentren, die auf Eventisierung und Vermarktung von Einkaufserlebnissen setzen. Durch eine Verbesserung der Bedingungen für eher kfz-orientierte Kunden löst man die Probleme aber nicht.

Um Einkaufen, Freizeitgestaltung und auch Tourismus verknüpfen zu können, ist eine für alle Formen der Mobilität gute, attraktive Erreichbarkeit des Stadtzentrums, gerade für den Einkaufskunden aus der Region, Voraussetzung. Mit einer attraktiven Gestaltung der Innenstadt, vor allem ihrer öffentlichen Räume, kann die Anziehungskraft einer Altstadt weiter erhöht werden.

Dabei sollte vermehrt auf ein „gesundes“ Nebeneinander von Einzelhandel, Gastronomie und Stadtraum gesetzt werden. Das Vordringen von Verkaufsflächen und Gastronomie in den öffentlichen Raum ist nicht nur vertretbar, sondern in Maßen sogar förderlich. Bürgermeinungen lassen zudem immer wieder erkennen, dass Autoverkehr – wenn er in Maßen auftritt – durchaus auch als Teil der Belebung und als Sicherheitsfaktor angesehen wird. Es geht also erneut an dieser Stelle um ein „gesundes“ Nebeneinander der Funktionen.

Postulat: Begegnungen und Aneignung zulassen

Es bedarf einer gewissen Portion Offenheit, um Raum für das Ungewisse und für Aneignung freizugeben. In Zeiten, in denen in persönlicher Wahrnehmung Unsicherheiten und Bedrohungen zuzunehmen scheinen und sich in der Folge vermehrt auf das Eigene zurückgezogen wird, ist genau diese Offenheit enorm wichtig. Offenheit meint an dieser Stelle vor allem Toleranz gegenüber Raumaaneignungen durch Gruppen, die das gängige Bild der lokalen Stadtgesellschaft erweitern. Begegnungen und Erlangen von Wissen über- statt nur voneinander nehmen Vorurteile und stärken den Zusammenhalt.

Für Stadtpolitik und Stadtverwaltung heißt dies gewissermaßen, den Nährboden bereitzustellen, dann aber loszulassen und eher als gelegentlicher Manager denn als Macher aufzutreten.

Postulat: Veränderbarkeit ermöglichen

Öffentliche Räume werden nicht etwa einmal entworfen und gestaltet und funktionieren dann immer auf die gleiche Weise für die gleichen Nutzer. Sie sollten sowohl für den Moment (Stichwort Multifunktionalität) passen als auch langfristig auf sich verändernde Ansprüche flexibel reagieren können. Diese Fähigkeit des Alterns von Freiräumen sollte bereits bei der Planung mitgedacht werden. Das kann erreicht werden, wenn das Grundgerüst möglichst einfach angelegt ist und die Nutzungen nicht vordefiniert sind.

Postulat: Keine „Planerperfektion“ anstreben

Anpassungsfähigkeit bedeutet Veränderbarkeit. Weder an die Gestaltung noch an die Nutzung sollte der Anspruch gerichtet werden, endgültig oder „fertig“ zu sein. Eine bis ins kleinste Detail durchgestylte Straße oder Platzfläche kann schnell am Nutzer vorbei geplant sein. Dauerhafte Belebung benötigt das Unbestimmte.

Postulat: Planungs- und Beteiligungskultur als Teil von Baukultur verstehen

Schon die Projektideen sollten in einem partizipativen Prozess erarbeitet werden. Projekte gemeinsam vorzuschlagen und über die Gemeinschaft zu realisieren, fördert die spätere Nutzung und Identifizierung enorm. Zudem wird es angesichts der schwierigen Haushaltssituation vieler Klein- und Mittelstädte immer wichtiger, Bürgerinnen und Bürger aktiv als Stadtgestalter und „Kümmerer“ einzubinden. Die Stadtplanung „von unten“ (bottom-up) funktioniert am ehesten bei konkreten Bezügen zu Quartieren oder Adressen. Dabei liegt die Federführung zwar in den Händen der Stadt, allerdings werden möglichst viele Bevölkerungs- und Altersgruppen frühzeitig eingebunden, um bereits die möglichen Nutzungen gemeinsam zu konzipieren. Durch niedrigschwellige, teilweise auch aufsuchende Arbeitsformate kann versucht werden, möglichst viele Sichtweisen und Ideen zu sammeln. Dieser Ansatz sollte über die Umsetzung der Maßnahmen hinaus verfolgt werden. Träger- oder Projektpartnerschaften aus der Stadtgesellschaft sollte man in jedem Fall ernst nehmen und anstreben.

Postulat: Experimente wagen

Egal, ob groß oder klein: Städte werden auch in Zukunft vielfach Entwicklungszentren und Reallabore sein. Nur durch den Versuch können Lösungen für Aufgaben erarbeitet werden, die sich aus wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder auch klimatischen Veränderungen ergeben. Selbst andernorts erfolgreich erprobte Methoden erweisen sich in der eigenen Stadt oft als neu, innovativ, experimentell. Sie dennoch anzugehen, bedarf einer aufgeschlossenen, mutigen Stadtpolitik und der Bereitschaft, brisante Themen auf direkter Projektebene öffentlich zu diskutieren.

Postulat: Den Zwang überwinden, es allen recht machen zu wollen

Bei allen Unklarheiten über den Erfolg von Maßnahmen kann man sich über eines dennoch relativ sicher sein: Es wird gemeckert werden. Manche Einwohnerinnen und Einwohner werden sich gestört fühlen, die Gestaltung zu modern und die neuen Was-

serspiele zu laut finden oder nicht mit ungeordneten Erscheinungsbildern oder zu lauten Nutzern einverstanden sein. Und sicher werden auch manche ausgeschlossen werden. Mit all dem muss man leben. Gute frühzeitige und intensive Beteiligungsarbeit kann dem entgegenwirken, es aber nicht zur Gänze verhindern. Hier helfen nur ein konsequentes Verfechten der Ziele, Informationen über die Hintergründe und Notwendigkeiten sowie vor allem eine konsequente Umsetzung.

Postulat: Initialzündung ja, aber nicht losgelöst vom Ganzen

Mit Blick auf das Ziel, die Innenstädte zu stärken, muss man sagen, dass die Gestaltung des öffentlichen Raums alleine die sehr vielschichtigen Problemsituationen nicht auflösen kann. Dafür sind die vorhandenen „Selbstheilungskräfte“ oft zu gering.

Allerdings kann die Qualifizierung des öffentlichen Raumes als Teil einer themenübergreifenden Strategie wichtige Botschaften vermitteln und zu mehr Lebendigkeit, Begegnung und Lebensgefühl beitragen. Dies zu erreichen bedeutet, über einen langen Zeitraum hinweg zahlreiche kleinteilige Maßnahmen prozesshaft und partizipativ umzusetzen. Vor allem ist es in diesem Zusammenhang die gemeinsame Planung im Dialog, die eine Initialzündung für eine Stadtgesellschaft darstellen und dabei weit über die „gebaute Stadt“ hinausgehen kann. Hierfür eignen sich nur wenige Themen so gut wie der gemeinsame öffentliche Raum.

Stephan Beetz und Isolde Heintze

Eine Perspektive entwickeln, ohne eine Perspektive zu haben

Handlungsstrategien Geflüchteter und regionale Orientierungen

Vielleicht lag es einfach zu nahe, Flüchtlingsbewegung und demografische Entwicklung in Deutschland in einen engen Zusammenhang zu setzen: Nachdem viele Jahre lang die Nettozuwanderung aus dem Ausland für die meisten Landkreise sehr gering ausfiel, kam mit den relativ hohen Flüchtlingszahlen in den Jahren 2014 bis 2016 die Frage auf, ob sich damit eine Entwicklung verlangsamt oder gar umkehrt, dass nämlich seit Mitte der 2000er-Jahre immer mehr Landkreise in Deutschland an Einwohnerschaft verloren. Dieser Beitrag konturiert zunächst einige Aspekte der gegenwärtigen Diskussion um mögliche Zuwanderungsgewinne durch Geflüchtete, um sie dann mit drei Überlegungen zu konfrontieren, die aus Sicht der Autorin und des Autors zu berücksichtigen sind:

1. die bevölkerungspolitische Rahmung,
2. die Beachtung der Handlungsstrategien Geflüchteter insbesondere im Hinblick auf Wohnstandortentscheidungen und
3. die Bedeutung der lokalen Zivilgesellschaft für regionale Orientierungen.

In einigen Passagen des Beitrags kann nur auf eigene Studien im mittelsächsischen Raum zurückgegriffen werden, sodass die hier vorgestellten Ergebnisse eine weiterführende Diskussion anregen sollen.

Überlegungen zur bevölkerungspolitischen Rahmung

Geflüchtete in dörflichen und kleinstädtischen Räumen

Die Zuwanderung von geflüchteten Menschen in Dörfer und Kleinstädte spielte in der fachlichen Diskussion der Migrationsforschung noch vor zwei Jahrzehnten eine sehr untergeordnete Rolle. Dies hat sich in den letzten Jahren mit expliziten und systematischen Forschungen in diesen Kontexten sehr verändert. Das ist sicherlich einem erneuten Interesse an Forschungsfeldern in und einem veränderten Blick auf ländliche Räume geschuldet. Es wurde aber auch durch verschiedene Migrationsbewegungen der 1990er- und 2000er-Jahre in ländliche Regionen befördert (u.a. der sogenannten Spätaussiedler): Nicht nur der wachsende Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in Dörfern und Kleinstädten beeinflusste die Forschung, sondern auch Fragen nach dem Wandel ländlicher Gesellschaften und dem kommunalen Umgang mit Zuwanderung. Aumüller und Gesemann (2016) arbeiten anhand verschiedener Studien zusammenfassend heraus, dass ländliche Räume einerseits über geringere migrationspezifische Angebote „vor Ort“ sowie über eine weniger spezialisierte Personalausstattung in der Migrationspolitik in den Kommunen verfügen; Potenziale der Geflüchteten werden für die lokale Entwicklung weniger systematisch erschlossen. Andererseits wird auf eine stärkere räumliche Nähe und den großen Stellenwert des ehrenamtlichen Engagements aufmerksam gemacht. Gemeinsam mit der Problematik, das Fehlen von Angeboten über Mobilitätsleistungen zu kompensieren, entspricht dies weitgehend anderweitigen Herausforderungen in den Politikfeldern der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Hinsichtlich der Spezifik dörflicher und kleinstädtischer Gesellschaften ist zu bemerken, dass die meisten lokal angelegten Studien auf Konfliktkonstellationen verweisen. Diese entstehen gerade deshalb, weil die wechselseitige Präsenz von sozialen Gruppen nicht ignoriert werden kann und eine Dichotomisierung in einheimisch Etablierte und zuziehende „Herausforderer“ erfolgt. Auch dort, wo ein relativ konfliktfreies Nebeneinander herrscht, wird dies als weniger gelungene Integration in die lokale Gesellschaft wahrgenommen. Von den verschiedenen Flüchtlingsbewegungen der 1990er-Jahre blieben damals sehr wenige Menschen in den Orten wohnen, in denen die Abwanderung besonders hoch war. So nahmen auch viele (Spät-)Aussiedler an der Ost-West-Wanderung teil (vgl. Haug/Sauer 2007). Der Ansatz einer geplanten Ansiedlung schlug dort weitgehend fehl, wo einerseits Erwerbsmöglichkeiten fehlten, andererseits die gesellschaftliche Bereitschaft äußerst gering war, einem solchen Ansatz zu folgen (vgl. Beetz 2001).

Der peuplierungspolitische Ansatz der Zuwanderung

In der Diskussion um die demografische Entwicklung in Deutschland gingen seit den 2000er-Jahren die Bevölkerungsprognosen von – in den verschiedenen Szenarien unterschiedlich hohen – Zuwanderungsgewinnen aus. Die migrationspolitische Diskussion blieb hingegen erheblich hinter den dort formulierten Erwartungen zurück. Die faktisch geringe Zuwanderung der 2000er-Jahre schlug sich entsprechend in der demografischen Entwicklung nieder: Immer mehr Gemeinden und Landkreise wiesen fallende Bevölkerungszahlen auf, die vielerorts mit dem Zensus 2011 noch nach unten korrigiert werden mussten. Außerhalb der Regionen um Hamburg, Köln, Frankfurt und München sowie dem Emsland waren Wohnungsleerstandsquoten über 5 % keine Seltenheit. Es lag also nahe, die Flüchtlingsbewegungen der letzten Jahre in diese Diskussion einzubeziehen.

Bereits 2013 kamen erste Überlegungen auf, geflüchtete Menschen in „ländlichen Regionen“ anzusiedeln. Mit diesen waren im Wesentlichen Kommunen gemeint, die drei Indikatoren entsprachen: relativ gesehen einer geringen Ausländerquote, hohem Wohnungsleerstand und sinkender Bevölkerungszahl.¹ Argumentativ begründet wurde dies mit der Verhinderung von Segregation, einem leichteren Zugang zum Wohnungsmarkt, der Sicherung von Fachkräftebedarfen und der Chance, den Rückgang von Bevölkerungszahlen aufzuhalten. Dass hiermit leicht eine moralische Grenze überschritten wird, geflüchtete Menschen zu instrumentalisieren und zu regulieren, darauf wiesen bereits Aumüller und Gesemann (2016) hin. Dehne und Knieling (2016) bezweifelten, dass den Ursachen von Abwanderungen, nämlich der Peripherisierung von Regionen, durch Ansiedlungsprojekte begegnet werden kann. Es gibt darüber hinaus einige Überlegungen, die es zu beachten gilt, wenn politisch und wissenschaftlich in diese Richtung argumentiert wird.

Mit der Ansiedlungsdebatte wird auf einen starken öffentlichen Diskurs Bezug genommen, der in den letzten 15 Jahren demografische Prozesse ins Zentrum der Auseinandersetzung um gesellschaftliche, insbesondere regionale Entwicklungen, rückt. Dieser Diskurs ist insgesamt durch deterministische, technokratische und entpolitisierte Argumentationsfiguren geprägt, die die Anforderungen der reflexiven Moderne eher konterkarieren denn aufnehmen. Andere Diskurse, so vom Umbau des Wohlfahrtsstaates, der regionalen Standortlogik im (kommunalen wie globalen) Wettbe-

1 Vgl. dazu entsprechende Stellungnahmen des Deutschen Landkreistages, der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft ARGE Landentwicklung, der ARL, ebenso das Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für die Robert-Bosch-Stiftung usw. Während empirica in den letzten Jahren vor allem das „Schwarmverhalten“ junger Menschen herausstellte, vertreten Braun und Simons (u.a. 2015) nun prominent die These, vor allem geflüchtete Familien auf dem „Land“ anzusiedeln.

werb und des Wachstumsparadigmas, werden dabei „mitgedacht“, ohne dies ausreichend zu reflektieren. Obwohl diese Überlegungen hier nicht vertieft werden können, sollte dies in der Debatte berücksichtigt werden (vgl. dazu Barlösius/Schiek 2007).

Ein weiterer Gesichtspunkt ist die migrationspolitische Ambivalenz gegenüber den geflüchteten Menschen. Einerseits wird über Bevölkerungspolitik gesprochen, andererseits wird ein restriktiver ordnungspolitischer Diskurs geführt und rechtlich im Wesentlichen nur ein subsidiärer Schutz gewährt. Es widerspricht der Diskussion um Zuwanderung, dass andere „gates of migration“ z.B. über eine Arbeitsmigration (noch) nicht sehr weit geöffnet sind. Zwar wissen wir aus der Migrationsforschung: Auch bei fehlender oder restriktiver Migrationspolitik erfolgt faktisch Zuwanderung. Aber diese ist für die Migrantinnen und Migranten oft mit hohen Kosten und Unsicherheiten verbunden. Auch dieser Gedanke kann hier nicht vertieft werden, muss aber als Rahmen mitgedacht werden. Im Folgenden werden vor allem Überlegungen dazu angestellt, ob und wie geflüchtete Menschen selbst über „Ansiedlung“ nachdenken und welche zivilgesellschaftlichen Herausforderungen sich vor Ort bei der Unterstützung von Geflüchteten ergeben.

Handlungsstrategien geflüchteter Menschen

Geflüchtete Menschen in Mittelsachsen

Die hier vorgestellten Ergebnisse entstammen einem Forschungsprojekt im Landkreis Mittelsachsen.² Mit diesem engeren regionalen Bezug können einige Aussagen über die regionalen Orientierungen in den Handlungsstrategien getroffen werden. Manche Erläuterungen zu den regionalen Bedingungen sollen diese einerseits in einen inhaltlichen Kontext stellen. Andererseits sind sie bei Rückschlüssen auf andere Regionen zu beachten.

Hinsichtlich eines bevölkerungspolitischen Ansatzes ist zu bemerken, dass bei der räumlichen „Verteilung“ von Flüchtlingen in Sachsen keine Ansiedlungsdebatte ge-

2 Das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (SMWK) förderte das Projekt mit einer Laufzeit vom 1.10.2016 bis 31.5.2017, vgl. Heintze et al. (2017). In der kurzen Laufzeit des Projekts, die zudem durch zahlreiche Umbrüche im Untersuchungsfeld charakterisiert war, wurden Interviews mit geflüchteten Menschen in unterschiedlichen Lebenssituationen und Befragungskontexten sowie mit Unterstützerinnen und Unterstützern geführt. Es galt, mehr über die Wahrnehmung der von Flucht betroffenen Personen zu erfahren, wie sie ihre Situation einschätzen und welche Optionen sie für ihre zukünftige Lebensgestaltung sehen. Eine solche qualitative Betrachtung setzte einen gezielten Akzent gegenüber den vorherrschenden Debatten über Versorgungssituation und Integrationsmaßnahmen. Damit sollte eine Lücke – das Fehlen von Einschätzungen der von Flucht betroffenen Menschen selbst – geschlossen werden. Das Projekt diente daneben auch einer umfangreichen methodischen Reflexion.

führt wird. Der Lenkungsausschuss Asyl beriet im Sommer 2017 eine Landkreisaufgabe, weil viele Flüchtlinge nach Leipzig zögen, während beispielsweise der Landkreis Bautzen die Hälfte der zugewiesenen Flüchtlinge wieder verloren habe.³ Der Lenkungsausschuss verschob damals seine Entscheidung auf Herbst 2017 – mit der Empfehlung, die Landräte sollten geeignete Strategien zur Wohnsitzbindung erörtern. Inwieweit die Landkreise überhaupt daran interessiert sind, Zuwanderungsgewinne durch Geflüchtete zu erzielen, erwies sich vielerorts als offene Frage. Anfang Oktober einigte sich der Lenkungsausschuss dann auf eine Wohnsitzauflage für Asylbewerber: Danach sollen Flüchtlinge verpflichtet werden, für ein Jahr in dem ihnen zugewiesenen Landkreis in Sachsen zu wohnen. Allerdings sei damit keine Residenzpflicht verbunden. Wenn ein Flüchtling nämlich etwa einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz in einem anderen Landkreis habe, könne er wechseln. Hauptargumente sind eine zu starke Belastung der Großstädte und eine bessere Integration der Geflüchteten.

Sachsen gehört durchaus zu den Regionen, die im Fokus einer Ansiedlungspolitik stehen könnten. Hoher Wohnungsleerstand und Arbeitskräftebedarf böten gute ökonomische Voraussetzungen. Trotzdem scheinen die statistischen Daten eher dafür zu sprechen, dass nicht ohne weiteres eine „Kompensation“ der Binnenwanderungsverluste stattfindet. Seit dem Jahr 2007 und bis zum Jahr 2013 mit seinen steigenden Flüchtlingszahlen war der Außenwanderungssaldo der sächsischen Landkreise – wie insgesamt in Ostdeutschland – schwach negativ – bei einem insgesamt sehr niedrigen Ausländeranteil. Die sächsischen Landkreise lagen im Jahre 2010 alle unter 2,5 % Bewohnerschaft mit ausländischer Staatsbürgerschaft (vgl. Pohlan 2010). Auch die Entwicklungen der letzten Jahre führten eher zu einem relativ schwachen Anstieg dieser Zahlen. Der Landkreis Mittelsachsen lag im Jahr 2015 mit einem Anteil von 2,8 % ausländischer Bürgerinnen und Bürger (8.603 Personen) und einer Nettozuwanderung von 2,3 Personen je 1.000 Einwohner in beiden Fällen im unteren Fünftel der Landkreise.⁴ Im August 2017 waren im Landkreis Mittelsachsen von 9.243 Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft 1.767 Asylbewerber, 185 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und rund 850 anerkannte Flüchtlinge.⁵ Letztere relativ niedrige Zahl spricht dafür, dass viele anerkannte Flüchtlinge den Landkreis wieder verlassen haben.

Petra Köpping, Integrationsministerin in Sachsen, fasste die Situation im Sommer 2017 so zusammen: „Wir haben auf der einen Seite diejenigen, die regulär umgezogen sind, das sind pro Wohnstandort Leipzig, Dresden und Chemnitz zirka 300 Menschen. Und dann haben wir ganz andere Zahlen, nämlich die von der Bundesagentur für Ar-

3 Im MDR Sachsen am 08.06.2017 gesendet: „Vorstoß für sächsische Wohnsitzauflage – 'Zwangsansiedlung' von Flüchtlingen im ländlichen Raum?“ Von Tobias Wilke.

4 Vgl. Destatis, Außenwanderungsstatistik und Ausländerstatistik.

5 Vgl. Ausländerbeauftragte Landkreis Mittelsachsen, Vortrag bei Netzwerktreffen, 30.09.2017. Die anerkannten Flüchtlinge beziehen sich auf Meldungen im Jobcenter.

beit. Da merken wir, dass zirka 40 % aller Asylbewerber nach Leipzig umgezogen sind. Das ist also eine sehr große Anzahl.“⁶ Ähnliche Zahlen zirkulieren in anderen Medien, ohne dass es wirklich verlässliche Daten gäbe. Was sind die Gründe? Anders als in vielen anderen Großstädten gibt es in Leipzig, Chemnitz und den größeren Mittelstädten Wohnungsleerstandsquoten von über 10 %. Dies führte unter anderem dazu, dass diese Städte dezentrale Unterbringungskonzepte bevorzugten und geflüchtete Menschen in der Stadt ankamen. Im Gegensatz dazu ging im Landkreis Mittelsachsen die dezentrale Unterbringung schleppend voran, Aufnahmeheime wurden in Randlagen errichtet und auch wieder geschlossen. Damit kam es zu Unterbrechungen in den sozialen Netzwerken. Besonders deutlich wurde dies im Fall der Gemeinde Königshain-Wiederau. Sie verteilte vor der Räumung des dort gelegenen Aufnahmeheimes in einer Form zivilen Ungehorsams die Geflüchteten in Privathaushalte, wo sie zu einem gewissen Teil bis heute leben. Abgesehen von einzelnen Anknüpfungspunkten gab es in den sächsischen Gemeinden wenige Strukturen für und von Migrantinnen und Migranten (z.B. Einkaufs- und Kulturangebote, ethnische Netzwerke, nichtchristliche Religionsgemeinschaften). Allerdings haben sich an einigen Orten solche Strukturen erstaunlich schnell herausgebildet, etwa Übersetzerbüros, Läden und Kulturvereine (z.B. in den mittelsächsischen Mittelstädten Döbeln und Freiberg). Weder migrations- noch kommunalpolitisch gibt es deutliche Ansätze von Ansiedlungsstrategien.

Handlungsorientierungen Geflüchteter – zwischen Eigensinn, Unsicherheit und Moratorium

Entscheidungen, an einem Wohnort zu bleiben, dorthin zu ziehen oder wegzuziehen, sind – neben vielen anderen Faktoren – immer auch mit biografischen Perspektiven verbunden, d.h. inwieweit sich Menschen vorstellen, ihre Lebensvorstellungen an einem Ort umsetzen zu können. Ziel einer Studie unsererseits war es, nicht von den gängigen Assimilationsanforderungen an sowie der Bereitstellung von „Maßnahmen“ für Geflüchtete (vor allem Sprachkurse und Arbeitsgelegenheiten) auszugehen, sondern etwas über deren gegenwärtige Handlungsorientierungen zu erfahren. Wie nehmen sie ihre momentane Lebenssituation wahr und wie gehen sie mit dieser um? In den Handlungsorientierungen der Geflüchteten ist eine Paradoxie sehr dominant: eine Perspektive zu entwickeln, ohne eine Perspektive zu haben. Die Geflüchteten spüren eine Anpassungserwartung der Aufnahmegesellschaft bei zugleich ungesicherter und intransparenter gesellschaftlicher Integrationsleistung. Dies schränkt ihre – ohnehin geschwächte – Handlungsfähigkeit weiter ein.

6 MDR-Beitrag „Sächsische Wohnsitzauflage – Ball liegt jetzt bei den Landräten“ vom 09.06.2017.

Zentrales Ergebnis unserer Studie: Die Handlungsstrategien der interviewten Flüchtlinge bezogen sich vor allem auf die Bewältigung des gegenwärtigen Alltags. Überlegungen, welche die zukünftige Entwicklung betrafen, entsprachen weitgehend den aktuellen Gegebenheiten (z.B. Deutsch lernen). Selten zeigte sich eine weiterführende Lebensplanung. Inwieweit Geflüchtete bereits biografisch planen, hängt nicht zuletzt davon ab, ob sie schon vor der (aktuellen) Flucht über ein Leben in Westeuropa nachdachten. Obwohl in unserer Untersuchung Gründe und Verlauf der Flucht nicht im Vordergrund standen, sondern die aktuellen Handlungsstrategien in Deutschland, kamen die Gesprächspartnerinnen und -partner immer wieder auf ihre Fluchtgeschichte zurück. Die Bearbeitung der Flucht ist eine wichtige Voraussetzung, um eigene Handlungsperspektiven in Deutschland zu entwickeln. Für die Befragten enden die Flucht und die damit verbundene Zukunftsunsicherheit nicht mit der Ankunft in Deutschland. Eine erste Sicherheit stellt sich vielmehr erst dann ein, wenn die Personen von den Gefährdungslagen, die mit der Flucht verbunden sind, Abstand nehmen können. Die Flucht kann psychisch und emotional erst dann aufgearbeitet werden, wenn die Geflüchteten innere Sicherheit darüber gewinnen, dass sie ihr Leben ohne das Risiko von Gefahren für Leib und Leben für sich selbst und ihre Angehörigen im Zielland weiterführen können. Dem steht entgegen, dass sich viele Befragte – solange kein gesicherter Aufenthaltsstatus vorliegt – weiterhin im inneren Zustand der Flucht befinden. In Zusammenführung des äußeren und inneren Zustandes sprechen Holert und Terkessidis (2005: 104) von „erstarrter Bewegung“, in der die Handlungsorientierungen gewissermaßen gefangen sind.

In den Interviews wurde deutlich: Die Unsicherheit und die Intransparenz in den unterschiedlichen Verwaltungsabläufen beeinträchtigen die Handlungsorientierungen geflüchteter Menschen. Geflüchtete stehen einem für sie undurchschaubaren System von neuen Normen, Regelungen und Verhaltensgrundsätzen gegenüber, welches sie zunächst verunsichert und zu Orientierungslosigkeit führt. So besteht die Hauptaufgabe der von Flucht betroffenen Menschen im ersten Schritt darin, anzukommen, sich in der neuen Lebenswelt zurechtzufinden sowie die formellen Voraussetzungen für einen gesicherten Aufenthalt in Deutschland zu schaffen. Erst wenn dies erfolgt ist und die Basis für eine größere Handlungsfähigkeit (z.B. durch den Erwerb der Sprache) gelegt ist, entstehen Rahmenbedingungen, unter denen eine Perspektivbildung mit zielgerichteten, planvollen Handlungsstrategien möglich zu sein scheint. Die Ergebnisse zeigen: Die Abhängigkeit von externen Entscheidungen und das Gefühl der Fremdbestimmung beeinflussen die Entwicklung von Handlungsstrategien und Handlungsperspektiven ganz erheblich. Beide Einflussgrößen lösen bei geflüchteten Menschen einen Zustand der Passivität bis hin zu Ohnmachtsgefühlen aus. In diesem Zusammenhang spielt der Asylprozess eine außerordentliche Rolle. So wird festgestellt: Je länger das Asylverfahren andauert und je länger geflüchteten Menschen der Zugang zum Erlernen der Sprache, zu einer schulischen oder beruflichen Ausbildung oder zum Arbeitsmarkt verwehrt bleibt, desto häufiger berichten die befragten Personen mit

Fluchterfahrungen von Gefühlen der Angst, Hoffnungslosigkeit und Unsicherheit. Unter dem Eindruck des Stillstands verlieren die geflüchteten Menschen ihre Euphorie, ihre Motivation und ihre optimistische Einstellung gegenüber einem zukunftsreichen Leben in Deutschland. Einige Interviews zeigten Anfänge einer Verlaufskurve, die in einem Konzept von Schütze (2006) so beschrieben wird: „Ganz allgemein weist das Konzept darauf hin, dass die soziale Wirklichkeit nicht nur unter dem Gesichtswinkel der Handlungsstrukturierung, sondern auch unter dem der chaotischen Entstrukturierungspotentiale und der Entfaltungsdynamiken und -mechanismen langandauernden Erleidens betrachtet werden muss“ (Schütze 2006: 229). Die Entstrukturierung weist paradoxerweise selbst Strukturen der Abfolge auf, die zunächst mit Schockerfahrungen, Erarbeiten und Halten eines labilen Gleichgewichts im Alltagsleben einsetzen. Die eigene Handlungsmächtigkeit geht verloren, bisherige Identitäts- und Lebenslinien zeigen sich diskontinuierlich, und es kommt zum „Verzicht auf eigenständige biographische Arbeit zugunsten übermächtiger fremder Deutungspotentiale“ (ebd.).

Es ist durchaus als resiliente Strategie zu verstehen, wenn Geflüchtete sich – mehr oder weniger explizit – eine Art Handlungsmoratorium ausnehmen: Die Geflüchteten sind froh, endlich in Sicherheit zu sein und artikulieren dies als ihr primäres Handlungsziel, das sie nun erst einmal erreicht haben. Die gewonnene Sicherheit ist solange prekär, wie der Aufenthaltsstatus nicht gesichert ist. Der Zeithorizont von Handlungen wird nicht unerheblich durch die Aufenthaltstitel bestimmt. In Bezug auf neue Handlungsstrategien befinden sich die Geflüchteten oft in einer Art „Auszeit“, sodass zukünftige Offerten für sie erst einmal hinter den nun erreichten Zustand zurücktreten.

Regionale Orientierungen

Was für die Handlungsorientierungen im Allgemeinen gilt, spiegelt sich auch in den regionalen Orientierungen wider. Erwägungen zu möglichen Wohnorten bewegen sich entlang bekannter Kriterien: rechtliche Vorgaben, familiäre Beziehungen, soziale Netzwerke sowie Arbeits- und Wohnungsmarktchancen. Eine große Rolle spielen aber auch hier der Wunsch anzukommen und die Vagheit der Vorstellungen. Zwar wird das Erlangen von Handlungsfähigkeit sehr eng mit verschiedenen Wohnorten in Zusammenhang gebracht, d.h. diesen werden bestimmte Chancenbewertungen zugeordnet: Eine wichtige Unterscheidung wurde zwischen Ost- und Westdeutschland vorgenommen. Sie wurde mit rassistischen Einstellungen sowie der Nutzbarmachung von vorhandenen ökonomischen, sozialen und infrastrukturellen Ressourcen begründet. Viele Geflüchtete waren überzeugt, dass im Westen Deutschlands weniger Rassismus existiert und sie im „Osten“ weniger willkommen seien – ein Bild, das auch in Medien und sozialen Netzwerken sehr präsent sei. Weiter wird zwischen Stadt und Land unterschieden. Hierbei werden in Großstädten wie Leipzig und Chemnitz mehr Handlungsmöglichkeiten verortet und diese dementsprechend als Wohnorte vorgezogen.

Diese Aussagen zu regionalen Orientierungen müssen aber grundsätzlich als ebenso vage wie die Handlungsorientierungen betrachtet werden. Aus der Forschung ist bekannt: Migrationen sind nicht als Wechsel von einem Ort zum anderen anzusehen. Die Suche nach dem „passenden Ort“ erfolgt vielmehr über mehrere Etappen. Dies gilt grundsätzlich auch bei administrativen Regulierungsversuchen. Bestimmte Räume ziehen Migrantinnen und Migranten an – vor allem Großstädte. Dagegen verfügen andere Räume über kein oder ein schlechtes vordefiniertes Image. Sie werden damit als mögliche Wohnorte erst gar nicht in Betracht gezogen (vgl. Nadler et al. 2010). Sehr instruktiv ist in dieser Hinsicht die wissenschaftliche Begleitung eines Projektes in Mittelsachsen. In diesem lebten vier Gruppen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge jeweils eine Woche auf einem ökologischen Hof. Obwohl die Orientierungen der Jugendlichen erst einmal kategorisch auf die Großstadt Leipzig gerichtet waren, zeigten sich im Verlauf dieser Woche jeweils deutliche Differenzierungen:

1. Einige Jugendliche knüpften an ihre eigene biografische Herkunft an und konnten diese in die Arbeit auf dem Hof einbringen.
2. Die Berufsorientierungen waren zum großen Teil an kleinstädtischen und dörflichen Erwerbsstrukturen ausgerichtet; durch konkrete Kontakte mit Unternehmen boten sich Gelegenheiten der Realisierung.
3. Die kleine Mittelstadt Döbeln zeigte sich durchaus als Zentrum für unterschiedliche soziale, religiöse, kulturelle und konsumtive Aktivitäten.
4. Die Überschaubarkeit der ländlichen Region wurde als Chance des Ankommens gesehen (vgl. Schreiter 2017).

Konkrete Realisierungsmöglichkeiten – vor allem durch persönliche Kontakte – eröffneten Handlungsoptionen bei nicht festgelegten Orientierungen.

Zivilgesellschaftliches Engagement und lokale Öffentlichkeiten

Ein Aspekt schälte sich – obwohl nicht im Zentrum der Untersuchung stehend – heraus, der den wechselseitigen Einfluss der Handlungsstrategien der Geflüchteten und der Handlungsmöglichkeiten von Flüchtlingsinitiativen sowie Unterstützerinnen und Unterstützern betrifft.

Haupt- und ehrenamtliche Unterstützung Geflüchteter

Sowohl die Verfasstheit von Flüchtlingsinitiativen als auch die Arbeit von ehren- und hauptamtlichen Unterstützerinnen und Unterstützern gewann eine besondere Bedeutung mit Blick auf unsere Fragestellung: Unsicherheit, Uneindeutigkeit und Intransparenz, die wir als hemmend für die Handlungsfähigkeit der Geflüchteten feststellten, spiegelten sich als Themen auch auf Seiten der haupt- und ehrenamtlichen Unterstützung sowie der Flüchtlingsinitiativen. Neben der definitorischen Unsicherheit des Arbeitsfeldes der Flüchtlingssozialarbeit erweisen sich die organisatorischen und politischen Unsicherheiten als ausgesprochen hinderlich, wenn es gilt, Geflüchtete in der Entwicklung von Handlungsperspektiven zu unterstützen. Die entsprechenden Akteure fühlten sich in vielen Fragen ähnlich abhängig von externen Entscheidungen und statischen bürokratischen Gegebenheiten wie die Geflüchteten selbst. So werden ambivalente Handlungsaufgaben an die Fachkräfte in der Praxis vermittelt, weil sich der Umgang mit geflüchteten Menschen in Deutschland zwischen asylrechtlicher Unterbringung und Integration bewegt. In diesem Spannungsfeld geraten die Fachkräfte in ein Handlungsdilemma, das sich sowohl mit der berufsethischen Haltung als auch mit dem Gefühl von Unklarheit über das Handlungsziel begründen lässt. Darüber hinaus fehlen sozialpädagogischen Fachkräften Ressourcen und Handlungsspielräume für die Soziale Arbeit mit Geflüchteten. Dies hatte zur Folge, dass Unterstützerinnen und Unterstützer vor allem mit den Anforderungen der Alltagsorganisation und der Umsetzung von Verwaltungsentscheidungen befasst waren. Die Frage der Handlungsfähigkeit und biografischen Entwicklung der Geflüchteten spielte dagegen eine gänzlich untergeordnete Rolle. Mochte dies in der ersten Phase noch einigermaßen plausibel gewesen sein, so bestimmte auch bei sinkenden Flüchtlingszahlen der „Modus der Krise“ die Arbeit.

Lokale Öffentlichkeiten

In der Forschungslandschaft ist unstrittig, dass die Handlungschancen und Integrationsmöglichkeiten von Geflüchteten sehr stark vom Engagement vor Ort abhängen (vgl. Haug/Sauer 2007; Franke/Magel 2016). Lokale Bündnisse, in denen Kommunalverwaltungen und bürgerschaftliche Initiativen so zusammenwirken, dass belastbare Netzwerke entstehen, werden als eine wichtige Bedingung für die Integrationsarbeit hervorgehoben (vgl. Gesemann/Roth 2017). Angesichts der unterschiedlichen Bedingungen der Flüchtlingsarbeit und der gesellschaftspolitischen Unterschiede zwischen dörflich-kleinstädtischen und großstädtischen Kontexten wird aber auch auf die Widersprüchlichkeit zivilgesellschaftlicher Aktivitäten aufmerksam gemacht (vgl. z.B. Roos 2016). Dies trifft besonders für ländliche Gebiete, Klein- und Mittelstädte zu, in denen bislang kaum Erfahrungen mit Flüchtlingen gemacht wurden (vgl. Karakayali/Kleist 2015). In unseren Untersuchungen trugen die Flüchtlingsinitiativen teilweise

im Zuge starker Konflikte erheblich zur lokalen Öffentlichkeit und zu administrativen Anstrengungen bei. So befanden sich die Flüchtlingsinitiativen nicht nur mit der politischen Öffentlichkeit vor Ort, sondern auch mit den Kommunalverwaltungen in vielfältigen Auseinandersetzungen. Die Herausforderungen gesellschaftspolitischen Engagements, das über unterstützende/helfende Tätigkeit hinausreichte, führten auch innerhalb der Initiativen zu Konflikten. Gegenüber offen und verdeckt vorgenommenen, manifest und latent vorhandenen Angriffen auf ihr Engagement bildeten sich zwei Argumentationspole heraus: Betonten die einen vor allem die humanitäre Seite ihres Engagements, identifizierten sich die anderen mit einer politisch-antirassistischen Haltung. Letzterer Argumentationspol scheint gerade für Sachsen von besonderer Bedeutung zu sein. Es findet damit nämlich eine Auseinandersetzung mit den derzeitigen gesellschaftspolitischen Strukturen statt. Außerdem wird die Weiterentwicklung und Förderung einer offenen, vielfältigen und toleranten Gesellschaft vorangetrieben. Trotzdem blieb bislang die Unterstützung der Geflüchteten der „Common Sense“. Und es zeichnet sich ab, dass sich in jenen Orten in Mittelsachsen, in denen solche Initiativen entstanden sind, lokale Öffentlichkeiten herausgebildet haben, an die auch Geflüchtete mit ihren Initiativen anknüpfen und Kristallisationspunkte für regionale Handlungsorientierungen schaffen. Zum jetzigen Zeitpunkt handelt es sich um Tendenzen, die unter zivilgesellschaftlichem wie migrationspolitischem Blickwinkel hohen Stellenwert haben können.⁷

Fazit

Insgesamt zeigt sich in den Interviews: Die migrations- und asylpolitischen Programme wie die diskutierte Ansiedlungspolitik müssen die Handlungsstrategien von geflüchteten Menschen berücksichtigen. Sonst bleiben sie in den gesellschaftlichen Diskursen in Deutschland gefangen und erweisen sich als selbstreferentiell. Allerdings ist bei dieser Überlegung zu beachten, dass die Handlungsstrategien der Geflüchteten selbst prekär sind. Diese treffen in unseren Untersuchungen zwar Aussagen über bestimmte biografische Vorhaben, z.B. Sprachkurse, mögliche Berufe, Wohnorte, befinden sich aber mit Blick auf viele Fragen noch „auf der Flucht“ und können nicht einfach „ankommen“. Die gegenwärtigen Migrations- und Asylregime tragen erheblich zur Handlungsunsicherheit bei. Zwar werden in den Gesprächen mit Geflüchteten bestimmte Lebensplanungen für die Zukunft benannt. Sie bleiben jedoch dann abstrakt, wenn einerseits die Orientierungen fehlen, andererseits auch keine konkreten Erfahrungen gemacht werden können, die Realisierbarkeit von Handlungsentwürfen zu überprüfen. Daraus ergeben sich im Wesentlichen drei (Heraus-)Forderungen: ein weniger technokratisches Integrationsver-

7 Die Bedeutung der Flüchtlingsinitiativen für zivilgesellschaftliche Prozesse wird im Zeitraum vom 1.1.2018 bis zum 31.12.2018 durch die Autorin und den Autor in einem vom SMWK geförderten Projekt untersucht.

ständnis, die Begleitung von Geflüchteten hinsichtlich der Entwicklung von Handlungsstrategien und die Anerkennung von Moratorien.

Wenn die Tatsache, dass viele geflüchtete Menschen aus den sächsischen Landkreisen wegziehen, einfach mit der Attraktivität von Großstädten begründet wird, handelt es sich um eine verkürzte Perspektive – sowohl hinsichtlich der Handlungsorientierungen als auch der Erfahrungsräume. Die Argumentation mag für einen Teil der Menschen zutreffen, besonders wenn sie jung und auf ein Studium hin orientiert sind. Viele befinden sich allerdings in einem Handlungsmoratorium, sodass sie ihr Leben und das ihrer Familie erst neu „sortieren“ müssen. Hier ist asyl- und migrationspolitisch stärker in den Blick zu nehmen, dass für das Wanderungsverhalten vor allem die lokalen Integrationsregime ausschlaggebend sind. Für deren Entwicklung und Ausgestaltung scheinen uns aus den bisherigen Befunden zivilgesellschaftliche Initiativen eine herausragende Rolle zu spielen.

Literatur

- Aumüller, Jutta, und Frank Gesemann (2016): Flüchtlinge aufs Land? Migration und Integration im ländlichen Raum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 46–47 (2016), S. 29–34.
- Barlösius, Eva, und Daniela Schiek (Hrsg.) (2007): Demographisierung des Gesellschaftlichen. Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands, Wiesbaden.
- Beetz, Stephan (2001): Woher die Menschen und wohin mit dem Land? Analysen zur Entwicklungslogik ländlicher Räume, in: Initial – Berliner Debatte, H. 6 (2001), S. 77–86.
- Braun, R., und H. Simons (2015): Flüchtlinge aufs Land – Teil 2 (empirica paper Nr. 230, Oktober 2015), http://www.empirica!institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen
- Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft ARGE Landentwicklung (2016): Positionspapier zur nachhaltigen Integration von Migrantinnen und Migranten in ländlichen Räumen: Landentwicklung im Lichte der Flüchtlingssituation.
- Dehne, Peter, und Jörg Knieling (2016): Residenzpflicht für Flüchtlinge als Instrument der Raumordnung?, in: Nachrichten der ARL, H. 1 (2016), S. 5–8.
- Franke, Silke, und Holger Magel (Hrsg.) (2016): Flüchtlinge aufs Land? (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 106), S. 103–111.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth (2017): Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten (Friedrich Ebert Stiftung), Berlin.
- Haug, Sonja, und Lenore Sauer (2007): Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern – Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes (BAMF Forschungsbericht Nr. 3), Nürnberg.
- Heintze, Isolde, Stephan Beetz, Tabea Esche und Sarah Anna Rodriguez Abello (2017): Entwicklung von Handlungsstrategien und -perspektiven von Flüchtlingen in Sachsen (Forschungsberichte Nr. 13 Fak. Soziale Arbeit HS Mittweida), <https://www.sw.hs-mittweida.de/forschung/veroeffentlichungen/forschungsberichte.html>, 10.11.17
- Holert, Tom, und Mark Terkessidis (2005): Was bedeutet Mobilität?, in: Kölnischer Kunstverein u.a. (Hrsg.): Projekt Migration, Köln, S. 98–111.

- Karakayali, Serhat, und J. Olaf Kleist (2015): EFA-Studie, Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland (Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung/BIM an der Humboldt-Universität zu Berlin), Berlin.
- Landkreistag (Hrsg.)(2016): Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices, Berlin.
- Nadler, Robert, Michael Kriszan, Birte Nienaber und Wioletta Frys (2010): Zuwanderung internationaler Migranten in schrumpfende ländliche Regionen: die Fallbeispiele Ostsachsen und Saarland, in: Europa Regional 18 (2010), H. 2-3, S. 107-121.
- Pohlan, Jörg (2010): Monitoring der Städte und Regionen. in: Christine Hannemann, Herbert Glasauer, Jörg Pohlan, Andreas Pott und Volker Kirchberg (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2009/2010. Opladen, S. 191-249.
- Roos, Ursula Maria (2016): Migration und Integration in ländlichen Räumen am Beispiel der saarländischen Kreisstadt Merzig (Dissertation Universität des Saarlandes), Saarbrücken.
- Schreiter, Christin (2017): Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im ländlichen Raum – Der Einfluss sozial geteilter Vorstellungen von Stadt und Land auf ihre Wegzugs- und Bleibeorientierungen (Masterarbeit Hochschule Mittweida).
- Schütze, Fritz (2006): Verlaufskurven des Erlebens als Forschungsgegenstand der interpretativen Soziologie, in: Heinz-Hermann Krüger und Winfried Marotzki (Hrsg.): Handbuch erziehungswissenschaftliche Biographieforschung, Wiesbaden, S. 205-237.

Martin Schmelzer

Religion – Herausforderung und Chance für das Ankommen Geflüchteter

Das Beispiel Weißenfels

Weißenfels ist zugleich eine typische und eine untypische Kleinstadt in Sachsen-Anhalt. Typisch, weil sie von Abwanderung, Nachwendedepressionen und ungewissen Zukunftsaussichten geprägt ist. Untypisch, weil es einen großen Industriebetrieb gibt, dessen Arbeitskräfte (scheinbar) die Zuwanderungsmuster der 1970er-Jahre der alten Bundesländer wiederholen. Und ebenso untypisch, weil mit viel Engagement um Entwicklungsrichtungen gerungen wird. Aber wahrscheinlich haben viele Kleinstädte solche vermeintlich untypischen Momente. Dieser Essay stellt einen persönlich geprägten Zugang zu der Thematik Integration und Religion dar. Er beschreibt so auch einen Zwischenstand in der Gleichzeitigkeit von Vordenken, Erleben, Handeln und Reflexion. Er versucht zugleich, für die religiösen Bedürfnisse von Menschen, insbesondere Migrantinnen und Migranten, zu sensibilisieren.

Theologische Grundlagen

„Die Fremdlinge sollt ihr nicht unterdrücken; denn ihr wisset um der Fremdlinge Herz, weil ihr auch Fremdlinge in Ägyptenland gewesen seid“ (2. Mose 23,9). Diese Aufforderung aus dem Alten Testament bzw. der Thora macht zweierlei deutlich: Zum einen gab es schon in biblischen Zeiten Menschen, die nicht zu der Mehrheitsgesellschaft – hier dem Volk Israel – gehörten. Zum anderen waren diese Menschen schon immer bedroht oder Opfer von „Bedrängnis“.

An verschiedenen anderen Stellen der Bibel wird der sozial-ethische Aspekt des Lebens als Gottesvolk betont. Das Dasein für Waisen und Witwen – auch mit „Migrati-

onshintergrund“ – spielt im Buch Ruth eine bedeutende Rolle, ebenso wie in der Sozialkritik der Propheten. Über alledem steht das, was in der Thora als Leitfaden verankert ist und das der Jesus der Evangelien zum höchsten Gebot erhebt: „Du sollst den Herrn, deinen Gott lieben von ganzem Herzen, von ganzer Seele und mit all deiner Kraft“ (4. Mose 6,4) und „Du sollst deinen Nächsten lieben wie dich selbst“ (3. Mose 19,18). Dass diese Liebe nicht nur zum Nächsten, sondern auch zum Fremden wirklich werden soll, lässt sich an der Ethik der Bergpredigt Jesu im Neuen Testament und hier in besonderer Weise am Gebot der Feindesliebe verdeutlichen (Matthäus 5,43 ff.).

Die Aufforderung zu den Werken der Barmherzigkeit wird mit Nachdruck im Gleichnis vom Weltgericht deutlich. Auch hier spielen die Benachteiligten, Bedürftigen und Fremden eine entscheidende Rolle: „Herr, wann haben wir dich hungrig gesehen und dir zu essen gegeben? oder durstig und haben dir zu trinken gegeben? Wann haben wir dich als Fremden gesehen und haben dich aufgenommen? oder nackt und haben dich gekleidet? Wann haben wir dich krank oder im Gefängnis gesehen und sind zu dir gekommen? Und der König wird antworten und zu ihnen sagen: Wahrlich, ich sage euch: Was ihr getan habt einem von diesen meinen geringsten Brüdern, das habt ihr mir getan“ (Matthäus 25,37 ff.).

Die Werke der Barmherzigkeit und das Doppelgebot der Liebe sind als Grundlage für das diakonische Handeln christlicher Gemeinden seit ihrem Bestehen zu sehen. Sie bilden den Kern christlicher Ethik und zielen auf ein friedliches und gerechtes Zusammenleben der Menschen über die Grenzen von Ländern und Kulturen. Allerdings bleibt diese Ethik auch immer ein Stück Utopie, denn ihre Verwirklichung scheiterte und scheitert oft am menschlichen Unvermögen, von sich abzusehen und den anderen in den Blick zu nehmen. Das zeigt sich nicht zuletzt in den vielen „dunklen Kapiteln“ der christlichen Kirchen in ihrer Geschichte. Trotzdem wirkt diese Utopie als Gegenentwurf zu einer trostlosen, dystopischen und fatalistischen Sicht menschlichen Daseins weiter und generiert zu allen Zeiten in Menschen eine Haltung, die von Hoffnung und Mit-Menschlichkeit geprägt ist; eine Haltung, die sich vorrangig in der Begegnung von Menschen manifestiert.

Wahrnehmen statt verdrängen

Der Begriff „Integration“ wird schnell zur Worthülse, zum Leerbegriff, wenn vermeintlich erstrebenswerte Zustände imaginiert werden, deren Grundlage eine „Homogenisierung“ wäre. Eine solche kann es in unserer Gesellschaft nicht geben. Auch geschichtlich betrachtet, ist eine solche Gleichförmigkeit nur als „von oben“ verordnete „Leitkultur“ zu verorten. Statt die Vielfalt und die Verschiedenheit der Menschen zu verdrängen – wozu auch Begriffe wie „Integration“ und „Kultur“ zu oft Hilfestellung leisten –, sollten sie vielmehr wahrgenommen werden.

Der Soziologe Hartmut GRIESE macht hierauf in besonderer Weise aufmerksam: „Kultur wird zu einem zentralen Fixpunkt der soziologischen Analyse, gerade auch in der Einwanderungs- und Migrationsforschung. Obwohl ja gerade die Strukturperspektive, wie ich meine, eigentlich die Wichtigste ist: In welchen Positionen landen Einwanderer, welche Bildungschancen haben deren Kinder etc.? Aber es wird versucht, vieles mit dem Begriff Kultur zu erklären. Ich habe ja in mehreren Veröffentlichungen darauf hingewiesen, dass ich den Kulturbegriff eigentlich meiden bzw. überhaupt nicht verwenden will. Wenn überhaupt, dann hat jeder seine einzigartige individuelle Kultur: Wie organisiert, plant, arbeitet, handelt oder denkt ein Mensch? Das ist jeweils einzigartig und bei jedem Menschen anders.“¹ (Vgl. auch GRIESE 2017: 21)

Bei einem Gespräch mit Hartmut GRIESE² im Januar 2018 ging er weiter auf das Thema „Wahrnehmung“ ein. Wie werden Fremde bzw. Einwanderer gesehen? Zunächst machte er deutlich, dass sehr oft das Defizitäre den Blick auf Fremde bestimmt. Zweitens wird die Differenz wahrgenommen: „Wir und die Anderen“ und damit das Fremden. Der dritte Weg sei, die „Diversität“ als solche wahrzunehmen und zunächst stehen zu lassen. Es besteht momentan die Gefahr, dass Diversität zum bloßen Modebegriff verkommt. Deshalb ist es wichtig, die Verschiedenheit, Diversität, auch in ihrer Vielgestaltigkeit zu sehen und auszuhalten. Aus der Sicht GRIESSES spielt Religion an dieser Stelle bisher eine untergeordnete Rolle oder wird in den Publikationen zum Thema Migration viel zu wenig bedacht.

Bereits 2009 hat sich die Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog mit dem Thema auseinandergesetzt (vgl. FES 2009). Hartmut Lehmann, emeritierter Professor für Geschichte, macht die weitgehend defizitäre Wahrnehmung vor allem des Islam deutlich: Die „Fokussierung auf die Muslime bzw. den Islam in Deutschland haben die Herausbildung einschlägiger Theorien bestimmt und zugleich begrenzt. Religion erscheint in den Prozessen der Migration und Integration fast ausschließlich als ein Faktor, der Differenzen schafft und Differenzen erklärt. Religion wird somit als ein entscheidender Teil der individuellen und kollektiven Identität der Migranten angesehen. Weder werden aber mögliche Zusammenhänge zwischen der Migrationserfahrung und der Stärkung oder auch Schwächung religiöser Bindungen erörtert, noch werden neben den Muslimen andere Gruppen in die Betrachtung mit einbezogen.“ (Lehmann 2009: 4) Lehmann gibt überdies mit Bezug zur Geschichte folgenden Hinweis: Ein Ausklammern religiöser Kontexte im Blick auf Mig-

1 Hartmut GRIESE äußerte sich in einem Interview, das für den vorliegenden Band transkribiert wurde. Über seine Ansichten, den Kulturbegriff betreffend, lässt sich sicher streiten. Er wendet sich – wie auch bei anderen Begriffen – gegen einen unreflektierten Umgang, was zu würdigen ist.

2 Ich habe Hartmut GRIESE um ein Gespräch gebeten, da ich von einem seiner Vorträge sehr begeistert war. Das Gespräch fand am 12. Januar 2018 in Querfurt statt.

rantinnen und Migranten habe dazu geführt, dass sich religiöse Sonderformen bilden, die durchaus „gefährlich“ werden konnten.

Gerade im fremden Land stellte sich die Frage nach der eigenen Identität: „Religion erhielt dabei eine besondere Relevanz“ (ebd.)³ – eine Erfahrung, die sich durchaus auch heute beobachten lässt.

Doch welche Konsequenzen sind daraus zu ziehen? Volkhard Krech macht in seinem Beitrag auf solche Konsequenzen aufmerksam, zum einen in Thesen den Zusammenhang zwischen Religion und Migration betreffend, zum anderen im Blick auf den Status des Islam in Deutschland: „Der Islam wird in religiöser Hinsicht für viele Muslime gerade unter Migrationsbedingungen wichtig. [...] Die meisten muslimischen Vereinigungen bilden keine ‚Parallelgesellschaft‘, sondern sind ‚Partizipationsagenten‘ und zivilgesellschaftliche Akteure. Wenn sich muslimische Vereinigungen für ihre Mitglieder engagieren und eigene Dienstleistungen anbieten, Kindergärten und muslimische Altenheime eröffnen, muss das nicht zwangsläufig Abschottung bedeuten. [...] Die Anerkennung des Koordinationsrates der Muslime in Deutschland als Körperschaft öffentlichen Rechtes ist überfällig.“ (Krech 2009: 11) Krech wirbt für einen Perspektivwechsel: Muslime sind per se nicht als Fremdkörper zu sehen. Es sind Menschen, deren Religion ihnen Halt und Identität gibt, was im (meist wenig beachteten) Normalfall Räume für gesellschaftliche Teilhabe eröffnet. Religiöse Orte, auch der Muslime, können so zu Begegnungsräumen werden – sowohl interreligiös als auch interkulturell.

Es wird davon ausgegangen, dass die meisten Einwanderer bzw. Geflüchteten ihre Religion mitbringen. Dies ist ein wichtiger Bestandteil ihrer Identität, der wahrgenommen werden will. Meines Erachtens kann eine solche Wahrnehmung zu einem friedlichen Miteinander in einer von Vielfalt geprägten Gesellschaft beitragen. Ja, noch mehr: „Religion bietet mit ihren Narrativen vielfältige Geschichten von Begegnungen – gelungenen und misslungenen – an. Eigene kulturelle Identität ist ohne Religion schwerlich verstehbar. Insofern ist auch eine Integrationspolitik, die Religion nicht berücksichtigt, zum Scheitern verurteilt, da Religion auch eine wichtige Rolle im Leben von Eingewanderten spielt; im Vergleich zu den Einheimischen ist man versucht zu konstatieren: Religion spielt hier eine signifikant wichtigere Rolle jedenfalls als bei den meisten Deutschen, die Religion mit den Kindheitstagen hinter sich gelassen zu haben meinen.“ (Hofheinz 2016: 347)

3 Ähnlich argumentiert auch Volkhard Krech: „Für viele Menschen gewinnt Religion gerade unter Migrationsbedingungen an Bedeutung. Unter Migrationsbedingungen scheint man sich der Herkunftstradition zu besinnen, zu der offenbar insbesondere die Religion gehört, und schließt sich einer entsprechenden religiösen Organisation an, die eine kulturelle Heimat bietet“ (Krech 2009: 10).

In der Ökumene und der Geschichte der Annäherung zwischen evangelischer und katholischer Kirche bzw. anderer christlicher Kirchen wird seit Jahrzehnten von „Einheit in versöhnter Verschiedenheit“⁴ gesprochen. Es hat lange gedauert, bis die Kirchen zu einer Formulierung gefunden haben, die ihnen beides zugesteht: jeweils eigene Identität zum einen und Orte und Begegnungsmöglichkeiten unter dem Anspruch der Versöhnung zum anderen. Wolfgang Huber (2007) macht darauf aufmerksam, dass dieser Weg für eine Vielfalt in Kultur und Gesellschaft nicht nur in Deutschland, sondern auch in Europa beispielhaft sein könne.

Diese Sichten spiegeln sich in Ansätzen auch in der Situation einer ostdeutschen Kleinstadt wie Weißenfels wider, in der der Religionsbezug der Bevölkerung noch weitere historisch bedingte Brüche aufweist. Christliche Kirchen sind dadurch auf eine enge Zusammenarbeit angewiesen. Wo diese gelingt, können sie Hilfe und Inspiration auch für den Rest der Gesellschaft sein. Gleichzeitig tun sie gut daran, die Impulse, die sich positiv aus dem Zusammenleben – gerade in einer weitgehend säkularisierten Gesellschaft ergeben – aufzunehmen. Wo ich meine, dass es gelungen ist, und welche Chancen, aber auch Herausforderungen sich daraus ergeben, soll im Folgenden gezeigt werden.

Erfahrungen am Beispiel Weißenfels

Allgemeine Wahrnehmungen

Wie steht es mit der allgemein postulierten Notwendigkeit zur Integration? Möglicherweise ist es lohnenswerter, die Menschen in ihrer Verschiedenheit wahrzunehmen – in der Verschiedenheit, Vielfalt oder Diversität, was die kulturellen Prägungen bzw. die Tradition und damit verbunden Sprache, Religionszugehörigkeit und Weltanschauung betrifft? Gelebte und sichtbare Verschiedenheit kann durchaus Grundlage eines „urbanen Flairs“ sein. Beim letzten Netzwerktreffen des Projektes in Steinfurt kam mir der Gedanke, dass die problematisierende Segregationsbetrachtung teils den Blick darauf verstellt, wie Menschen verschiedener Kulturen nebeneinander und miteinander leben können. Dies habe ich versucht, am Beispiel New York deutlich zu machen: Little Italy,

4 Zum Begriff gibt Meyer (2009) Auskunft. Vgl. auch Huber (2007): „Dabei knüpfe ich an einen Besuch an, den eine Delegation europäischer Kirchenführer im Jahr 2003 dem damaligen Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi, in Brüssel abstattete. Während des Gesprächs schaute der Präsident die Repräsentanten orthodoxer, anglikanischer, römisch-katholischer und evangelischer Kirchen an und sagte sinngemäß: Bis zu einem gewissen Grade nehmen Sie in den Kirchen die Zukunft Europas vorweg. Denn die entscheidende Aufgabe Europas ist es, der Pluralität eine Gestalt zu geben, die Einheit in Verschiedenheit zu leben. Und er fuhr fort: Die ökumenische Gemeinschaft der Kirchen ist ein Modell für die Einheit in Verschiedenheit, die wir in Europa brauchen.“

Chinatown, Harlem, Brooklyn – alles eigene Kulturen, die sich im Miteinander der amerikanischen Metropole treffen. In der Einwanderungsmetropole New York existiert zudem die wahrscheinlich größte Vielfalt an Religionen.⁵

Nun ist Weißenfels nicht New York. Oft scheint mir aber diese Kleinstadt im Süden Sachsen-Anhalts die Probleme und Chancen unserer Gesellschaft wie in einem Brennglas zu bündeln. Dieser Eindruck verstärkte sich durch die Zuwanderung von Menschen aus anderen Ländern, vor 2015, aber in aller Deutlichkeit seit 2015. Dabei bringen nicht nur Geflüchtete ihre Religion mit: Seit vielen Jahren leben in Weißenfels immer mehr polnische Staatsbürger, die zum Teil in einem großen Schlachthof der Firma „Tönnies“ arbeiten. Andere haben mittlerweile andere Möglichkeiten gefunden, für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Die ca. 2.500 Polinnen und Polen bringen mehr oder weniger ihre stark polnisch-katholisch geprägte Tradition mit. Die katholische Gemeinde der Stadt hat darauf zögerlich reagiert. Nun gibt es seit geraumer Zeit in der katholischen Kirche auch Messen in polnischer Sprache. Ich empfinde das als Fortschritt, denn diese Gottesdienste ermöglichen Begegnung und damit auch Wertschätzung. Ich gehe davon aus, dass die meisten polnischen Gottesdienstbesucher diesen Schritt der Öffnung von Seiten der deutschen katholischen Gemeinde als Geschehen der Zuwendung wahrnehmen, was wiederum Wege des Kennenlernens und der gegenseitigen Horizonterweiterung eröffnet.

Weißenfels ist gegenwärtig eine weitgehend säkularisierte Stadt. DDR-Industrie und ein Bevölkerungsschwund von nahezu 25 % in den 1990er-Jahren haben ihre Spuren auch im Blick auf die religiösen und hier vor allem kirchlichen Verhältnisse hinterlassen. Gab es Ende der 1980er-Jahre noch vier Pfarrstellen in der evangelischen Kirche, war es Ende der 1990er-Jahre nur noch eine. Diese strukturellen Veränderungen haben an manchen Stellen zu einer tiefen Frustration geführt. Gegenwärtig zählt die evangelische Kirche in Weißenfels etwa 1.500 Mitglieder. Die Gemeinde der katholischen Kirche in der Kernstadt Weißenfels ist noch kleiner. Dazu kommen noch Freikirchen wie die Selbständige Evangelisch-Lutherische Kirche, Baptisten, Adventisten, die Neuapostolische Kirche und einige weitere, die ihre geistliche Heimat an anderen Orten als in Weißenfels haben. Damit gehören mindestens 90 % der Bevölkerung keiner christlichen Konfession an.

5 In der Freitagausgabe der Süddeutschen Zeitung am 1. Dezember 2017 wurden Fotos von Menschen vorgestellt, die verschiedenen Konfessionen und Religionen angehören. Seitdem erscheint jeden Freitag ein weiteres Bild. „Dem deutschen Fotografen Martin Schoeller, 49, ging es in seinen ersten Jahren ähnlich, nachdem er 1993 nach New York gezogen war. ‚So viele Religionen an einem Ort kannte ich nicht‘, sagt er. (...) [...] New York ist dafür die ideale Stadt. Es gibt wirklich nirgendwo auf der Welt eine so große Vielfalt der Religionen wie hier. Das ist eine akademisch belegte, wenn auch statistisch kaum erfasste Tatsache.“ (Kreye 2017)

Im Oktober 2014 kamen der Landrat des Burgenlandkreises (ev. Christ) und der Oberbürgermeister der Stadt Weißenfels (ohne Konfession) auf mich als evangelischen Pfarrer zu: „Wir brauchen Ihre Hilfe bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme“. Dass dieser Schritt von einer gewissen Weitsicht eines engagierten Christen und eines für die Stadt sehr engagierten Oberbürgermeisters zeugte, wurde mir erst im Laufe der Zeit deutlich. Zunächst war auch ich etwas ratlos.

Engagiertes Weißenfels⁶

Menschen brauchen Orte, Netzwerke und Engagierte, die solche schaffen, initiieren und am Leben erhalten. Ende April 2015 wurde die Gründung der Initiative „Engagiertes Weißenfels“ durch die Gleichstellungsbeauftragte Katja Henze, den katholischen Gemeindefereferenten Martin Papke und mich im Stadtrat verkündet. Diese Initiative konnte durch regelmäßige Treffen, durch von der Stadt angemietete Orte und viele ehrenamtliche Helferinnen und Helfer besonders im Herbst 2015 eine in ihrer Wichtigkeit kaum absehbare Arbeit leisten – dies im Hinblick auf die Kontaktaufnahme zu und das Zusammenleben mit Migrantinnen und Migranten. Zur gleichen Zeit wurde bei der Gleichstellungsbeauftragten eine zusätzliche Stelle geschaffen, die sich ausschließlich um Integrationsbelange kümmert. Die Stelleninhaberin hat als gebürtige Polin einen besonderen Zugang zu den polnischen Einwohnern der Stadt. Zugleich betreut sie Geflüchtete. Im Rahmen von Bürgerversammlungen wurde versucht, die „Einheimischen“ auf die sich verändernde Situation in ihrer Stadt vorzubereiten. Es wurde eine Kleiderkammer eingerichtet, Menschen haben Sprachkurse angeboten, und es wurden interkulturelle Feste der Begegnung gefeiert. 2017 wurde – nach zwei temporären Stationen – eine feste Koordinierungsstelle als Folgeeinrichtung und Reaktion auf die sich verändernden Bedürfnisse vor allem der Geflüchteten eingerichtet. Sie ist aber Anlaufpunkt für alle Migrantinnen und Migranten. Schon früh hat die Stadt Geflüchtete als Bundesfreiwilligendienstleistende (Sprachmittler) eingestellt, die sich um die Begegnungs- und Koordinierungsstelle sowie deren Besucherinnen und Besucher kümmern. Ebenso haben sich hier Sprechstunden verschiedener gemeinnütziger Träger etabliert. So ist die Koordinierungsstelle ein wichtiger Knotenpunkt im Netzwerk derer, die sich für andere Menschen engagieren und Begegnung ermöglichen.

Ein sichtbarer Erfolg im Hinblick auf religiöse Perspektiven ergibt sich durch die Bereitstellung eines Raumes für das Freitagsgebet von Muslimen in der Stadt. Hierzu und zur Situation von Muslimen habe ich mit einer Frau (Anfang 30) gesprochen, die 2015 aus Syrien nach Deutschland kam. Sie ist Mitglied der Initiative und engagiert sich seit ihrer Ankunft selbst für Geflüchtete, eben auch mit Blick auf deren religiöse

6 Näheres zur Initiative unter: www.engagiertes-weissenfels.de

Bedürfnisse. Sie stellte die Anfrage, ob es in der Stadt (oder der Kirchengemeinde) einen Ort gibt, an dem Muslime ihr Freitagsgebet verrichten können. Sie hat damit eine Entwicklung initiiert, an deren Ende es jetzt diesen von der Stadt bereit gestellten Ort gibt. In dem Interview im Januar 2018 wurde deutlich, dass sie sich freut, zur Schaffung des Gebetsraumes beigetragen zu haben – auch wenn sie selbst gar nicht an den dortigen Gebeten teilnimmt, weil sich in einem solchen Raum nur Männer treffen. Für sie ist das in Ordnung, denn sie lebt ihren Glauben für sich. Sie betonte: Das Lesen im Koran, das Beten und auch der Ramadan sind ihr wichtig. Allerdings ist mein Eindruck, dass sie in besonderer Weise als Muslima das lebt, was sowohl Islam, Christentum und Judentum fordern, nämlich für andere da zu sein und den Frieden (Salam) zu suchen. Hierzu einige Auszüge aus dem Gespräch:

Wie siehst du die religiöse Situation hier in Weißenfels?

Für Muslime meinst du?

Ja, aber auch für andere.

Also für andere: Ich kenne so viele Leute, die haben nichts mit Religion zu tun. Die glauben, oder sie haben ihre Glauben. Egal an was. Nicht nur an Gott, sondern an Natur. Irgendwas anderes. Auch ich kenne Leute wie dich, die haben viel mit Religion zu tun. Für Muslime: Ich finde das ein bisschen kompliziert. Alle haben immer noch Islamphobie. Alle.

Hier in Deutschland, in Weißenfels?

Überhaupt. In Deutschland, in Europa. Also, wenn manche hören, die ist Muslima, der ist Moslem, dann immer kommt die Angst. Warum? Ich weiß nicht. Also, sie nehmen einen nicht als Mensch, sondern wirklich als Moslem wahr.

Und damit verbunden die Angst vor Fremdem? Oder vor Terror?

Nicht vor Fremden. Nur vor Muslimen.

Islam ist hier vielen Menschen fremd. Und was fremd ist, macht vielen Menschen Angst.

Was bedeutet fremd? Es gibt hier Christen; die, die nicht glauben, Juden, vielleicht irgendwas anderes. Aber diese Angst immer vor dem Islam. Alles andere ist auch fremd. Was bedeutet für dich fremd?

Ich verstehe, was du meinst. Bloß ist der Islam vielen Menschen hier fremder als Christentum. Wobei Christentum auch vielen Menschen fremd ist. Wie lebst du deinen Glauben?

Also weniger als zu Hause.

Weniger als in Syrien?

Ja. Aber immer noch. Ich mache immer noch Ramadan. Ich bete noch zu Hause.

Und liest du auch den Koran?

Ja. [...]

Verstehst du es, dass es für viele Menschen ein Problem ist, dass die Stadt diesen Ort (des Gebetes) zur Verfügung stellt?

Das habe ich auch bei dieser kleinen Aktion, die ich gemacht habe, gemerkt. Das ist bei Facebook, und du kannst dir nicht vorstellen, wie die Reaktionen waren.

Die Aktion war, dass du gesammelt hast für die „Weißenfelder Tafel“.

Genau. Lebensmittel und Geld. Und mit dem Geld habe ich auch einen großen Einkauf gemacht.

Und du hast da ja auch eine sehr wichtige Pflicht im Islam, Almosen zu geben, erfüllt. Aber war das dein Beweggrund, oder hast du das einfach gemacht, um Dankbarkeit zu zeigen?

Beides. [...]

Und was sind die Reaktionen bei Facebook?

Also manche sagen: sehr gut, sehr toll und so weiter. Manche haben nicht mitgemacht, aber haben mich gelobt. Und andere sagen: Sie muss nach Syrien gehen, ihren Leuten in Syrien helfen. Wir brauchen keine Hilfe. Also, ja, geh nach Syrien, du gehörst uns nicht! Und ich sage: Doch, ich gehöre Deutschland! Also nicht euch, nicht ihnen, sondern ich gehöre zu Deutschland. Ich bin ja hier. [...]

Wie siehst du die Zukunft der Religion allgemein? Also, es gibt viele, die sagen, die Religion ist verantwortlich für Krieg und Gewalt.

Nein! Weil es gibt Menschen, die kontrollieren das, wie sie wollen. [...] Wenn die Regierung etwas kontrollieren möchte, ist die einzige Möglichkeit die Religion. [...]

Wo gibt es Begegnung zwischen Islam und Christentum und Judentum? Überschneidungen und Gemeinsamkeiten?

Alles kommt von Gott. Religion, alle Religionen sind von Gott. Und ihr habt den Propheten, wir haben auch den Propheten. [...]

Ist Religion in Deutschland eher Privatsache oder etwas, das auch im öffentlichen Leben eine Rolle spielt?

Beides. Es ist Privatsache, aber es spielt auch eine Rolle, wie du mit den anderen umgehst. Das zeigt auch, wer du bist. Aber ich hoffe, irgendwann wird das immer mehr

eine private Sache sein. Also, wenn die Menschen auf den anderen als Menschen gucken, da gibt es nur den Menschen. Ist egal, ob Christ, Moslem oder irgendwas anderes. Er ist ein Mensch. Verstehst du?

Evangelische Kirchengemeinde Weißenfels

2016 kamen auf mich als Pfarrer die ersten Menschen aus dem Iran und Afghanistan zu. Sie wollten getauft, sie wollten Christen werden. Viele andere folgten. Die Aufgabe, diesen Menschen dabei die Inhalte des christlichen Glaubens vorzustellen, scheiterte zunächst an der Sprache. Worte wie „Tisch“ oder „Stuhl“ lassen sich ohne Probleme auch ohne Wörterbuch übersetzen. Worte wie „Heiliger Geist“, „Gott“, „Barmherzigkeit“ oder auch „Dankbarkeit“, also Worte, die vorrangig abstrakte Sachverhalte beschreiben, zu übersetzen, stellte sich als eine der großen Herausforderungen heraus. So wurde zunächst nach dem persischen Wort gesucht, mit Bildern und Geschichten, um dann das deutsche Wort zu lernen. Dadurch wurde deutlich, wie wichtig sprachliches Entgegenkommen ist: Versuche ich deine Worte zu lernen oder zumindest zu sprechen, wirst du es auch einfacher haben, dich meiner Sprache zu nähern. Nebenbei sorgt das dann auch für viel Heiterkeit. Auch hier spielen Begegnung und Beziehungsaufbau und vor allem das gegenseitige Interesse an der jeweilig anderen Kultur eine große Rolle.

Geflüchtete aus dem Iran und Afghanistan bilden mittlerweile eine deutlich wahrnehmbare Gruppe in der Kirchengemeinde, vor allem durch ihren regelmäßigen Gottesdienstbesuch. Natürlich gibt es auch Vorurteile seitens einiger Menschen aus der Gemeinde. Selten werden diese Vorurteile offen thematisiert. Es gibt aber Gemeindeglieder, die nicht mehr kommen, seitdem die Gottesdienstgemeinde von der Gruppe der Iranerinnen und Iraner so stark und regelmäßig frequentiert wird. Aber es gibt eben auch die Offenheit, sich auf das Fremde einzulassen oder es einfach zu akzeptieren. Im Gottesdienst finden verschiedene biblische Lesungen statt. Seit einem Jahr wird deren wichtigste, die Lesung des Evangeliums, in Deutsch und in Persisch vorgelesen. Auch das hat zu Widerständen geführt. Den Einheimischen muss diese Art der Begegnung mit dem Anderen immer wieder neu kommuniziert und für Verständnis geworben werden. Es gibt aber auch hier Grenzen. Ich habe einer Mutter die Taufe ihrer Kinder verweigert, da der Vater noch im Iran ist. Er hätte laut Kirchenrecht zustimmen müssen. Ohne die Zustimmung des Vaters können die Kinder erst mit 14 Jahren getauft werden. Erst dann sind sie „religionsmündig“.

Für eine positive Überraschung meinerseits sorgte die Entscheidung des Gemeindegemeinderates – und hier vor allem des Gemeindegemeinderatsvorsitzenden –, einer Gemeinde von Eritreern einen Gemeindegemeinderaum als Versammlungsort zur Verfügung zu stellen. Die Bemühungen um einen Raum gingen von einem jungen Mann aus, der des

Deutschen schon gut mächtig ist. Er ist auch unser erster Ansprechpartner. Bei den Eritreern handelt es sich um eine zahlenmäßig starke koptische Gottesdienstgemeinde, die sich drei bis vier Mal in der Woche trifft. Interreligiöse Begegnungen zu Einheimischen sind hier eher selten, denn die Unterschiede in der „praxis pietatis“ sind sehr groß. Und doch wurde für die koptische Gemeinde mit dem Ort des Zusammenkommens die Versicherung einer gemeinsamen Identität möglich und so eine Kraftquelle erschlossen. Hier und da finden zaghafte Annäherungen statt, und neben einem großen Traditionsbewusstsein der Eritreer nehme ich auch immer wieder Dankbarkeit wahr und stehe mit dem Gemeindeleiter in Kontakt. Darüber hinaus braucht es aber eben auch immer Menschen von beiden Seiten, die Brücken bauen, sich öffnen.

Die Würde des Menschen ist unantastbar

Artikel 1 des Grundgesetzes soll die Grundlage des Miteinanders in der Diversität des Daseins der Menschen in Deutschland sein. Darüber, dass diese Würde in vielfältiger Weise verletzt wurde und wird, dürfte Konsens bestehen. Auch die Religion hatte und hat daran Anteil, wenn sie instrumentalisiert und missbraucht wird. Jede Religion oder religiöse Gemeinschaft muss sich dem gesetzlich verankerten Grundsatz der Menschenwürde unterwerfen: „Alle Religionen müssen sich im Staat des Grundgesetzes damit bescheiden, nur die internen religiösen Bedürfnisse zu regeln. Natürlich dürfen sie auch zu politischen Angelegenheiten eine Meinung haben [...] In weltlichen Angelegenheiten können sie keinen Absolutheitsanspruch erheben.“ (Gramm/Pieper 2018: 56 f.) Zugleich garantiert der Staat die Religionsfreiheit und gibt jedem und jeder die Möglichkeit, ihre Religion im Rahmen des Grundgesetzes auszuüben: „Für das Miteinander von Staat und Religion gelten das Neutralitäts- und das Gleichbehandlungsgebot (Paritätsgebot).“ (ebd.: 58)

Wo die Menschenwürde als oberste Maxime eines gelingenden Lebens angesehen wird, müssen Religionen mit Absolutheitsanspruch zurücktreten. Dem Individuum wie auch der religiösen Gemeinschaft wird dabei zugleich zugestanden, in dem jeweiligen Glaubensinhalt den einen Weg zu Glück, Erlösung und einem gelingenden Leben zu finden. Dass dies durchaus zu einem inneren Konflikt im Leben eines Gläubigen führen kann, machen Geschichte und Gegenwart deutlich. Wird etwas als heilsam und gut erkannt, neigen Menschen dazu, dies auch anderen mitzuteilen – oder eben aufzuzwingen. Was eben noch heilsam und gut war, kann sich so sehr schnell ins Gegenteil verkehren. Mit Blick auf die Gläubigen der abrahamitischen Religionen, die im Fokus dieses Essays stehen, sind die Menschenwürde und damit auch die Liebe zum Menschen das Verbindende. Sie stellen den Kern der christlichen, der „jesuanischen“ Botschaft, gerade der Evangelien und insbesondere der Bergpredigt dar. Darin kann man aber auch eine Brücke zum Islam sehen, dessen Kernbotschaft sich nicht wesentlich unterscheidet: „Die Eigenschaft Gottes, mit der Gott sich im Koran am häufigsten be-

schreibt, ist die Barmherzigkeit. Das arabische Wort rahma (Barmherzigkeit) leitet sich von rahim (Mutterleib) ab. Die Bedeutung von Barmherzigkeit gewinnt dadurch eine physische und emotionale Konnotation mütterlicher Liebe“. (Khorchide 2016: 37)⁷

Wenn Religionen sich dieser ihrer – auch gemeinsamen – Wurzeln von Barmherzigkeit und Liebe besinnen, gibt es Begegnungsmöglichkeiten. Das ist kein frommer Wunsch, sondern wird an vielen Stellen Wirklichkeit – auch in einer stark säkularisierten Stadt wie Weißenfels, wie die oben geschilderten Erfahrungen zeigen.

Literatur

- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2009): Migration – Religion – Integration, Politische Akademie, Referat Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog, „Policy. Politische Akademie“ Nr. 30, Berlin.
- Gramm, Christoph, und Stefan Pieper (2018): Kompass für Deutschland. Orientierung im Staat des Grundgesetzes, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Griese, Hartmut (2017): Blick nach vorne und zurück: Gespräch mit einem Migrationsforscher, in: Sievers, I. und F. Grawan (Hrsg.), Flucht-migration, gesellschaftliche Teilhabe und Bildung, Frankfurt/Main, S. 21.
- Hofheinz, Marco (2016): Religion – Motor oder Hemmschuh der Integration? Oder: Mehr Religionsfreiheit wagen! in: Hessische Blätter für Volksbildung, Nr. 4, 2016, S. 347.
- Huber, Wolfgang (2007): „Im Geist der Freiheit. Für eine Ökumene der Profile“, Freiburg i.Br.
- Khorchide, Mouhanad (2016): Islam ist Barmherzigkeit: Grundzüge einer modernen Religion, Freiburg i.Br.
- Krech, Volkhard (2009): Islam und Integration – 12 Thesen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2009): Migration – Religion – Integration, Politische Akademie, Referat Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog, „Policy. Politische Akademie“ Nr. 30, Berlin, S. 10–11.
- Kreye, Andrian (2017): Hier kommen die Gläubigen, SZ-Serie von Martin Schoeller, in Süddeutsche Zeitung, 01. Dezember 2017, <http://www.sueddeutsche.de/kultur/sz-serie-die-glaeubigen-1.3772295>
- Lehmann, Hartmut (2009): Migration – Religion – Integration: historische Perspektiven, aktuelle Theorien, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Migration – Religion – Integration, Politische Akademie, Referat Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog, „Policy. Politische Akademie“ Nr. 30, Berlin, S. 4–5.
- Meyer, Harding (2009): Versöhnte Verschiedenheit. Aufsätze zur ökumenischen Theologie, Bd. 3, Paderborn.

7 Und weiter heißt es: „Dort, wo der Mensch gedemütigt wird, dort, wo seine Würde nicht mehr anerkannt wird, herrscht Erbarmungslosigkeit im menschlichen Zusammenleben. Die Anerkennung der Würde jedes Menschen schafft Beziehungen, die auf Gleichheit und Gerechtigkeit beruhen. Die göttliche Erwählung des Menschen begründet seine Würde, und daher ist er berufen, die Würde aller seiner Mitmenschen zu wahren und sich dafür einzusetzen.“ (Khorchide 2016: 111)

Impressionen aus den Projektkommunen



Ilmenau



Saarlouis



Mühlacker



Germersheim



Zittau



Goslar



Steinfurt



Weißenfels



Saar-louis



Zittau



Ilmenau



Michelstadt



Goslar



Weissenfels



Germersheim



Mühlacker



Michelstadt



Mühlacker



Saarlbouis



Steinfurt



Germersheim



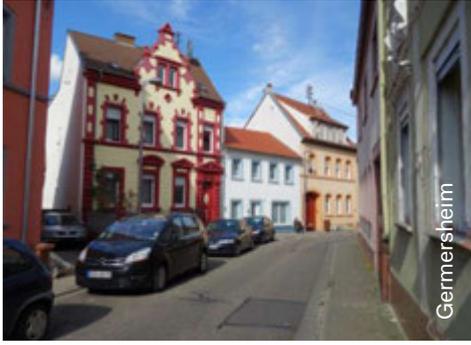
Ilmenau



Goslar



Weißenfels



Germersheim



Weißenfels



Ilmenau



Goslar



Steinfurt



Mühlacker



Saarlouis



Steinfurt

C

Kommunale Steuerung,
Kooperation und Vernetzung



Ricarda Pätzold (Bearbeitung Text), Bea Davies (Illustrationen)

„Wer ist Wir? Wir sind das Wir!“ Bürgermeisterinnen und Bürger- meister im Dialog

Soll ein Thema in den Städten hervorgehoben oder eine Situation verändert werden, steht zu Beginn des entsprechenden Prozesses meistens das Bekenntnis des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin, das Ganze zur Chefsache zu machen. So ist es wenig verwunderlich, dass sich auf die Forderung „Integration ist Chefsache“ – pauschal zusammengefasst – kommunale Praxis und Forschung einigen können. „Integrationspolitik [...] bedarf einer eindeutigen Option der Stadtspitze, die erkennbar für eine konsequente und nachhaltige Integrationspolitik nach innen und außen steht“ (Filsinger in BS/BMI 2005: 20). Diese Forderung ist nicht nur selbstgewählt und ein Lippenbekenntnis der Stadtspitze selbst, sondern wird auch von Außenstehenden wie der kommunalen Arbeitsebene, der Zivilgesellschaft oder auch der Forschungslandschaft eingefordert, um einem wichtigen kommunalen Thema den nötigen Nachdruck zu verleihen. In jüngerer Zeit konnte dies erneut im Zuge der Zuwanderung Geflüchteter beobachtet werden. Nicht ohne Grund: Den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der Städte und Gemeinden wurden auch bei dieser Herausforderung die notwendigen Entscheidungskompetenzen und Handlungsspielräume zugetraut, um kurzfristige und langfristige Lösungen zu finden. Darüber hinaus waren und sind sie zum Erfolg verdammt, denn in ihrem Verantwortungsbereich mussten erst die Unterbringungen und heute sowie zukünftig das Zusammenleben gestaltet werden.

Was können Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bewegen?

„Die politischen Repräsentanten Deutschlands haben in den letzten Jahren einiges an Vertrauen in der Bevölkerung verloren. [...] Auf der kommunalen Ebene in Deutschland

ist jedoch zu beobachten, dass die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen in der Bevölkerung eine relativ hohe Wertschätzung genießen“ (Kost 2012: 5).

„If Mayors Ruled the World“ lautet ein Buchtitel des US-amerikanischen Politikwissenschaftlers Benjamin R. Barber (2013a). Dieser formuliert darin nicht weniger als die Idee einer neuen Weltordnung, die er als „demokratischen Glokalismus“ bezeichnet. Verkürzt lautet der Befund, dass globale Herausforderungen auch einer globalen Antwort bedürfen. Die Kompetenz dazu sieht Barber bei kulturell verwurzelten und zugleich vernetzten Persönlichkeiten – den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern –, da er unabhängige Institutionen (UN usw.) für nicht (mehr) handlungsfähig bzw. durchsetzungsstark genug erachtet. Weltpolitik soll damit eine urbane Verankerung erfahren, die Städte bzw. weltweite Städtenetzwerke sollen als Orte einer lebendigen, partizipatorischen Demokratie an die Stelle der Nationalstaaten treten, die ihre einstige demokratische Integrationskraft immer weniger entfalten können¹. „Die Polis war die Wiege der Demokratie, dann erst kam der Staat. Jetzt stehen wir vor der nächsten Entwicklungsstufe: der Kosmopolis, der Weltstadt“ (Barber 2013b). Vier Argumentationslinien begründen die in die Städte gesetzten Hoffnungen und plädieren für ein stärkeres Gewicht städtischer Politik (vgl. Kieselbach 2017: 19 ff.):

- Erstens seien das unmittelbare gesellschaftliche Zusammenleben und die unmittelbare Teilhabe an der gemeinsam geteilten Öffentlichkeit ein Charakteristikum von Städten. Da jedes politische Handeln seinen Anfang in der Nachbarschaft, in den Städten nehme, prägen diese auch das Verständnis von Öffentlichkeit. Durch den weltweiten Urbanisierungsschub leben immer mehr Menschen in städtisch geprägten Räumen, wenn sie auch nicht gleichermaßen über Teilhabechancen verfügen.
- Zweitens entfalteten die Ergebnisse von Entscheidungen in den Städten oft eine unmittelbare Alltagsrelevanz und seien für alle spürbar und sichtbar. Dies sei auch die Begründung für das oft wesentlich konsensorientierte Handeln – im Unterschied zu einer ideologiebasierten Politik auf nationalstaatlicher Ebene.²
- Drittens sieht Barber in den Städten eine interdependente und kooperative Praxis, die auf Basis von demokratischen Prinzipien Bürgerpartizipation und Steuerungs-

1 "The 19th century was a century of empires; the 20th century was a century of nation states. The 21st century will be a century of cities." Wellington E. Webb (ehemaliger Bürgermeister der US-amerikanischen Stadt Denver).

2 Dass die Möglichkeit einer kollektiven Selbstbestimmung das Interesse an politischer Partizipation steigern würde, bestätigt sich in Deutschland so nicht, liegt doch die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen meist deutlich unter der bei der Bundestagswahl. Allerdings liegt die Wahlbeteiligung in kleineren Kommunen in der Regel höher als in Großstädten, was auf eine höhere Bindungskraft des Gemeinwesens zurückgeführt wird (vgl. Gehne 2012: 58 f.).

macht miteinander in Einklang bringt. Die in einzelnen Städten erarbeiteten Konzepte können dann anderen wiederum als Anregung dienen.

- Viertens seien die Bürgermeister ein wesentliches demokratisches Zukunftspotenzial der Städte. Diese seien mittels Votum und Kontrolle ihrem lokalen Umfeld verpflichtet, könnten sich aber informell austauschen, um schnell implementierbare, ideologiearme Lösungen zu erarbeiten. Die Chance liege eben in der Verbindung aus Bürgernähe, Pragmatismus und potenzieller Weltoffenheit.

An dieser Stelle sollen weder die Plausibilität noch die Durchsetzbarkeit von Barbers – zum Teil utopisch anmutendem – „stadtbasiertem Weltdemokratiekonzept“ im Detail vorgestellt und diskutiert werden. Es geht vielmehr um das beschriebene Potenzial und die Bedeutung von Städten als Gesellschaftsräumen sowie um die den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern zugeschriebene Rolle als Bindeglieder zwischen kleinteiligen lokalen Strukturen und globalen Herausforderungen. Diese Betrachtungsweise wirkt noch utopischer, wenn man sie mit der Einschätzung einer Studie der Bertelsmann Stiftung u.a. (BS/DST/DStGB 2008) kontrastiert: „Bürgermeisterinnen und Bürgermeister als hauptsächliche Repräsentanten der kommunalen Ebene verfügen über ein vergleichsweise schwaches überregionales oder gar bundesweites Standing. Ohne konkreten Bezug auf eine bestimmte Stadt bzw. Gemeinde oder auf ein lokales Ereignis erreichen Bürgermeister grundsätzlich eher wenig überregionale Präsenz“ (ebenda: 6). Beide Sichten müssen aber keinesfalls als Widerspruch gesehen werden, denn Städte finden – auf der lokalen Ebene – immer wieder einen Umgang bzw. Lösungen für globale Herausforderungen. Aber die Stadtspitzen sind nicht regelmäßig in Entscheidungsprozesse der übergeordneten Institutionen eingebunden. So verschaffen die Interessenvertretungen, wie der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund, den Belangen und Interessen der Städte auf der Landes- und Bundesebene Gehör.

So liegt die – in der „Bertelsmann-Studie“ benannte – eher geringe überlokale Sichtbarkeit auch an der Stellung der Kommunen, die keine eigenständige Ebene des Staates sind, sondern formal ein Teil der Landesverwaltung. Dies bedeutet, dass Land und Bund die Selbstverwaltungsrechte der Kommunen (Grundgesetz Artikel 28 Absatz 2) ganz erheblich („im Rahmen der Gesetze“) einschränken können. Die Länder legen auch – im Rahmen der in der jeweiligen Kommunalverfassung enthaltenen Gemeindeordnung – den rechtlichen Rahmen für die Kommunalpolitik fest. Dazu zählen die Aufgabenverteilung zwischen Bürgermeister und Rat, die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger sowie die Grundlagen und Aufgaben der Kommunalverwaltung.

Die Kommunalverfassungen der Länder ähneln sich in ihrer Grundstruktur insofern, als ab den 1990er-Jahren überall die Direktwahl der Bürgermeister eingeführt wurde. Damit wurde auch die in einigen Ländern bis dato vorhandene Trennung zwischen

Ratsvorsitz und Verwaltungsleitung aufgehoben. Die jeweilige „Macht“ der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister hängt vor allem von zwei Faktoren ab: einerseits von ihrer Unabhängigkeit vom Rat und von politischen Parteien, andererseits von ihrem Einfluss auf die Verwaltungsführung. Gehne (2012: 30 f.) analysiert dieses Machtpotenzial und kommt zu dem Schluss, dass die Baden-Württembergischen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister (auch die in Brandenburg und Sachsen-Anhalt) mit wesentlich umfassenderen Kompetenzen ausgestattet sind als deren Kolleginnen und Kollegen in NRW und Hessen. Derzeit findet die Diskussion der Auswirkungen der jeweiligen Gemeindeordnungen ausschließlich im juristischen Raum statt, so dass z.B. sozioökonomische Rahmenbedingungen keine Beachtung finden (vgl. Holtkamp 2005: 16). Auch wenn die Reform in den 1990er-Jahren nicht zuletzt vor dem Hintergrund von Effizienz³ gestartet wurde, fehlt bis heute die Debatte, ob Effizienzgewinne erzielt wurden oder auch Partizipation – etwa als Gegenmittel zu Politikverdrossenheit – nun bessere Chancen hat (vgl. ebenda: 30).

Unstrittig ist: Die Erwartungen an die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sind hoch. „Aus Sicht der Bürgerschaft ist der Bürgermeister eindeutig die zentrale Figur in der Kommunalpolitik. Der Bürgermeister einer Kommune ist in der Regel der bekannteste Kommunalpolitiker, in größeren Städten sogar häufig der einzige Kommunalpolitiker, der den Bürgerinnen und Bürgern namentlich bekannt ist“ (Gehne 2012: 37). Insofern bilden Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wichtige Anker, da „gesellschaftliche Vertrauens- und Solidaritätsbindungen zugleich in scheinbar immer kleinere Sozialzusammenhänge“ (Kieselbach 2017: 27) zerfallen. Inwieweit sie aber den Herausforderungen tatsächlich selbst- und nicht fremdbestimmt begegnen können, ist eine Diskussion, die noch intensiver als bislang geführt werden könnte und sollte.

Um die Voraussetzungen des Handelns, das eigene Rollenverständnis und die Einschätzung zur Reichweite des eigenen Handelns erfassen zu können und in ihrer Unterschiedlichkeit sichtbar zu machen, wurde im Vielfalt-Projekt ein „kleines Parlament“ in Form eines Dialogs der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aus den Projektkommunen initiiert. Hergestellt wurde damit eine Art „Kammer des Zuhörens“ (Barber 2013a: 341), in welcher der sachliche Austausch im Mittelpunkt stand. Am 2. Februar 2018 trafen sich sieben von neun Stadtspitzen und debattierten vier Stunden über ihre Rolle in den Städten, über Integrationsaufgaben und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen. Auf den folgenden Seiten sind Ausschnitte aus dem Gespräch zu-

3 Kommunale Akteurskonstellationen (politics) bringen unterschiedliche Haushaltsergebnisse hervor (policy) – Entscheidungsmuster werden präjudiziert von unterschiedlichen Arrangements der Gemeindeordnung (polity) – logische Konsequenz der Änderung der Arrangements. Verschuldung der Kommunen als großes Thema: Das Modell des ehrenamtlichen Bürgermeisters und des hauptamtlichen Stadtdirektors (NRW) wurde u.a. von Gerhard Banner verantwortlich gemacht für Ausgabenexplosion, während der hauptamtliche Bürgermeister in Baden-Württemberg als Garant der sparsamen Mittelverwaltung galt (vgl. Holtkamp 2005: 14).

sammengestellt. Sie sollen für sich selbst sprechen und bleiben daher weitgehend unkommentiert.

Moderator versus Macher – Rolle und Selbstverständnis von (Ober-)Bürgermeisterinnen und -Bürgermeistern

„Der Bürgermeister ist die Gallionsfigur der kommunalen Selbstverwaltung.“ (Gehne 2012: 10)

Es wird häufig gefordert, Themen zur „Chefsache“ zu erklären – etwas in Bewegung zu bringen, Begeisterung zu säen, gegebenenfalls auch Stimmungen entgegenzutreten. Aber wie viele „Herzensprojekte“ kann man verfolgen? Wie stark kann/muss man sich in Einzelthemen einbringen? Reicht es etwa, Fragen auf die Agenda zu setzen – und diese werden dann weiter bearbeitet?



„Die Bindungskräfte nehmen ja insgesamt ab. Und obwohl jeder selbst daran teilhat und nicht mehr bereit ist, diese Bindungen herzustellen, wächst gleichzeitig die Unruhe. Also ich glaube wirklich, dass das ein ganz, ganz schwieriges Thema ist, wie schaffen wir es, Bindungen untereinander heute überhaupt zu definieren und herzustellen. Ich halte viel davon, dass wir in die Viertel reingehen und dass man als Stadt versucht, Beziehungen herzustellen, dass man irgendwo einen Raum hat, wo Bedürfnisse artikuliert werden können. Den Bürgermeister kennen alle. Und das schafft eine gewisse Art von Vertrauen. Die Schwelle zum Bürgermeister ist immer noch die niedrigste. Und das ist unsere Aufgabe, dass wir der Kern sind, der diese Bindung versucht zu initiieren. Das kann man auch mit einem Büro in einem Stadtteil machen.“ Bürgermeister Stephan Kelbert, Stadt Michelstadt

„Der Bürgermeister muss immer der Ansprechpartner sein und auch Brückenbauer. Es muss möglich sein, mit dem Bürgermeister sprechen zu können – in unseren Städten sind die Dimensionen schon zu groß, dass man nicht mit jedem einzelnen Bürger seine Probleme lösen kann –, aber im Prinzip muss er der Ansprechpartner sein, wenn es darauf ankommt. Und er muss die Grundstimmung und die Grundlinie vorgeben.“ Oberbürgermeister Frank Schneider, Stadt Mühlacker

„Auf die Menschen zugehen, wer anders als die Bürgermeisterin sollte das machen? Mit den Menschen kommunizieren und ihnen zeigen: »Das, was Ihr dort in den Medien wahrnehmt, ist die eine Welt, aber das, was hier vor Ort praktiziert wird, ist die andere Seite, die reale Welt«. Die Grundstimmung wird auch durch die Haltung der Bürgermeisterin in der Öffentlichkeit beeinflusst. Die Bürgermeisterin kann vieles bewegen. Wichtig ist es, auch die Verwaltung mitzunehmen, nach innen zu wirken, um nach außen ein positives Bild abzugeben, sich im Team zu präsentieren und nicht als einsamer strahlender Held durch die Stadt zu schreiten.“ Bürgermeisterin Claudia Bögel-Hoyer, Kreisstadt Steinfurt



„Natürlich ist der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin immer Vorbild. Das wissen wir alle. Und wie ich persönlich mit Zuwanderern umgehe, das wird natürlich auch wahrgenommen. Bin ich korrekt, bin ich freundlich, besuche ich sie, indem ich etwa ihre Gaststätten frequentiere bzw. indem ich, wenn ich jemanden treffe, ihm auf die Schulter klopfе und sage: Na, wie geht's denn?“ Oberbürgermeister Gerd-Michael Seeber, Stadt Ilmenau



„Wir haben schon eine Vorbildfunktion als Bürgermeister. Wir gehen in die Moschee, wir gehen zu türkischen Veranstaltungen, wir gehen zu russischen Veranstaltungen... Wenn ich durch Germersheim laufe, kommen schon die Kindergartenkinder sämtlicher Nationen: »Hallo, Bürgermeister«, »Hallo, Marcus«, »Hallo, Herr Schaile«. Und wenn ich jetzt ein Bürgermeister wäre, der sagen würde, nein, da gehe ich nicht hin, dann würden die Leute dann sagen: »Ach, guck mal, der Bürgermeister will mit denen auch nichts zu tun haben.« Der Bürgermeister muss für alle da sein, dann ist er der richtige Bürgermeister. Das ist unser Job, wir müssen einfach als Vorbild, als Leuchtturm nach vorne gehen und sagen: Okay, alle sind unsere Bürger. Sind ja auch alle, die zu uns kommen.“ Bürgermeister Marcus Schaile, Stadt Germersheim

„Dafür ist man ja Bürgermeister und nicht ein Aktenmeister. Wir sind zum Moderieren da, wir sind dazu da, zuzuhören und zu gucken, wie kann man die Gemengelage in der Stadt so aufrechterhalten, dass es schön miteinander ist, dass es liebenswert bleibt, dass es liebenswert bleibt. Und ich finde, das ist erst mal in erster Linie die wichtigste Aufgabe: bei den Menschen zu sein.“ Bürgermeisterin Claudia Bögel-Hoyer, Kreisstadt Steinfurt

„Es sollte einfach ins Bewusstsein rücken, dass die Bürgermeister immer an der Front stehen, dass die Mitarbeiter einer Stadtverwaltung an der Front stehen, dass sich Integration in den Kommunen abspielt – klein, groß, ganz egal. Und dass es ins Bewusstsein rückt, wo sich das Wir abspielt: vor meiner Haustür, beim Bürger. Und was ist ihm am nächsten? Seine Gemeinde. Das muss man auch offen ansprechen: Wo ist das Wir? Es ist unsere Aufgabe als Bürgermeister, dafür zu sorgen, dass unsere Gemeinden und Städte funktionieren – das ist unser Job. Das Flüchtlingsthema ist ein Gradmesser. Als es in der Hochphase darum ging, dass Sporthallen belegt werden als Unterkunft, dann kochte die Stimmung natürlich hoch. Dann kommen die Emotionen der Nachbarn: Was passiert jetzt? Dann gibt es nur eine Möglichkeit: Die Leute einzuladen. Der Bürgermeister muss vorn stehen und sagen, was Sache ist. Da kann nicht irgendein Mitarbeiter kommen oder sonst irgendjemand. So was kann nur der Bürgermeister: Vertrauen herstellen, Vertrauen bilden.“ Oberbürgermeister Frank Schneider, Stadt Mühlacker



„Es muss unsere Rolle als Bürgermeister sein, dass wir die Leute herholen, wenn wir erkennen, wenn irgendwas nicht in die richtige Richtung läuft. Ich hole den Vorstand von DITIB zu mir oder den Vorstand der deutschen Landsmannschaft aus Russland und spreche mit ihnen: »Was können wir tun, wo läuft's, wo knackt's, was für Probleme habt ihr?« Das spricht sich rum, dass man mit dem Bürgermeister reden kann. Und dann kommen sie das nächste Mal und sagen: »Ach, da haben wir das oder haben das.« ... Wir können viel tun, aber wir müssen es auch tun. Wir müssen natürlich auch in ein Terrain gehen, wo wir uns vielleicht nicht so ganz wohlfühlen oder wo wir von woanders Prügel kriegen, weil wir jetzt da waren und woanders eben nicht.“ Bürgermeister Marcus Schaile, Stadt Germersheim

Von der Zuwanderung zur Integration – Erkenntnisse aus dem Krisenmodus

In Umbruchsituationen besteht die Anforderung, aber gleichzeitig auch die Gelegenheit, sich grundsätzlich über die Verfasstheit von Stadtgesellschaft Gedanken zu machen. Welche Themen bringen Stadtgesellschaft zusammen? Welche trennen sie? Welche Ansprüche werden an das Zusammenleben von Alteingesessenen und Zuwanderern gestellt? Von welchen Annahmen z.B. über Integration wird ausgegangen und sind diese tragfähig?



„Für uns ist Integration tatsächlich im wahrsten Sinne des Wortes Neuland. Es kam der Zeitpunkt, wo ich gesagt habe: Jetzt schauen wir mal ein Stückchen weiter und betrachten die Bevölkerungsstruktur im Detail. Und wir fanden 2.500 Zugewanderte aus Polen. Bis dato waren diese gar nicht auffällig, und relativ viele haben dauerhaft ihren Wohnsitz nach Weißenfels verlegt. Dann bin ich zur Katholischen Kirche und habe gefragt: »Wisst ihr das eigentlich?« Die Antwort lautete: »Ja, wir wissen das, aber ...«. Die Distanz habe ich nicht verstanden. Jetzt fragen wir uns: Wie sieht es denn in anderen Kommunen aus, die eine ganz andere Migrationshistorie haben? Da waren es die türkischen Arbeitnehmer, die unsrigen kommen aus Polen. Wir brauchen Zuwanderung in den Arbeitsmarkt und darum werden wir uns in Zukunft kümmern.“
Oberbürgermeister Robby Risch, Stadt Weißenfels

„Eigentlich bedauere ich, dass wir uns mit Integration erst so spät befassen. Aber die Zuwanderung Geflüchteter hat jetzt erst das Thema Integration noch mal neu nach oben gespült. Wobei das Flüchtlingsthema an sich bei uns überhaupt keine so große Rolle spielt. Wir nehmen aber die Parallelwelt wahr, die sich in Jahrzehnten aufgebaut hat, weil eben gerade die türkische Community eigene Handwerker hat, eigene Apotheken. Nur, wir haben es einfach laufenlassen, eigentlich hätte man schon lange daran arbeiten müssen. Das sind alles so klassische Integrationsprobleme, die aufpoppen – wir erarbeiten jetzt ein Integrationskonzept im Gemeinderat.“ Oberbürgermeister Frank Schneider, Stadt Mühlacker

„Was mich auch bei der ganzen Integrationsdebatte wirklich angreift: Ich habe natürlich nicht nur Menschen, die zu uns kommen, sondern ich habe verschiedene Gruppen, die zu uns kommen, die miteinander nichts, aber auch gar nichts zu tun haben wollen. Da finde ich dann den Integrationsbegriff schon spannend. Es geht um Verständnis, Toleranz, Akzeptanz, darum, dass man einfach erkennt: Ich lasse dem einen seinen Lebensstil, solange er nicht meinen eigenen beeinträchtigt. Das ist ein Mindestmaß für mich. Und für mich ist wichtig, dass ein Mensch, egal, wo er lebt, in meiner Stadt zumindest die Chancen hat, sich selbst zu verwirklichen. Das ist auch eines jeden Aufgabe. Der andere Punkt ist: Wenn Leute irgendwo hingehen – aus welchem Grund auch immer –, dann werden sie nicht automatisch jemand anderes. Das ist eine völlig verquere Vorstellung, dass Integration bedeutet, sie sprechen nicht nur Deutsch, sondern sie essen auch noch deutsch oder sie leben deutsch. Das hat damit aber nichts zu tun.“
Oberbürgermeister Thomas Zenker, Stadt Zittau



„Dieser heilsbringerartige Wunsch: Man muss die doch jetzt alle integrieren, die müssen doch so werden wie wir, die müssen doch zu uns, in die Feuerwehr... Davon muss man sich lösen.“ Bürgermeister Stephan Kelbert, Stadt Michelstadt



„Es zeigt sich ja immer wieder: Da, wo wenige sind, ist der Vorbehalt gegen Immigranten größer als da, wo viele sind. Vielleicht sollte man die ganze Situation auch mal von der anderen Warte aus betrachten und nicht immer sagen: Wir müssen sie integrieren. Vielleicht muss man auch schauen: Wollen sie integriert werden? Oder wie können wir sie ansprechen, um sie zu integrieren? Man versucht, die Leute zu integrieren, geht auf sie zu, führt mit ihnen Gespräche, versucht, die Kinder auch in die Kitas zu bekommen usw., aber ich habe manchmal so das Gefühl, dass das nicht unbedingt jeder will, dass man ganz gerne auch mal für sich lebt. Ist es nicht auch Integration, dass eine Gesellschaft dies erträgt, aber dass es Gemeinschaften gibt, die muslimisch sind oder katholisch oder evangelisch oder jüdisch oder was auch immer?“
Bürgermeisterin Claudia Bögel-Hoyer, Stadt Steinfurt

„Ich glaube, wir sollten uns erst mal die Frage stellen: Wollen überhaupt alle abgeholt werden? Nein, wollen sie nicht. Das muss man doch irgendwann mal ganz klar erkennen, dass Integration, so wie wir uns Integration vorstellen, nicht funktioniert. Es sind 108 Nationen in Germersheim.“
Bürgermeister Marcus Schaile, Stadt Germersheim



„Ich finde auch, dass wir da manchmal zu ambitioniert rangehen. Und bin sehr gespannt, ob sich das mal gibt, dieser Traum von: Wir müssen jeden integrieren, denn derjenige muss es natürlich wollen. Und wenn er es nicht will, spätestens seine Kinder wollen es von alleine, weil die wollen ihre Zukunft selbst entwickeln. Ich bin da sehr verhalten, denn ich erlebe von den vielen Engagierten auch manchmal Übergriffe.“
Oberbürgermeister Thomas Zenker, Stadt Zittau

„Auch die Deutschen wollen nicht mehr in festen Institutionen mitarbeiten. Wenn ich jetzt sage, ich habe mit Migranten ein bestimmtes Projekt, dann kann ich sie abholen. Dort genauso wie bei uns. Aber allgemein zu sagen, wir machen jetzt Beratungsgremien, das weckt kaum ein Interesse. Das geht nur über Projektarbeit, so kann ich jemanden abholen.“ Oberbürgermeister Frank Schneider, Stadt Mühlacker

„Wir haben jetzt angefangen, über eine Begegnungsstätte, über viele Freiwillige die Leute mehr an die Hand zu nehmen. Ich bin nach wie vor stolz, ob das Eritreer sind oder Syrer, sie laufen mit hoch erhobenem Kopf in die Volkshochschule und machen ihren Deutschkurs.“ Oberbürgermeister Robby Risch, Stadt Weißenfels

Der eigene Wirkungskreis – Kommunen zwischen Selbst- und Fremdbestimmung

Eine Kommunalverwaltung hat sehr viele Aufgaben zu erledigen, weshalb auch die Kontaktintensität zu den Bürgerinnen und Bürger sehr hoch⁴ ist. Der Einfluss der Kommune ist aber je nach Art der Aufgabe unterschiedlich – sehr gering bei von Bund und Land übertragenen Verwaltungsaufgaben, etwas mehr bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und hoch bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Bei kreisangehörigen Städten übernimmt zudem der Landkreis für die zu seinem Gebiet gehörenden Gemeinden bestimmte Verwaltungsaufgaben. Wir wollten wissen, wie die Bürgermeister ihre eigenen Handlungsspielräume bewerten.

„Es gibt zwei Grundprinzipien des föderalen Systems: Subsidiarität und Konnexität. Subsidiarität bedeutet Ansiedlung der Aufgaben dort, wo sie am bürgernächsten erledigt werden können. Das heißt zu prüfen, ob es eine Vereinsstruktur oder eine bürgerliche, nicht kommunale Struktur gibt. Wenn nein, dann kommt die Prüfung der Kommune, und wenn es die Kommune nicht kann, dann der Landkreis. Und wenn der nicht, dann das Land. Also Subsidiarität. Konnexität bedeutet, dass bei der Übertragung von zusätzlichen Aufgaben grundsätzlich das Verursacherprinzip gilt, das heißt, ein Land oder der Bund müssen bei Übertragung einer neuen Verwaltungsaufgabe auf die Gemeinden auch genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Und zwar dauerhaft. Daraus entsteht immer wieder der Streit.“ Oberbürgermeister Gerd-Michael Seeber, Stadt Ilmenau



„Was mich sehr beschäftigt, ist, dass wir in dem Thema Integration gar nicht so viel selber steuern können, außer dem, was direkt bei uns stattfindet.“
Oberbürgermeister Thomas Zenker, Stadt Zittau

4 Im Rahmen einer Befragung 2011 gaben 81 % der Befragten an, sie hätten im vergangenen Jahr mindestens einmal Kontakt zur Kommunalverwaltung gehabt (vgl. Gehne 2012: 31).



„»Wir schaffen das« – Wer ist wir? Die Städte und Gemeinden. Ausschließlich. Die Aufgabenverteilung läuft so, dass 90 Prozent bei Städten und Gemeinden landet und etwas beim Landkreis. Das Geld kommt tröpfchenweise vom Bund und vom Land. So sieht die Realität aus. Denn wer macht denn was? Wer organisiert Integrationskurse? Wer organisiert Kindergärten, Schulen? Wer verhandelt mit dem Jobcenter? Alles findet vor Ort statt. Deshalb: Wir sind das Wir. Ganz klare Antwort. Es gibt nichts anderes. Der Rest ist Diskussion und die Verteilung von Steuereinnahmen, um irgendwie über irgendwelche Kanäle noch irgendwo Anreize zu schaffen, dass die Kommunen dann wieder etwas tun.“ Oberbürgermeister Frank Schneider, Stadt Mühlacker

„So komme ich zu dem Schluss, dass das Thema Integration und Migration eigentlich eine Pflichtaufgabe ist. Aber die Gelder – die Flüchtlingshilfe war ganz exemplarisch – sind zu null Cent in der Stadt angekommen.“ Oberbürgermeister Robby Risch, Stadt Weißenfels

„Ich bin auch mit mehreren Vorstößen bis zum Innenminister und Ministerpräsidenten gewesen und bin jedes Mal mit den Worten weggeschickt worden: »Was wollt ihr denn? Mehr Einwohner bedeuten mehr Schlüsselzuweisungen – damit ist alles geklärt.«“ Oberbürgermeister Thomas Zenker, Stadt Zittau

„Aber das heißt nicht unbedingt mehr Personal, um das Ganze auch zu stemmen.“
Bürgermeisterin Claudia Bögel-Hoyer, Stadt Steinfurt

„Wer organisiert die ehrenamtlichen Gesprächskreise, interreligiöse Dialoge, was es alles gibt? Immer auf kommunaler Ebene.“ Bürgermeister Marcus Schaile, Stadt Germersheim

„Wer hält die Ehrenamtlichen auch bei der Stange, dass sie es noch weitermachen?“
Bürgermeisterin Claudia Bögel-Hoyer, Stadt Steinfurt

„Wer sagt denn: Leute, macht doch mal, kommt doch mal. Wer macht denn das?“
Bürgermeister Marcus Schaile, Stadt Germersheim

„Die Mittel sind beim Landkreis. Uns dagegen fehlen die Ressourcen. An der Schnittstelle geht viel verloren für die Arbeit vor Ort, wo wir tätig sind. Ich habe eine Struktur, ich habe eine Verwaltung – die will aber auch arbeiten. Also, die Kooperation mit dem Landkreis funktioniert an der Stelle nicht optimal. Der Landkreis hat eine Reihe von Stellen, die sich mit diesen Themen beschäftigen, und ich habe eine, die gefördert ist, und eine weitere, die ich selbst finanziere.“
Bürgermeister Stephan Kelbert, Stadt Michelstadt



„Der Kreis hat keine direkte Bindung zu den Menschen. Das funktioniert nicht. Das ist der Grund. Der Kreis ist eine kleine Behörde. Wir sind dagegen operativ tätig, und da muss das Geld auch hin, wo operativ die Probleme gelöst werden. Das ist eine Verteilung, über die wir permanent streiten und nachdenken. Es gelingt nicht immer, wenn etwas von oben runterkommt, dass es da landet, wo es auch etwas bringt.“ Oberbürgermeister Gerd-Michael Seeber, Stadt Ilmenau



„Die Arbeit des Landkreises war gut, als es darum ging, viele Menschen plötzlich unterzubringen. Das Allerbeste an der Situation war: In diesem Moment wurden wir Kommunen ganz dringend gebraucht. Ich hatte nie eine bessere Kommunikation mit dem Landkreis. Sobald sich das normalisiert hatte, bekomme ich eine Anfrage von der Presse, was ich denn dazu sagen würde, dass Zittau zum zentralen Asylstandort für den Landkreis Görlitz wird. Dazu kann man ja sagen: Okay. Aber dass man so schnell nicht mehr in die Kommunikation eingebunden wird, ist schon absurd. Für mich ist der entscheidende Punkt, dass wir bei der Flut (Hochwasser) eine hervorragende Zusammenarbeit hatten. Wir hatten die erhöhten Zahlen der Migration: wieder eine hervorragende Zusammenarbeit. Ist die Not wieder weg, verselbständigt sich das alles wieder. Das ist mir völlig unverständlich.“ Oberbürgermeister Thomas Zenker, Stadt Zittau

„Der Landkreis muss uns in bestimmten Situationen unterstützen. Da muss ich jetzt auch eine Lanze brechen für unsere Kreisverwaltung. Wir haben einen Personalkostenzuschuss bekommen für Sozialpädagogen, die wir im Asylbereich einsetzen. Und wir kriegen einen Personalkostenzuschuss für Quartiersmanager. Das haben wir im Kreistag beschlossen.“ Bürgermeister Marcus Schaile, Stadt Germersheim

„Der Konflikt zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreis ist so alt wie die beiden Institutionen. Grundsätzlich ist es doch so: Was haben wir denn zur Verfügung, um so eine prekäre Situation wie damals die Flüchtlingskrise auf dem Höhepunkt zu entschärfen? Die Thüringer Kommunen sind in der Regel hundertprozentiger Gesellschafter einer kommunalen Wohnungsgesellschaft. Wir zum Beispiel haben eine, die hat 3.000 Wohnungen. Wir haben dann auch noch eine Genossenschaft, die hat auch noch mal 3.000 Wohnungen. Und das sind also kommunale oder dem Gemeinnutz verpflichtete Gesellschaften, die auch über einen bestimmten Leerstand verfügen. So haben wir gesagt: Wir stellen dem Landkreis Wohnungen zur Verfügung – dezentral. Und dann nimmt der Kreis das Geld in die Hand und bereitet die Wohnungen so vor, wie sie für diese Verhältnisse sind. Das hat bei uns relativ gut geklappt. Oberbürgermeister Gerd-Michael Seeber, Stadt Ilmenau



„Viele Kommunen aus dem Kreis waren schon in puncto Integration, Unterbringung und dergleichen mehr unterwegs, hatten auch schon Strukturen wie Flüchtlingsberatung oder Flüchtlingslotsen gebildet. Es gab aber auch etliche ganz kleine Gemeinden, die mit dieser Arbeit einfach nicht fertig wurden – personell nicht und finanziell nicht. Dann hat das Land NRW beschlossen, in den Kreisen Integrationszentren mit vielen Mitarbeitern anzusiedeln. In der Konferenz der Hauptverwaltungsbeamten wurden die aktiven Gemeinden überstimmt. Somit haben wir dann so ein allgemeines überbordendes Amt im Kreis bekommen – aus den fünf Mitarbeitern sind mittlerweile sieben geworden. Aber ohne dass wir als Stadt Steinfurt in irgendeiner Weise davon partizipieren oder große Impulse bekommen würden. Also ich will nicht sagen, dass es eine Parallelwelt ist. Aber, dass wir sagen könnten, da haben wir etwas davon, das kann ich nicht.“ Bürgermeisterin Claudia Bögel-Hoyer, Stadt Steinfurt



„Ich habe auf die Integrationskoordinatoren des Landkreises keinen Zugriff. Wenn es die jeweilige Person selber will, kommuniziert sie mit mir oder mit meiner Verwaltung. Aber wenn sie es nicht will, tut sie es nicht. Wir haben von Anfang an zum Landkreis gesagt: Übergebt uns die Mittel, wir organisieren das für euch. Ich bin auch im Kreistag Mitglied und verlasse dort manchmal die Kreisratsrolle, um die Chance zu nutzen, auch noch mal als kommunaler Vertreter etwas zu sagen. Das wird wohl wahrgenommen, wenn sich eine Stadt in Form des Oberbürgermeisters zu Wort meldet.“ Oberbürgermeister Thomas Zenker, Stadt Zittau



„Der Burgenlandkreis hat etwa 180.000 Einwohner – um die Dimension zu verdeutlichen. Vom Kreis wurde im zurückliegenden Jahr eine Migrationsagentur mit 70 Mitarbeitern aufgebaut, die aus Arbeitsagentur, Jobcenter etc. zusammengezogen wurden. Wir in Weißenfels haben dagegen eine Mitarbeiterin für Integrationsaufgaben eingestellt, untersetzen das mit Bundesfreiwilligen und mit einer weiteren halben Stelle. Die Aktivitäten des Kreises und der Kommunen könnten stärker verzahnt werden, denn z.B. spielt das Zukunftsthema der Arbeitsmigration im Kreis bisher noch keine Rolle.“ Oberbürgermeister Robby Risch, Stadt Weißenfels

„Unsere Zusammenarbeit mit dem Landkreis ist hervorragend, weil die Kompetenzen genau definiert wurden. Jetzt wurde ein neuer Landrat gewählt, die Bevölkerung weiß aber in ganz großen Teilen nicht, wer ist Landrat. Das ist tatsächlich eine Verwaltungsbehörde. Wie soll so ein Konstrukt bürgernah Integration machen? Das kann nicht gelingen, da gibt es die Erfahrung gar nicht.“ Oberbürgermeister Frank Schneider, Stadt Mühlacker

„Ein Bürgermeister kann ja einiges bestimmen, aber eben nicht alles alleine bestimmen, denn vieles wird auch durch die Politik beschlossen. Wenn dann vorgeschlagen wird vom Land oder woher die Initiative auch immer kommt, einen Integrationsmanager oder Klimamanager oder wie auch immer einzustellen, dann hat die Politik schnell die Augen darauf fixiert: Das ist ja toll, das kriegen wir ja drei Jahre gesponsert, das müssen wir unbedingt machen. Es fehlt dann die Weitsicht, dass wir diese Stelle möglicherweise nicht nur drei, sondern sechs oder neun oder wie viele Jahre weiter selbst bezahlen müssen. Das ist die Krux.“ Bürgermeisterin Claudia Bögel-Hoyer, Stadt Steinfurt

„Wir wissen, was unsere Aufgaben sind. Und wir nehmen diese an – im Geist der Subsidiarität. Aber die Konnexität muss gewahrt werden. Deshalb müssen Land und Bund uns unterstützen – vor allem finanziell beim Personal und zwar dauerhaft und möglichst vollständig. Das Land kann ausbezahlen, kann Mittel frei machen und uns unterstützen. Dann machen wir das. Ganz einfach. Wir sind bereit, das Wir zu sein.“
Oberbürgermeister Frank Schneider, Stadt Mühlacker



Die Mühen der Ebene – Strukturen, Prozesse und Projekte

Für Gerhard Banner ist das Bürgermeisteramt einer der „anspruchsvollsten Berufe, die unsere Gesellschaft zu vergeben hat“ (Banner o.J.). Das liegt auch an dem komplexen Anforderungsprofil, das sowohl Repräsentationsaufgaben, die Fähigkeit zum offenen Dialog mit der Bürgerschaft sowie zur konstruktiven Vermittlung im Stadt- oder Gemeinderat als auch die Durchsetzungsfähigkeit bei Themen umfasst – immer im größtmöglichen Konsens von Bürgerschaft, Politik und örtlicher Wirtschaft. In der Umfrage der Bertelsmann Stiftung gaben die befragten Amtsträger an, dass sie der Wille zur Stadtbild-Gestaltung, die Freude am Umgang mit Menschen sowie die Verpflichtung gegenüber den Bürgern und dem Wohl der Stadt bzw. Gemeinde im Amt motivieren (vgl. BS/DST/DStGB 2008: 31). Im Gespräch wurden auf Basis dieser Grundmotive einzelne Aspekte der vielfältigen Gestaltungsaufgaben nach außen und nach innen im Kontext von Integration beleuchtet.

„Ein Thema, das mich umtreibt, ist das Thema frühkindliche Bildung und deren Finanzierung, die davon abhängig ist, wie gut die Kommune finanziell ausgestattet ist. Das dürfte es in einem Land wie unserem nicht mehr geben. In diesen ersten drei bis sechs Jahren passiert viel und geht viel schief, wenn eine Kommune nicht genug Geld hat. Das bedeutet, dass Musikunterricht in den Kindergärten und, und, und in der einen Stadt angeboten werden können und in der Nachbarkommune nicht. Obwohl die Probleme der Familien genau dieselben sind.“
Bürgermeister Stephan Kelbert, Stadt Michelstadt

„Das Land der Dichter und Denker scheitert an finanziellen Dingen.“
Bürgermeister Marcus Schaile, Stadt Germersheim

„Kita-Plätze schaffen, das ist relativ teuer. Wir brauchen vor allem auch flexible Plätze, aber auch die Tagesmütter spielen da nicht einfach mit. Das ist aber notwendig, damit die Eltern sich mal um ihre eigenen Dinge kümmern können. Jede Region, jede Nation hat ihre eigene Art und Weise, mit Kindern umzugehen, aber viele brauchen einfach mal die Zeit, um Ämtergänge zu machen, ohne vier kleine Kinder dabei zu haben. Doch für uns sind die Plätze vor allem eines: ein Kostenfaktor – da geht es gar nicht in erster Linie um das Thema Integration.“
Oberbürgermeister Thomas Zenker, Stadt Zittau

„Der Bürgermeister gibt eine Haltung vor, und das kriegen alle irgendwie mit. Ich mache das jetzt acht oder neun Jahre. Man kann in diesen Zeiträumen schon Stimmungen erzeugen und einiges bewegen Trotzdem, das ist nichts per se Nachhaltiges. Wir müssen die Verwaltung schulen, damit fangen wir jetzt langsam an. Wir machen uns auch Gedanken, wie wir die Themen in die Politik transportieren. Michelstadt ist ganz klar stadtteildominiert. Wir haben sieben Stadtteile, und die Wahlbeteiligung in den Stadtteilen ist deutlich höher als in der Kernstadt. Da muss man viel kommunizieren, damit wir alle auf für uns neue Dinge wie ein Quartiersmanagement einstimmen können.“ Bürgermeister Stephan Kelbert, Stadt Michelstadt



„Personelle Kontinuität, ob nun in Form des Oberbürgermeisters oder Amtsleiters, ist oft nicht gegeben. Sind zwei wichtige Personen weg, verflüchtigt sich alles. Und in diesen Strukturen, die wir alle haben, wissen wir genau, was die Führungsperson bedeutet. Wenn die eine entscheidende Stelle anders besetzt wird, baut diese sich ihr Netzwerk neu auf. Also müssen wir Best-Practice-Beispiele aufarbeiten, Prozesse verankern und sagen: So hat es funktioniert, so machen wir es wieder. Macht jede Feuerwehr, nur wir in den Ämtern nicht unbedingt.“
Oberbürgermeister Thomas Zenker, Stadt Zittau

„Integration muss man als Pflichtaufgabe begreifen, das heißt, es reicht nicht, eine Integrationsbeauftragte zu haben, ich muss vielmehr die gesamte Verwaltung dafür sensibilisieren, dass das preußische Beamtentum nicht mehr ausreicht und auch der Dienstleistungsgedanke nicht. Und ich stehe als Verwaltungschef vor der Herausforderung, dass ich Nachwuchs brauche. Es gibt nicht mehr ausreichend Fachkräfte. Also muss ich mich auch als Arbeitgeber öffnen für die Kinder von Migrantinnen. Es ist ganz schwierig, Migranten in eine Verwaltung zu bekommen.“
Oberbürgermeister Frank Schneider, Stadt Mühlacker

„Selbst wenn man Aufträge nach außen gibt an Büros oder Unternehmen, auch dann muss jemand in der Verwaltung sein, der das Ganze koordiniert. Das läuft ja nicht so: Ich gebe jetzt einen Auftrag raus, und dann ist alles von allein erledigt. Da muss man ja auch nachgucken, ob das vernünftig ist und richtig. Und das ist ein Hauptknackpunkt bei uns.“ Bürgermeisterin Claudia Bögel-Hoyer, Stadt Steinfurt

„Bei Finanzierung denken die Leute immer, es geht nur um bares Geld, aber es geht eigentlich gar nicht um Geld, es geht darum, dass ich keine Mitarbeiter habe, die warten, bis ich ihnen Aufgaben gebe. Die haben alle gut zu tun. In jedem Haushaltsbescheid von der Kommunalaufsicht steht aber drin, dass ich zu viele

Mitarbeiter habe. Das heißt, wir sind immer bestrebt zu kürzen. Die Arbeit, die beim Thema Integration anliegt, die kann nicht irgendeiner schaffen. Zur Arbeit gehört auch, die Bürger aufzuklären, zu organisieren zwischen Wohnbaugenossenschaft, eigener Wohnungsgesellschaft. All diese Kleinigkeiten, die in Summe natürlich einen Riesenverwaltungsaufwand machen. Deshalb sage ich: Wir brauchen kein Cash. Es geht darum, dass wir diese Arbeit finanzieren können. Das ist mir das Wichtigste. Oberbürgermeister Thomas Zenker, Stadt Zittau



„Für mich bzw. für Weißenfels ist das Projekt Vielfalt tatsächlich so etwas wie eine Initialzündung gewesen. Wir hatten ein Problem erkannt, wussten aber nicht so richtig, wie gehst du jetzt damit um, wo kriegst du eigentlich einen Erfahrungsaustausch her – vor allen Dingen auch mal überregional. Wir kochen ja doch alle in unserem eigenen Süsschen. Wir wollen jetzt versuchen, Identitätsbildung zu betreiben mit Projekten, die wir anschieben, und mit Partnern. Die Katholische Kirche hat sich etwas geöffnet, macht samstags den katholischen Gottesdienst, da kommt ein Pfarrer aus Leipzig, der predigt auf Polnisch. Die Muslime haben einen Raum zur Verfügung gestellt bekommen, weil es keine Moschee gibt – so findet das wenigstens öffentlich statt. Wir möchten ein Stückchen Identifizierung dort in der Neustadt hinbekommen und dann auch ein Stückchen Wir-Gefühl.“
Oberbürgermeister Robby Risch, Stadt Weißenfels

Schlussgedanken

Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sind – nach der Umfrage der Bertelsmann Stiftung – mit ihrem Beruf und dem, was sie in ihrer Gemeinde erreicht haben, sehr zufrieden. Auch das Urteil der Bevölkerung über die Stadtspitzen ist landauf, landab vorwiegend positiv (vgl. BS/DST/DStGB 2008: 57, 63). Da sie gewählt werden, um für die Stadt zu arbeiten, ist es nicht einfach, in den Kalendern von Bürgermeisterinnen oder Bürgermeistern einen Platz für Termine außerhalb ihrer Gemeinde zu finden. Deren Tätigkeit endet allerdings nicht an den Stadtgrenzen, denn sie sind auch eine Art „Außenminister“ der Kommune in Verhandlungen mit dem Landkreis, dem Land und auch dem Bund. Auch wenn auf absehbare Zeit keine Mehrheiten für ein „Weltparlament der Bürgermeister“ zustande kommen, so wird doch seit über zehn Jahren der „World Mayor Prize“ verliehen. In der Auslobung 2016 hieß es: „Bürgermeister können die erfolgreiche Integration von Einwanderern ohne die Unterstützung ihrer Gemeinden nicht erreichen. Um diese Unterstützung zu mobilisieren, müssen die Bürgermeister Führungsqualitäten und Mut beweisen. Sie müssen möglicherweise eine konserva-

tive, skeptische lokale Bevölkerung davon überzeugen, dass die Aufnahme von Vertriebenen aus Katastrophengebieten eine moralische Verpflichtung ist und dass Einwanderer Städte kulturell lebendiger, sozial nach außen hin und wirtschaftlich reicher machen“ (City Mayors Foundation 2017a). Jede bzw. jeder der neun Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aus den Projektstädten hätte sich auf diesen Preis bewerben können. Verliehen bekam ihn Bart Somers, der Bürgermeister von Mechelen (Belgien). Seine Worte (siehe Kasten) haben infolge des Preises viele Menschen erreicht. Es wäre für viele gesellschaftliche Debatten wichtig, dass die Gedanken und die lösungsorientierte Tatkraft der lokalen Ebene, der Bürgermeister nicht nur vereinzelt, sondern in ihrer polyphonen Kraft mehr Gehör finden.



Gewinner des World Mayor Prize⁵ 2016

Bart Somers ist seit 2001 Bürgermeister von Mechelen (86.000 Einwohner, mehr als 128 verschiedene Nationalitäten). Lange bevor der Flüchtlingsstrom aus dem Nahen Osten und Afrika im Sommer 2015 auch Belgien erreichte, erkannte Somers die Bedeutung der Integration. In einem Interview sagt er: „Was zählt, ist nicht deine Herkunft, sondern deine Zukunft.“ Auf die Frage, was die Einwanderer zu Mechelen beige-

5 Die City Mayors Foundation (2003 gegründet) vergibt den World Mayor Prize alle zwei Jahre an einen Bürgermeister, der herausragende Beiträge zu seiner Gemeinde geleistet und eine Vision für städtisches Leben und Arbeiten entwickelt hat, die für Städte und Gemeinden auf der ganzen Welt von Bedeutung ist. Darüber hinaus wurde ein Ethikkodex für Stadtoberhäupter ausgearbeitet (siehe: City Mayors Foundation 2017b).

tragen haben, lautet die Antwort: „Der Einwanderer existiert nicht, genauso wie der Autochthone nicht existiert. Die 86.000 Einwohner von Mechelen sind alle einzigartig und verschieden.“ Während des Höhepunkts der Flüchtlingskrise war Mechelen die einzige Stadt in Belgien, die ausdrücklich anbot, weitere Flüchtlinge aufzunehmen. Die Stadt entwickelte ein umfassendes Programm, das Sprachkurse und Einführungskurse in die belgische Gesellschaft in Zusammenarbeit mit Freiwilligen vorsah. Diese Gelegenheit, mit den Neuankömmlingen zusammenzuarbeiten, befreite die Einwohner von Mechelen von ihrer Angst vor Flüchtlingen. Somers: „Wenn Sie mich um eine politische Empfehlung bitten, würde ich sagen, dass wir einen Minister für Gesellschaft brauchen, der gewählt für das Zusammenleben verantwortlich ist, einen Minister, der uns zu einer Gemeinschaft zusammenführt. [...] Eine inklusive Gesellschaft existiert nicht, wenn wir nebeneinander statt zusammen leben. [...] Solch ein Minister bekämpft Vorurteile und fordert Anstrengungen von allen, indem sie ihre Komfortzonen verlassen müssen. Eine solche Politik braucht Mut. Gemeinschaft erfordert Ausdauer, weil Vorurteile hartnäckig sind.“ (City Mayors Foundation 2017a, eigene Übersetzung)

Literatur

- Banner, Gerhard: Bürgermeistertest, <http://www.buergermeistertest.de/index.html> (letzter Zugriff: 23.05.2018).
- Barber, Benjamin R. (2013a): *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven/London.
- Barber, Benjamin R. (2013b): Städte sind die Lösung. Interview, in: *Der Spiegel*, Nr. 40, S. 86.
- BS und BMI – Bertelsmann Stiftung, Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2005): *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall: Strategien kommunaler Integrationspolitik*, Gütersloh.
- BS, DST und DStGB – Bertelsmann Stiftung, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2008): *Beruf Bürgermeister/in. Eine Bestandsaufnahme für Deutschland*.
- City Mayors Foundation (2017a): Bart Somers, Mayor of Mechelen, Belgium awarded the 2016 World Mayor Prize, http://www.worldmayor.com/contest_2016/world-mayor-winners-2016.html (letzter Zugriff: 12.06.2018).
- City Mayors Foundation (2017b): Code of Ethics for local government, http://www.worldmayor.com/contest_2018/ethics-world-mayor-2018.html (letzter Zugriff: 12.06.2018).
- Gehne, David H. (2012): *Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung*, Stuttgart.
- Holtkamp, Lars (2005): Reform der Kommunalverfassung in den alten Bundesländern – eine Ursachenanalyse, in: Jörg Bogumil und Hubert Heinelt (Hrsg.): *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, Wiesbaden, S. 13–32.
- Kieselbach, Janne A. (2017): Benjamin R. Barber: *If Mayors Ruled the World*, in: Frank Eckardt (Hrsg.): *Schlüsselwerke der Stadtforschung*. Wiesbaden, S. 15–29.
- Kost, Andreas (2012): Vorwort, in: David H. Gehne (Hrsg.): *Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung*, Stuttgart, S. 5–6.

Hannes Schammann und Christin Younso

Positionierung:

Lernende Kommunen – Flüchtlingszuwanderung als Katalysator für neue Kooperations- und Kommunikationsformen vor Ort

Was hat sich in den deutschen Kommunen durch die Zuwanderung Geflüchteter verändert? Wo lassen sich Lernprozesse erkennen? Einige von Letzteren scheinen offensichtlich: Kommunen haben gelernt, dass sie innerhalb kürzester Zeit auch größere Zahlen an Menschen unterbringen können. Sie haben erfahren, dass Verwaltung und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten können. Sie haben bewiesen, dass sie nicht nur „nachholende Integration“ gestalten, sondern auch mit unmittelbarer Zuwanderung umgehen können. Kommunen haben in den Jahren 2015 und 2016 außerdem gelernt, wo Grenzen ihrer migrationspolitischen Handlungsspielräume sind – und wie sie diese ausdehnen können (vgl. u.a. Schammann/Kühn 2016). Doch wie lassen sich diese unterschiedlichen Lernprozesse systematisieren? Welche können als besonders einschneidend gelten? Und welche haben das Potenzial, über das Politikfeld der Migration hinauszuweisen?

Zwar lassen sich „die deutschen Kommunen“ sicher nicht über einen Kamm scheren. Außerdem existieren bislang nur wenige empirische Studien, die etwa Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Kommunen systematisch erheben. Dennoch wagen wir in diesem Text den Versuch, zwei wesentliche Lernprozesse zu identifizieren, die für die meisten Kommunen – große und kleine, ländliche und städtische – gelten dürften und die auch über den flüchtlingspolitischen „Tellerrand“ hinaus Wirkung entfalten könnten: Der erste Lernprozess betrifft Veränderungen innerhalb der Kooperations- und Verwaltungsstrukturen. Hier lässt sich vielerorts ein institutioneller Wandel kommunaler Integrationspolitik diagnostizieren, der auch eine Brücke zur Zivilgesellschaft schlägt. Der zweite Lernprozess bezieht sich auf Kommunikationsformen und -foren zwischen Kommune und Öffentlichkeit.

Bei der Beschreibung dieser Lernprozesse können wir uns noch nicht immer auf gesicherte Daten stützen und lassen auch weniger systematisierte Beobachtungen einfließen. Es handelt sich also eher um einen wissenschaftlich unterfütterten Kommentar als um erhärtete empirische Erkenntnisse. Wir sind jedoch der Überzeugung, dass die mit unseren Beobachtungen verbundenen Fragen entscheidend für die aktuellen Diskussionen in den Kommunen sein können.

Institutioneller Wandel kommunaler Integrationspolitik

Die erhöhte Zuwanderung machte deutlich, dass in vielen Kommunen Strukturen einer „Erstversorgung“ und Strukturen für Integrationspolitik völlig neu geschaffen oder zumindest wiederbelebt werden mussten. Zwar arbeiten einige Kommunen schon seit Beginn der 2000er-Jahre mit kommunalen Integrationskonzepten und haben sich entsprechend aufgestellt. Die Mehrheit der rund 11.000 Gemeinden in Deutschland hatte die Aufgabenverteilungen innerhalb der Verwaltung nur sehr oberflächlich geklärt. Dies gilt insbesondere für kleinere Städte und ländliche Regionen. Eine verbindliche Kommunikationsstruktur zwischen hauptamtlichen Verwaltungsmitarbeitenden der Kommunen und externen Akteuren der Integrationspolitik, z.B. den Wohlfahrtsverbänden, war aber auch in Großstädten häufig nicht vorhanden, ein „Behörden-Chaos“ (Reimann 2017) war die Folge. Zudem fingen manche Kommunen erst unter dem Eindruck der Zuwanderung an, den Begriff der Integration politisch und konzeptionell mit Inhalt zu füllen.

In der Folge entwickelten sie Integrationskonzepte, verbindliche Handlungsrahmen oder gar Prozessketten. Diese neuen Konzepte gehen nicht zwangsläufig, wie noch bei den „nachholenden“ Integrationskonzepten der 2000er-Jahre, mit einer progressiven, offenen Grundhaltung gegenüber Migration und migrationsbedingter Vielfalt einher, sondern sind in ihrer Ausrichtung sehr heterogen. Sie eint jedoch das Ziel, eine gemeinsame politische Haltung zu erarbeiten und diese als Leitlinie für Verwaltung und Zivilgesellschaft zu formulieren. Anders als zuvor wird nun deutlicher kommuniziert, wie Integration vor Ort gelebt werden sollte und wer welchen Beitrag zu leisten hat.

Dies schlägt sich auch in organisatorischen Veränderungen innerhalb der Kommunalverwaltung nieder. Auch wenn hier noch gesicherte empirische Daten fehlen, so lässt sich annehmen, dass es beinahe überall migrationsbezogene Koordinationsstellen und Steuerungsgruppen gibt. Einige Kommunen haben auch eigene Abteilungen eingerichtet oder sogar Migrationsämter gegründet (z.B. Freiburg im Breisgau oder der Burgenlandkreis in Sachsen-Anhalt). Diese neuen Strukturen erzeugen einerseits mehr Verbindlichkeit, etwa durch monatliche Arbeitstreffen oder eine Dokumentation der Arbeitsschritte und ihrer Erfolge. Sie machen andererseits auch politikfeldimmanente Widersprüche – etwa zwischen Integrationsförderung und Abschiebungen – sichtbar. Diese werden durch die Neuorganisation nicht aufgelöst, aber endlich „unter

einem Dach“ diskutiert. Damit werden Kommunen in die Lage versetzt, eine kohärente integrationspolitische Strategie zu entwickeln.

Eine weitere Veränderung lokaler Kooperation betrifft die Kommunikationsstrukturen zwischen Ehrenamtlichen und Verwaltung. Es gab wohl wenige Kommunen, die auf dem Höhepunkt der Zuwanderung nicht dankend die Unterstützung der Ehrenamtlichen annahmen. Die gemeinsam durchlebte „Feuerprobe“ hat vielerorts die Kommunikation und die Wertschätzung zwischen Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen verändert. Immer wieder ist ein Bewusstsein für die Arbeit der jeweils anderen Seite entstanden, nicht zuletzt durch neue Organisationsstrukturen wie verbindliche Jours fixes oder Round-Tables zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und kommunal Verantwortlichen der Integrationspolitik.

Eine grundlegende Frage, die man mit Blick auf die stark gesunkenen Zugangszahlen¹ allerdings stellen muss, ist die der Nachhaltigkeit all dieser neuen Kooperationsstrukturen. Wie stabil sind die geschaffenen Netzwerke? Was passiert, wenn die Fördermittel des Bundes auslaufen? Sind die kommunalen Lösungen flexibel genug konstruiert, um auch bei weniger Zuwanderung aufrechterhalten oder zumindest bei einem Anstieg der Zahlen reaktiviert werden zu können? Hierauf müssen die Kommunen bereits heute Antworten finden.

Wandel der Kommunikationsformen zwischen Politik und Öffentlichkeit

Die Situation in den meisten Kommunen war 2015/2016 geprägt von einer Polarisierung der Zivilgesellschaft (vgl. u.a. Küpper/Rees/Zick 2016). Zum einen erlebten die Kommunen eine Mobilisierung ihrer Bürgerschaft im zivilgesellschaftlichen Ehrenamt für Geflüchtete. Zum anderen wurden diejenigen lauter, die vor einer Überforderung warnten, die Überfremdung der Gesellschaft fürchteten und gegen das „Asylchaos“ (Sirleschtov 2015) der politischen Eliten mobilisierten. Auch in der medialen Berichterstattung war, neben der engagierten Zivilgesellschaft, die überforderte Kommune ein gern gebrauchtes Bild. Die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung standen vor diesem Hintergrund aus kommunikativer Sicht zwischen den Stühlen: zwischen Mitgestaltenden und Politikverdrossenen, zwischen Anti-Flüchtlings-Demonstrationen und Willkommensinitiativen.

Wie reagierten sie? Der Rede vom „Asylchaos“ wurden meist eigene Narrative entgegengesetzt – überwiegend reaktiv und ungeplant, aber zunehmend auch auf strategi-

1 2017 wurden in Deutschland 186.644 neue Asylanträge gestellt (vgl. BMI 2018).

sche Art und Weise. Auf der einen Seite haben einige Kommunen begonnen, ihre integrationspolitischen Absichten und Erfolge deutlicher zu kommunizieren. Viele Verwaltungsmitarbeitende sowie Politikerinnen und Politiker informierten schon früh auf Websites und nutzten das Instrument der Bürgerversammlung, in deren Rahmen sie über bevorstehende Unterbringungen berichteten und um Verständnis warben. Der Gegenwind, den die Kommunalvertreterinnen und -vertreter auf diesen Veranstaltungen erlebten, war teils heftig, der Ton keineswegs immer sachlich. Hass und rassistische Kommentare waren an der Tagesordnung. Aber die Versammlungen sorgten doch dafür, dass ein direkter Austausch zwischen denen, die politische Entscheidungen treffen mussten, und den Wählerinnen und Wählern möglich wurde. In einigen Fällen gelang es, durch wiederkehrende Veranstaltungen die Wogen zu glätten und die Situation dauerhaft zu befrieden. Einige Politikerinnen und Politiker betonten auch, dass die Veranstaltungen als Seismograf für eine mögliche politische Spaltung der Gesellschaft vor Ort dienen und Probleme jenseits von Migrationsfragen aufdecken können. Dies betrifft vor allem zahlreiche sozialpolitische Themen wie den Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen oder den sozialen Wohnungsbau. Diese Fragen wurden vielerorts identifiziert und auf die politische Agenda zurückgeholt.

Auf der anderen Seite weisen zahlreiche Kommunen die Verantwortung vehement von sich, wenn aus ihrer Sicht bestimmte Missstände durch andere Ebenen verursacht werden. Mit ihren Forderungen nach kontrollierter Zuwanderung und planbarer Integration beispielsweise treiben sie die Bundesländer und den Bund vor sich her (vgl. Deutscher Städtetag 2016). Diese neue, selbstbewusste Kommunikation der Kommunen sorgt für eine Erschütterung im Machtgefüge föderaler Migrationspolitik (vgl. u.a. Scholten/Penninx 2016).

Zusammengefasst lässt sich feststellen: Der Kommunalpolitik wurde während der Zuwanderung der Jahre 2015/16 deutlich, dass die Debatte über Migrationsfragen nicht in Amtsstuben und Hinterzimmern verbleiben kann, wie dies der Migrationspolitik auch von der Forschung immer wieder attestiert wird (vgl. u.a. Freeman 1995; Lahav/Guiraudon 2006). Diese Diskussionen müssen, auch wenn dies schmerzlich sein mag, im Lichte der Öffentlichkeit geführt werden. Dabei gilt es auch, um richtige Formate und den richtigen Stil dieser Auseinandersetzungen zu ringen. Die kommunalpolitische Suche nach mehr „Bürgernähe“ in der Migrationspolitik und das Experimentieren mit neuen Kommunikationsformen sind jedenfalls erste wichtige Schritte, um rechtspopulistischen Verschwörungstheorien zu begegnen. Dies beginnt bei Fragen der Migration und setzt sich in anderen Politikfeldern fort.

Ausblick

Kooperation und Kommunikation sind aus unserer Sicht die zentralen Schlagworte für die Lernprozesse deutscher Kommunen vor dem Hintergrund der Zuwanderung der Jahre 2015/16. Die hier beschriebenen Veränderungen haben das Potenzial, auch andere Handlungsfelder positiv zu beeinflussen. So können andere Querschnittsthemen oder Bereiche mit hohem ehrenamtlichem Engagement von den in der Flüchtlingspolitik entwickelten Modellen der Zusammenarbeit profitieren. Auch für die Frage, wie „die Politik“ verloren gegangene Glaubwürdigkeit bei den Bürgerinnen und Bürgern zurückgewinnen kann, lohnt sich ein Blick auf die Varianten kommunaler Kommunikation in Migrationsfragen. Nicht alles ist sicherlich beispielgebend oder auf andere thematische Kontexte und politische Ebenen übertragbar. Aber es scheint sinnvoll, die „lessons learned“ in Fragen der Kooperation und Kommunikation noch einmal genauer zu betrachten. Die vergangenen Jahre haben einen großen Erfahrungsschatz in den Kommunen anwachsen lassen. Zu seiner Hebung ist ein Schulterschluss von Wissenschaft und Praxis gefragt.

Literatur

- BMI – Bundesministerium des Innern (2018): 186.644 Asylsuchende im Jahr 2017 – erfolgreicher Abbau der Rückstände. Pressemitteilung vom 16. Januar 2018, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressmitteilungen/DE/2018/01/asylantraege-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Abgerufen am 30.01.2018).
- Deutscher Städtetag (2016): Positionen des Deutschen Städtetages zur Flüchtlingspolitik. Zuwanderung steuern und reduzieren – Kommunen nicht überfordern – Integrationsmaßnahmen ausweiten, vom 05. Januar 2016, <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/integration/076796/index.html> (Abgerufen am 30.01.2018).
- Freeman, Gary P. (1995): Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, in: *The International Migration Review* 29 (4), S. 881–902.
- Küpper, Beate, Jonas Rees und Andreas Zick (2016): Geflüchtete in der Zerreißprobe – Meinungen über Flüchtlinge in der Mehrheitsbevölkerung, in: Melzer, Ralf (Hrsg.): *Gespaltene Mitte. Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016*, Friedrich-Ebert-Stiftung FES, Bonn, S. 83–110.
- Lahav, Gallya, und Virgine Guiraudon (2006): Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes, in: *West European Politics* 29 (2), S. 201–223.
- Reimann, Anna (2017): Was aus dem Behörden-Chaos geworden ist. Überfordert, hilflos, chaotisch: Im Flüchtlingsherbst 2015 scheiterte Berlins Verwaltung, die Zustände in der Hauptstadt machten Schlagzeilen im ganzen Land. Und heute? Ein Ortsbesuch, Spiegel Online vom 04. September 2017, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/lageso-in-berlin-was-aus-dem-behoerdenchaos-geworden-ist-a-1157328.html> (Abgerufen am 30.01.2018).

Schammann, Hannes, und Boris Kühn (2016):
Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland,
Friedrich- Ebert-Stiftung FES, Bonn.

Scholten, Peter, und Rinus Penninx (2016): The
Multilevel Governance of Migration and Inte-
gration, in: Garcés-Masareñas, Blanca, und
Rinus Penninx (Hrsg.): Integration Processes
and Policies in Europe, Heidelberg, S. 91–109.

Sirleschtov, Antje (2015): Die AfD und die Flücht-
linge. Alternative für Deutschland beklagt das
„Asylchaos“, Tagespiegel vom 08. September
2015, <http://www.tagesspiegel.de/politik/die-afd-und-die-fluechtlinge-alternative-fuer-deutschland-beklagt-das-asylchaos/12290094.html> (Abgerufen am 30.01.2018).

Gudrun Kirchhoff

Über das Zusammenspiel von Stadt und Landkreis in der kommunalen Integrationspolitik

Ein Kennzeichen kommunalen Verwaltungshandelns in ländlichen Regionen ist die Aufgabenteilung zwischen Landkreis und kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Dabei stellt der Landkreis die übergeordnete Verwaltungsebene dar. Kommunale Integrationspolitik beruht daher ebenso wie andere Politikbereiche in ländlich geprägten Räumen auf dem Zusammenspiel dieser beiden Ebenen. Unterschiedliche Ressourcenausstattung für kommunale Leistungen und Differenzen im Aufgabenverständnis können zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Städten mit hohen Zuwandereranteilen sowie daraus resultierendem Handlungsbedarf zu Konkurrenzen und Doppelstrukturen führen. Wie die Untersuchungen in den am Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten“ beteiligten Städten zeigen, ist unstrittig, dass die Integration von Zugewanderten vor allem vor Ort, in den Städten und Quartieren erfolgt. Doch scheint nicht immer eindeutig abgestimmt zu sein, wer dabei welche Verantwortung übernimmt und wie die Aufgabenteilung bestmöglich gestaltet werden kann.

In diesem Beitrag wird näher betrachtet, wie das Zusammenspiel der beiden Verwaltungsebenen Landkreis und Städte im Bereich Integration funktioniert, wie die Zusammenarbeit bewertet wird, wie sich das Aufgabenverständnis auf den jeweiligen Ebenen Landkreis und Stadt abbildet, welche Formen der Zusammenarbeit sich herausgebildet und welche sich dabei bewährt haben. Grundlage der Betrachtungen sind Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der am Projekt beteiligten Kommunen; in drei Kommunen (Germersheim Stadt/Landkreis, Michelstadt/Odenwaldkreis, Weißenfels/Burgenlandkreis) wurden gemeinsame Gespräche mit dem (Ober-)Bürgermeister und dem Landrat bzw. einem Vertreter geführt.

Kommunale Aufgabenteilung

Laut Deutschem Landkreistag sind der Landkreis und die kreisangehörigen Gemeinden jede für sich selbständige Gebietskörperschaften mit eigener unmittelbar von der Bevölkerung gewählter Vertretung. „Zwischen diesen Institutionen gibt es keine Über- oder Unterordnung. Sie arbeiten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben partnerschaftlich und eng zusammen“ (Deutscher Landkreistag 2018a).

Grundsätzlich gilt für die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen das Subsidiaritätsprinzip, das den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung einräumt. Die Aufgaben lassen sich in freiwillige und pflichtige (z.B. Sozial- und Jugendhilfe) Selbstverwaltungsaufgaben unterteilen, hinzukommen weisungsgebundene Pflichtaufgaben, die der Staat (Bund/Land) an die Kommunen delegiert. Zu Letzteren zählen z.B. die Ordnungsaufgaben und das Meldewesen (vgl. Vogelsang/Lübking/Ulbrich 2005: 49 ff.) Kleine Städte und Gemeinden sind aufgrund ihrer Größe und Verwaltungskraft oft nicht in der Lage, alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und Daseinsvorsorge selbst zu erfüllen; hier übernehmen die Landkreise Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Neben diesen ergänzenden oder Ausgleichsaufgaben übernehmen die Landkreise überörtliche Aufgaben, die mehrere oder alle Gemeinden eines Landkreises berühren, z.B. Bau und Unterhaltung von Kreisstraßen (vgl. ebenda: 61).

Das Prinzip der Kreise als unterster staatlicher Einheit wurde im 17. und 18. Jahrhundert in den preußischen Provinzen eingeführt. Auf Basis staatlicher Reformideen von Freiherr vom Stein wurden gegen Ende des 19. Jahrhunderts erste Kreisordnungen erlassen. Ziel war die Stärkung der Selbstverwaltung der ländlichen Regionen, um die zunehmende gesellschaftliche Kluft zwischen Stadt und Land im Zuge der weiteren Industrialisierung und Verstädterung abzufedern. Aufgrund der Landflucht verarmten kleine Gemeinden zusehends, was u.a. zu einem starken Bildungsgefälle führte, da Lehrpersonal nicht mehr finanziert werden konnte. „Die Landkreise mussten die geringe Verwaltungskraft der kleinen Landgemeinden durch die Übernahme von Leistungen, Gewährung von Zuschüssen und Beratungstätigkeiten immer stärker kompensieren“ (Deutscher Landkreistag 2018b: 64).

Die Nachkriegsordnung stärkte die kommunale Selbstverwaltung der Kreise, kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte in den westlichen Besatzungszonen. „Die kommunalen Körperschaften werden als der grundlegende Teil der Verwaltung und als Basis der Demokratie angesehen“ (Vogelsang/Lübking/Ulbrich 2005: 33).

Die heutigen Zuschnitte der Landkreise, Städte und Gemeinden sind in den westdeutschen Ländern durch Gebietsreformen in den 1960er- und 1970er-Jahren entstanden. Die ostdeutschen Länder setzten erst in den 1990er- und 2000er-Jahren Gebietsreformen um. Die Reformen gingen meist mit Vergrößerungen und Zusammen-

legungen sowohl der Kreise als auch der Gemeinden einher, um in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl „funktionsfähige“ Grundgrößen für Verwaltungseinheiten zu erreichen. Mit der Konzentration wurden Effizienzgewinne und eine Stärkung der Verwaltung erwartet (vgl. Blesse/Rösel 2017). So hat Sachsen in Anbetracht des fortschreitenden Bevölkerungsrückgangs im Rahmen der Kreisreform 2008 die Zahl der Landkreise von 22 auf zehn und die der kreisfreien Städte von sieben auf drei reduziert. Der heutige Landkreis Görlitz, dem die Projektkommune Zittau angehört, wurde aus dem Niederschlesischen Oberlausitzkreis, dem Landkreis Löbau-Zittau und der kreisfreien Stadt Görlitz gebildet und hat damit annähernd eine Fläche wie das Saarland (vgl. auch weiter unten Übers. 2). Mit der Kreisreform in Sachsen-Anhalt im Jahr 2007 wurde u.a. der Landkreis Weißenfels mit dem Burgenlandkreis fusioniert, die Projektkommune Weißenfels verlor mit der Fusion den Sitz der Kreisverwaltung und damit ein wirtschaftliches Standbein (vgl. BBSR 2018).

Die Landkreise oder Kreise, wie sie in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein heißen, finanzieren sich vor allem durch die Kreisumlage, die vom Kreis selbst festgelegt wird und von allen Gemeinden je nach Steuerkraft erhoben wird. Neben den überörtlichen Aufgaben ist ein großer Teil der Kreisaufgaben durch die Bundesländer per Kreisordnung als Pflichtaufgaben festgelegt; die Landkreise sind quasi untere Verwaltungsbehörde der Länder. Für den Integrationsbereich relevant sind z.B. die Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe, die Gewährleistung von weiterführenden Schulen und Berufsschulen, die Einrichtung der Kreisvolkshochschulen, die auch meist Träger der Integrationskurse des Bundes sind, und die Ausländerbehörden. Im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung wurden dementsprechend den Landkreisen die Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge übertragen, deren konkrete Umsetzung erfolgte wiederum in den Städten und Gemeinden.

Interessenkonflikte sind dieser kommunalen Aufgabenteilung immanent, auch wenn der Deutsche Landkreistag von einem partnerschaftlichen Verhältnis ausgeht (siehe oben). Dabei spielen Finanzierungsfragen, Ressourcen, die Ausgleichsfunktion des Landkreises zwischen den Gemeinden, die nicht immer eindeutige Aufgabenabgrenzung der kommunalen Selbstverwaltung und das Aufgabenverständnis, unterschiedliche politische Zugehörigkeiten der Verwaltungsspitzen (Landkreis, Stadt/Gemeinde) sowie in den Kreis- und Gemeinderäten etc. eine Rolle. Je größer die kreisangehörige Stadt, desto größer sind auch die entsprechende Verwaltungskraft und das Selbstbewusstsein eigenständigen Verwaltungshandelns und desto eher werden Aufgabenzuordnungen, Ressourcen und Finanzierungsfragen zum Konfliktfall. „Gerade größere kreisangehörige Städte stehen häufig in einer Art Konkurrenzsituation zum Landkreis“ (Schammann/Kühn 2017: 8). Hier sind das Zusammenspiel der handelnden Akteure, institutionalisierte Formen der Kooperation, Transparenz der Verwaltungsverfahren und die Kommunikation auf allen Ebenen des Verwaltungshandelns von entscheidender Bedeutung. „Diese ausdifferenzierte und in ihren Einzelheiten keinesfalls festste-

hende, sondern stark von den Gegebenheiten vor Ort abhängige Zuständigkeitsordnung macht es erforderlich, dass sich die Landkreise auf der einen und die kreisangehörigen Gemeinden auf der anderen Seite über ihre jeweiligen Rollen und Funktionen im Integrationsgeschehen verständigen. Leitend sollte dabei stets die Frage sein, welche Ebene – die (jeweilige) Gemeinde oder der Landkreis – institutionell am besten geeignet ist, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen“ (Ritgen 2018: 34).

Strukturen kommunaler Integrationspolitik

Im Unterschied zu den Großstädten konnte sich in den ländlichen Regionen erst in den letzten ungefähr zehn Jahren eine kommunale Integrationspolitik als eigenständiges Politikfeld etablieren. Einen starken „Push“, den Blick auch im ländlichen Raum auf dieses Politikfeld zu richten, löste die Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans im Jahr 2007 (Bundesregierung 2007) aus. Ein weiterer wichtiger Faktor ist der demografische und strukturelle Wandel, der Fragen der Zuwanderung und Integration zur Stabilisierung der Regionen in den Fokus kommunaler Politik gerückt hat.

Wie bisherige Studien (vgl. u.a. Schader-Stiftung 2011; BMVBS/Beauftragte für Migration 2012; Gesemann/Roth 2016) zeigen, haben sich in den Folgejahren vor allem auf der Landkreisebene strategische Ansätze und Strukturen kommunaler Integrationspolitik herausgebildet. Dazu zählen Integrationsberichte und Integrationskonzepte als Grundlagen des Verwaltungshandelns sowie als personell und finanziell untersetzte Strukturen: Integrationsbeauftragte, Leitstellen oder Ämter für Integration. Die Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik (BMVBS/Beauftragte für Migration 2012) belegt die unterschiedliche Verankerung von Integration als Verwaltungsaufgabe zwischen Landkreisen und kleinen Städten und Gemeinden. So gaben 56,3 % der Landkreise die Verankerung von Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe an, während dies nur bei 27,9 % der kleinen Städte und Gemeinden der Fall ist. Für Mittelstädte lag dieser Wert bei 47,9 % und damit ebenfalls deutlich unter dem Wert der Landkreise (vgl. ebenda: 39). Die Studie verdeutlicht die zu diesem Zeitpunkt noch sehr eingeschränkte Wahrnehmung von Integration als kommunaler Aufgabe in kleinen Städten und Gemeinden. Dies veränderte sich in den Folgejahren mit der EU-Freizügigkeit für die Beitrittsländer Polen, Bulgarien und Rumänien und mit der 2012 einsetzenden zunehmenden Flüchtlingszuwanderung, die in den Jahren 2015 und 2016 ihren Höhepunkt erreichte und auch in den kleinen Städten des ländlichen Raums wachsende Migrationszahlen zur Folge hatte. Die stärkere Wahrnehmung von Integration als kommunalpolitischer Aufgabe belegt im Vergleich zu den Vorjahren die Studie von Gesemann/Roth (2016), die hervorhebt: „Besonders bemerkenswert ist, dass Integration inzwischen auch in vielen Kleinstädten und Gemeinden als wichtiges Politikfeld wahrgenommen wird: 61,0 % der Kleinstädte (5.000–20.000 Einwohner)

und 35,5 % der Gemeinden (< 5.000 Einwohner) messen der Integrationsaufgabe eine sehr hohe oder hohe kommunalpolitische Bedeutung bei“ (Gesemann/Roth 2016: 25).

Feststellbar ist diese Veränderung auch in den am Projekt beteiligten Kommunen, in denen vor allem in den letzten Jahren Strukturen der Integrationsarbeit geschaffen wurden. Zu diesen zählt in erster Linie die Einrichtung einer oder eines hauptamtlichen Integrationsbeauftragten. Häufig wurde diese Funktion ergänzend an eine bestehende Stelle angedockt. So hat die Gleichstellungsbeauftragte in Weißenfels 2012 das Thema Integration mit übernommen. 2015 wurde ergänzend eine Integrationskoordinatorin eingestellt, die als Muttersprachlerin eine wichtige Ansprechpartnerin für die wachsende Zahl der Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Polen ist. In Michelstadt wurde der städtischen Jugendpflegerin das Thema Integration übertragen. Sie ist mittlerweile als Stabstelle Jugend- und Integrationsbeauftragte beim Bürgermeister angesiedelt und verfügt über ein eigenes Budget. Weiterhin gibt es in einigen Städten Ausländerbeauftragte, die zum Teil schon sehr lange, aber zumeist ehrenamtlich tätig sind.

Auch wenn Strukturen geschaffen wurden, ist deren langfristige Perspektive nicht immer gesichert und der Stellenanteil bei hohem Aufgabenvolumen eher gering. So beschäftigt die Stadt Mühlacker mit langer Zuwanderungstradition und einem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund von annähernd 40 % erst seit 2014 eine Integrationsbeauftragte, allerdings halbtags und befristet. Diese übernimmt neben der Koordination der im Integrationsbereich Aktiven auch Einzelfallbetreuung und arbeitet gleichzeitig an der Erstellung eines kommunalen Integrationskonzeptes.

„Die Integrationsbeauftragte ist mit großem Engagement und Einsatz dabei, allerdings nur 50 %. Das ist den Kosten geschuldet, die Aufgabe würde eigentlich eine 100-Prozent-Stelle benötigen, weil es die Hälfte der Bevölkerung betrifft. Das ist kein Nebenthema, aber wir haben jetzt gerade einen Haushalt verabschiedet und die Personalkosten explodieren. Auf die Kommunen, gerade in unserer Größe, kommen unfassbar viele Aufgaben zu, ohne Gegenfinanzierung. Da statten Bund und Land einfach die Städte nicht ausreichend mit Geld aus.“ (Stadtverwaltung)

Aufgrund der finanziell eingeschränkten Möglichkeiten der Städte, das Thema Integration in der Verwaltung mit Personal zu untersetzen, wird teilweise mit Neid auf die Landkreise geblickt, die in der Regel mit Hilfe von Landesförderung Koordinierungsstellen mit nicht unerheblichem Personal aufbauen konnten. „Da zentrale Institutionen der Integrationspolitik auf der Landkreisebene verortet sind, wird die Handlungsmacht vor Ort in den kleinen Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich und oft als beschränkt wahrgenommen“ (Schader-Stiftung 2011: 92). So fördert das Land Nord-

rhein-Westfalen seit 2012 den Aufbau von Kommunalen Integrationszentren (KI)¹ in den Landkreisen mit bis zu sechs Vollzeitstellen für Fachkräfte und einer halben Stelle Verwaltungsassistenz. Der Kreis Steinfurt nimmt seit Mitte 2016 diese Landesförderung in Anspruch. Der Odenwaldkreis profitiert von der Förderung so genannter „WIR-Koordinatoren“² der Hessischen Landesregierung. Insgesamt wurden hier zwei Stellen über diese Landesförderung geschaffen. Die Aufgabenwahrnehmung, aber auch die – im Vergleich mit jener der Landkreise – unzureichende Ausstattung der Städte wird von deren Verantwortlichen tendenziell kritisch gesehen.

„Sie [Integration Landkreis] scheinen aber immer noch nicht wirklich zu wissen, wo sie denn genau hin wollen.“ (Stadtverwaltung)

„... es ist für uns manchmal unbefriedigend, dass die Finanzierungsmittel ausschließlich beim Kreis landen.“ (Stadtverwaltung)

Mit der Flüchtlingszuwanderung wurden weitere Strukturen in den Landkreisen aufgebaut, teilweise über neue Finanzierungsmöglichkeiten durch die Länder. So wurde im Landkreis Goslar ein Integrationszentrum für Flüchtlinge und Asylsuchende eingerichtet, im Burgenlandkreis befindet sich eine Migrationsagentur im Aufbau, die mehrere Ämter (u.a. Sozialamt, Jugendamt, Jobcenter, Ausländerbehörde) zusammenfasst, um Leistungen aus einer Hand für zugewanderte Flüchtlinge anbieten zu können, und im Enzkreis wurde im Dezernat für Soziales, Familie und Integration ein eigenes Amt für Migration und Flüchtlinge geschaffen.

Je nach Aufgabenverständnis und Sicht auf die Rolle der Kommunen unterstützen einige Landkreise, insbesondere im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung, finanziell die Einrichtung von Personalstellen bei den Städten. Beispielhaft steht dafür der Landkreis Germersheim, der in der Stadt Germersheim u.a. die Stelle einer Flüchtlingskoordinatorin anteilig mitfinanziert.

„Der Landkreis hat nicht nur Stellen für sich selbst geschaffen, sondern unterstützt auch bei uns in den Kommunen Stellen finanziell, sodass wir uns dann direkt vor Ort um die Flüchtlinge kümmern konnten. Das heißt, wir konnten Sozialpädagogen, Hausmeister, Streetworker einstellen, die dann anteilig vom Kreis mitfinanziert worden sind.“ (Stadtverwaltung)

-
- 1 In einer gemeinsamen Richtlinie des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales und des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. 6. 2012, aktuelle Fassung vom 24. April 2017, sind die Rahmenbedingungen für die Förderung Kommunalen Integrationszentren formuliert.
 - 2 Im Rahmen des Landesprogramms „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ der Hessischen Landesregierung können so genannte „WIR-Koordinatoren“ in den Kreisfreien Städten, Landkreisen und Sonderstatusstädten gefördert werden.

Neben der Einrichtung von Personalstellen für die Koordination und Vernetzung der Integrationsarbeit wurden und werden auch weitere soziale Hilfesysteme geschaffen oder verstärkt. So hat der Landkreis Germersheim Integrationsassistenten in allen Kitas und Grundschulen verankert, die sich um eine bessere Integration von zugewanderten Kindern kümmern. Im nächsten Schritt sollen die in den Gemeinden vorhandenen Familienbüros – sie bieten vor allem Beratung und Unterstützung bei allen Fragen der Alltagsbewältigung an – zu Häusern der Familie ausgebaut werden, die dann auch als Begegnungszentren fungieren sollen. Entsprechende Konzepte bereitet derzeit das Jugendamt des Landkreises vor.

„Wir verbessern unser soziales Hilfenetz, was wir eh schon haben. Und wir haben es ganz bewusst so ausgebaut, dass kein paralleles Hilfenetz für Flüchtlinge entsteht. Stichwort Häuser der Familie. Die Hilfsangebote, die wir in den einzelnen Gemeinden schon haben, wollen wir in diesen Häusern der Familie konzentrieren, als sehr niedrigschwellige Angebote, damit die Menschen, die irgendeine Bedarfslage haben, wissen: Dort wird uns geholfen.“ (Landkreisverwaltung)

Kritisiert wird aus dem Kreis der Projektkommunen, dass die Landkreise zu wenige Schwerpunkte in ihrer Arbeit bilden und die Zentren der Zuwanderung – meist die größeren Städte – nicht ausreichend im Fokus der Integrationsarbeit der Landkreise stehen. Dies führt dazu, dass die Zentren der Zuwanderung im Vergleich zu weniger „belasteten“ Kommunen zu wenig Unterstützung erhalten. Wenn die Städte Stellen für Integrationsaufgaben einrichten, dann müssen sie diese in der Regel aus dem eigenen Haushalt finanzieren, und dies bei meist schwieriger Haushaltslage.

„Wir bauen für uns eine schlecht finanzierte Parallelwelt auf, das ist teuer insgesamt.“ (Stadtverwaltung)

Zur Entlastung wünschen sich diese Städte daher eine finanzielle Beteiligung der Landkreise an den Personalkosten oder eine veränderte Landesförderung, die auch den kreisangehörigen Städten Fördermittel für Personal in dem Bereich anbietet.

Zu konstatieren ist insgesamt, dass die Städte ein Ungleichgewicht hinsichtlich der Personal- und Finanzausstattung zwischen Städten und Landkreisen wahrnehmen. Vieles deutet darauf hin, dass die Integrationsarbeit der Landkreise zu wenig Wirkung in den Städten zeigt und sich diese ungenügend unterstützt sehen. Gleichzeitig fehlen den Städten die Mittel, um notwendige eigene Strukturen für die Integrationsarbeit aufzubauen, die langfristig gesichert sind. Abstimmungen hinsichtlich Aufbau und Anbindung von Strukturen im Bereich der freiwilligen Leistungen in der Integrationsarbeit und ein Aushandeln der Ressourcen scheinen zwischen Städten und Landkreisen kein übliches Verfahren zu sein. Jede Ebene entscheidet für sich im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben.

Übers. 1: Integrationsstrukturen Stadt und Landkreis/ Formen der Vernetzung

Kommune	Strukturen Stadt	Strukturen Landkreis	Vernetzung
Germersheim, Stadt und Landkreis	Beauftragter für Integration, Kinder und Jugend; Flüchtlingsbetreuung angedockt an Sozialamt; Beirat für Migration und Integration (derzeit ruhend)	Leitstelle für Integration angedockt an Jugendamt; Projekt Willkomm – interkulturelle Unterbringungsmaßnahmen	Netzwerk Integration & Flüchtlinge; Steuerungsgruppe Integration
Goslar, Stadt und Landkreis	Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte	Fachdienst Soziale Hilfen und Migrationsdienst; Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe; Integrationszentrum für Flüchtlinge und Asylsuchende	Arbeitskreis Migration; Integrationskonferenz im LK Goslar (jährlich)
Ilmenau, Ilm-Kreis	Ausländerbeauftragte (ehrenamtlich)	Ausländerbeauftragte	Arbeitskreis „Weltoffenes Ilmenau“ des Stadtrats; ehrenamtliches Flüchtlingsnetzwerk
Michelstadt, Odenwaldkreis	Stabstelle Jugend- und Integrationsbeauftragte; Projekt „WIR-Michelstadt – eine zukunftsorientierte Stadt“ (Landesprogramm WIR seit 2014)	WIR-Koordinatoren (Landesprogramm WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren)	AG Migration und Integration
Mühlacker, Enzkreis	Integrationsbeauftragte; Integrationsbeirat (derzeit ruhend)	Amt für Migration und Flüchtlinge	
Saarlouis, Stadt und Landkreis	Integrationsbeauftragte	Stabstelle Integration	
Steinfurt, Stadt und Landkreis	Koordinationsstelle Integration; ehrenamtlicher Beauftragter für die Integration von Zuwanderern	Kommunales Integrationszentrum	
Weißenfels, Burgenlandkreis	Gleichstellungs- und Integrationsbeauftragte (seit 2012); Koordinierungsstelle Integration; Bürgerinitiative „Engagiertes Weißenfels“	Integrations- und Ausländeramt, Integrationskoordinatoren, Migrationsagentur im Aufbau	Lokales Integrationsnetzwerk; Forum Ehrenamt
Zittau, Landkreis Görlitz	Ausländerbeauftragte seit 1992; Ausländerbeirat; Willkommensnetzwerk Zittau	Ausländerbeauftragte; Sachgebiet Integration mit kommunalen Integrationskoordinatoren und Bildungskordinatoren für neu Zugewanderte	Netzwerk Integration Landkreis Görlitz

Quelle: eigene Darstellung

Kooperation und Vernetzung auf Landkreisebene aus Sicht der Projektkommunen

Aufgrund der Aufgabenteilung sind die Kooperationsbeziehungen zwischen Landkreis und kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie gemeinsame Verabredungen zu der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Gelingen kommunaler Integrationspolitik. Maßgeblichen Einfluss auf den Grad der Zusammenarbeit hat die Größe der Landkreise, mithin die Anzahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die Einwohnerzahl und die flächenmäßige Ausdehnung. Je größer der Kreis – und damit auch die Anzahl der Akteure mit jeweils unterschiedlichen Interessen –, desto schwieriger sind Aushandlungsprozesse zu organisieren, die zu gemeinsam getragenen Ergebnissen führen. So wird von einigen Gesprächspartnerinnen und -partnern konstatiert, dass ein kleiner Landkreis mit nur wenigen Kommunen und daher auch wenigen Ansprechpartnerinnen und -partnern von Vorteil für die Zusammenarbeit ist:

„Nun ist der Landkreis ja auch überschaubar, das muss man vielleicht auch dazusagen. Das hilft unglaublich, dass die Akteure sich untereinander kennen.“
(Landkreisverwaltung)

Die Landkreise der am Projekt beteiligten Kommunen weisen sehr unterschiedliche Größenordnungen auf, wie Übersicht 2 zeigt. So ist der Landkreis Germersheim flächenmäßig der kleinste Landkreis und hat mit zwei Städten und sechs Verbandsgemeinden einen überschaubaren Kreis kommunalpolitischer Akteure. Nach Aussagen der dortigen Gesprächspartnerinnen und -partner ist die Zusammenarbeit leicht zu organisieren und gelingt gut. Anders gestaltet sich die Situation im Kreis Steinfurt. Er hat die höchste Einwohnerzahl, ist flächenmäßig der Zweitgrößte der hier betrachteten Landkreise und bildet mit zehn Städten und 14 Gemeinden einen weit größeren Verwaltungsrahmen. Ähnliches gilt für den Landkreis Görlitz. Er hat zwar weniger Einwohner als der Kreis Steinfurt, weist aber flächenmäßig die größte Ausdehnung im Vergleich der neun Landkreise auf.

Die Landkreise stehen demnach je nach ihrer Größe vor sehr unterschiedlichen Herausforderungen in Bezug auf ihre Leistungsfähigkeit und die Einbindung der Kommunen in die Politikgestaltung. Je größer die räumlichen Entfernungen, desto schwieriger ist nicht nur die Zusammenarbeit der kommunalpolitisch Verantwortlichen, sondern auch die Erreichbarkeit der Landkreisverwaltung für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Dies kann für eher immobile Gruppen, wie z.B. Flüchtlinge, eine große Hürde bei der Inanspruchnahme von Angeboten des Landkreises darstellen. Den mit den Gebietsreformen erhofften Effizienzgewinnen stehen, wie Kritiker betonen, erhöhte Transaktionskosten durch steigende Kommunikations- und Verhandlungserfordernisse sowie mögliche Demokratiedefizite durch Bürgerferne entgegen (vgl. Hähnig/Machowecz/Kords 2017).

Übers. 2: Grunddaten der Landkreise

Projektkommune/Landkreis	Einwohner Landkreis*	Fläche Landkreis* in km ²	Anzahl Städte/Gemeinden im Landkreis (in 6 Verbandsgemeinden)	Kreisstadt/Ver- waltungssitz
Germersheim/Landkreis Germersheim	127.303	463	2/29 (in 6 Verbandsgemeinden)	Germersheim
Goslar/Landkreis Goslar	138.236	965	6/4 (davon 3 in 1 Samtgemeinde)	Goslar
Ilmenau/Ilm-Kreis	109.620	844	4/38 (davon 34 in 6 Verwaltungsgemeinschaften)	Arnstadt
Michelstadt/Odenwaldkreis	97.000	624	5/7	Erbach
Mühlacker/Enzkreis	196.066	574	5/23 (in 4 vereinbarten Gemeindeverwaltungs- verbänden und 3 Verwaltungsgemeinschaften)	Pforzheim
Saarlouis/Landkreis Saarlouis	197.009	459	3/10	Saarlouis
Steinfurt/Kreis Steinfurt	443.374	1.796	10/14	Steinfurt
Weißenfels/Burgenlandkreis	184.081	1.414	6/27 (26 in 4 Verbandsgemeinden)	Naumburg
Zittau/Landkreis Görlitz	260.000	2.111	14/39 (in 14 Verwaltungsgemeinschaften)	Görlitz

*Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) 2017, Gebietsstand 31.12.2015; eigene Darstellung

Doch nicht nur aufgrund der räumlichen Entfernungen zwischen den Kommunen werden die Koordination und Vernetzung der kommunalen Akteure auf Landkreisebene als Herausforderung beschrieben. Weitere Bedeutung haben der unterschiedliche Stand der Zuwanderung und Integrationsarbeit in den einzelnen Städten und Gemeinden, die Unterschiede in Gemeindegröße, Verwaltungskraft, wirtschaftlicher Stärke und den sich daraus ergebenden sehr heterogenen Interessen.

„Es ist ein sehr vielschichtiges und ein vielfältiges Thema, und wenn man hier in [Name der Stadt] eine Veranstaltung macht, dann hat man einen anderen Ort noch lange nicht erreicht. Das ist die besondere Herausforderung im Landkreis. Im Gegensatz zu mittleren und größeren Städten, wo alles mehr zentralisiert ist, ist es bei uns viel, viel kleinräumiger verteilt. Und es ist eine besondere Schwierigkeit, dass man alle Kommunen erreicht, zumal ja auch die Themenlage in den einzelnen Kommunen ganz unterschiedlich ist. Was in [Name der Stadt] ein großes Thema ist, muss im Ort fünf Kilometer weiter überhaupt kein Thema sein.“ (Landkreisverwaltung)

Verstärkt im Zuge der Flüchtlingszuwanderung wurde in etlichen Landkreisen die Kooperation mit den Städten und Gemeinden weiterentwickelt und teilweise institutionalisiert, betitelt als Arbeitskreis oder Netzwerk, mit regelmäßigen Treffen und der inhaltlichen Arbeit in Arbeitsgruppen. Für die Koordination der Zusammenarbeit im Themenfeld Migration und Integration wurden Koordinierungsstellen eingerichtet, die in der Regel folgende Aufgaben haben:

- Kreisweite Vernetzung der kommunal Verantwortlichen und der öffentlichen Institutionen, wie Schulen, Jobcenter, Polizei etc., sowie der im Integrationsbereich aktiven zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie die Wohlfahrtsverbände,
- Schaffung von Transparenz bei der Aufgabenverteilung,
- Abstimmung der Aufgabenzuschnitte und
- Organisation des Erfahrungsaustauschs.

Insbesondere der Landkreis Goslar blickt auf eine lange Tradition der Netzwerkarbeit im Bereich Migration und Integration zurück. Dies war zugleich eine gute Basis, um die Herausforderungen der verstärkten Flüchtlingszuwanderung in den letzten Jahren zu bewältigen. Der Landkreis hat für die Vernetzung und Zusammenarbeit eigens eine Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe eingerichtet, die das Bindeglied zu den Kommunen darstellt. Jährlich findet im Rahmen der Netzwerkarbeit eine Integrationskonferenz statt. In ihrem Rahmen tauschen sich die verantwortlichen Akteure über aktuelle Themen und Aufgabenstellungen aus und treffen Verabredungen für die weitere Arbeit.

„Ein wesentlicher Punkt war, dass es schon seit über zehn Jahren ein Netzwerk gibt, wo alle möglichen Kräfte, sowohl verwaltungsintern als auch außenstehende Verwaltungen wie die Polizei zum Beispiel, aber auch ehrenamtliche Kräfte in einem

Netzwerk zusammengeschlossen waren und sich schon seit zehn Jahren über das Thema unterhalten. Und dadurch konnte recht schnell in diesem Kreis identifiziert werden: Was brauchen wir denn Neues? Was müssen wir hier oder da anstoßen? Und das hat, denke ich, auf Netzwerkebene, Projektebene sehr geholfen.“
(Landkreisverwaltung)

Die Zusammenarbeit zwischen Landkreis und Städten wird von den beteiligten Projektkommunen sehr unterschiedlich beschrieben und bewertet. Das Spektrum bewegt sich zwischen gut funktionierenden und eher belasteten Kooperationsbeziehungen zwischen Städten und Landkreisen. In den meisten Fällen wird die Zusammenarbeit auf der direkten Arbeitsebene zwischen Landkreis und Kommunen als gut und kollegial bezeichnet. Schwierigkeiten scheint es eher auf der konzeptionell-strategischen Ebene zu geben. So erleben die Kommunen den Landkreis als wenig transparent; in strategische Überlegungen und Konzeptentwicklungen würden sie nicht eingebunden und zu den Konzeptentwürfen vor Verabschiedung nicht angehört. Dies hat viel Unmut in den betroffenen Kommunen entstehen lassen:

„Also es müsste viel mehr Transparenz einfach dahingehend sein, was machen die, was ist geplant, welches Projekt führen die durch.“ (Stadtverwaltung)

Selbst die Übermittlung von Sozialdaten sei ein großes Problem und würde mit Hinweis auf den Datenschutz verhindert oder verzögert. Gewünscht wird ein selbstverständlicherer und regelmäßiger Austausch von wichtigen Grundlagendaten. Kritisiert wird auch die mangelnde Kommunikation über Zuständigkeiten, z.B. beim Rechtskreiswechsel von anerkannten Flüchtlingen und Asylsuchenden, was die eigene Integrationsarbeit in den Kommunen erschwere.

Im Vergleich der neun Projektkommunen deutet vieles darauf hin, dass die Kooperation dann besser gelingt, wenn die Kommune auch Sitz der Landkreisverwaltung ist, wie z.B. bei Stadt und Landkreis Germersheim oder Stadt und Landkreis Goslar (siehe Übers. 2). Durch die räumliche Nähe und wahrscheinlich auch persönliche Verbundenheit der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sind die Probleme und Bedarfe der Kreisstadt deutlicher im Fokus.

Im Unterschied dazu steht Weißenfels, die sich als größte Stadt im Burgenlandkreis von Landkreisverwaltung und Politik zu wenig beachtet sieht. So werde das Aufgabenverständnis der Landkreisverwaltung stark durch die Situation der Kreisstadt Naumburg geprägt. Im Zentrum stehe vor allem die Integration von Flüchtlingen, die aber in Weißenfels einen geringen Anteil der Zuwanderung ausmachen. Zuwanderung werde vor allem durch die europäische Binnenmigration geprägt. Doch dies und die damit verbundenen Chancen für die Region würden vom Landkreis noch nicht ausreichend wahrgenommen, und so sei die Zusammenarbeit mit dem Landkreis wenig zielführend für die

Belange der Stadt. Hinter dieser sehr kritischen Position gegenüber dem Landkreis kann sich aber auch noch der „Verlustschmerz“ einer ehemaligen Kreisstadt verbergen.

„... es müsste schon was geben, was kontinuierlich ist, und dafür war ja an sich dieses Netzwerk des [Name des Landkreises] angedacht, was für uns aber nicht die Ergebnisse hat, die wir uns versprochen haben. Das sind so Themen, die irgendwie dann doch fernab von dem sind, was uns gerade beschäftigt Also, der Kontakt zu den Personen ist sicherlich ein guter zum Landkreis, aber die inhaltliche Ausrichtung geht irgendwie aneinander vorbei.“ (Stadtverwaltung)

Ähnlich problematisch wird die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Landkreis im Odenwaldkreis beschrieben. Da der Odenwaldkreis ebenfalls zu den eher kleinen Landkreisen zählt, scheint die Größe allein kein Gradmesser für die Qualität der Kooperation zu sein. Die Zusammenarbeit der zuständigen Stellen funktioniert nur ungenügend, wird aber gleichzeitig als notwendig angesehen, um die Aufgaben erfolgreich zu bewältigen und vor allem auch Doppelstrukturen zu vermeiden.

„Es müssen bestimmte Dinge auf einer Ebene möglichst parallel und miteinander verzahnt laufen Wenn jeder nebeneinander vor sich her wurschtelt, wird das nichts, oder man macht manche Dinge doppelt und an einer anderen Stelle bleibt etwas liegen, weil der Kreis die Ressource nicht hat oder die Stadt. Was man bei besserer Verzahnung vielleicht hätte leisten können.“ (Stadtpolitik)

Eindeutige Gründe für die eher schwierigen Partnerschaften wurden von den Gesprächspartnerinnen und -partnern nicht genannt. Aus den Beschreibungen kann aber darauf geschlossen werden, dass viel von den handelnden Personen abhängt, von deren Qualifikationen, Kompetenzen und persönlichem Engagement, aber auch von der Verankerung des Themenfeldes in der Verwaltungshierarchie des Landkreises und der politischen Prioritätensetzung.

„Wir koordinieren uns und wir ziehen an einem Strang, haben ein gemeinsames Konzept und haben die und die Aufgabenverteilung, ihr macht das und das und gibt ein Reporting wie auch immer, wo stehen wir, und dann geht es weiter: Das findet halt so nicht statt.“ (Stadtverwaltung)

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und Städten und Gemeinden in der kommunalen Integrationspolitik funktioniert nicht in allen Fällen und ist verbesserungswürdig. Die Landkreise haben in den letzten Jahren zwar Strukturen für die Koordination und Vernetzung aufgebaut, doch diese scheinen noch nicht ausreichend für die Kommunen wirksam zu werden. Kleine Landkreise haben hier den Vorteil überschaubarer Akteurskreise und Netzwerke, was die Zusammenarbeit erleichtert. Viel hängt ab von einer transparenten Aufgabenverteilung, einer abgestimmten politischen Prioritätensetzung und der Kommunikation. Es könnte von Vorteil sein, wenn sich die Landkreise stärker in einer koordinierenden

und moderierenden Rolle sehen. Diese sollte die Verantwortlichen in den Kommunen vernetzen und den Austausch fördern, aber auch Unterstützung bei der Bewältigung der Integrationsaufgaben in den Kommunen anbieten. Die Kommunen wiederum gestalten die konkrete Integrationsarbeit vor Ort und stimmen im Idealfall ihre Aufgaben mit dem Landkreis ab.

Strategisch-konzeptionelle Grundlagen – Integrationskonzept

Als Erfolgsfaktor einer strategischen Steuerung kommunaler Integrationsarbeit wird u.a. die kooperative Erarbeitung eines kommunalen Integrationskonzeptes angesehen (vgl. Schader-Stiftung 2011: 90). Große Städte verfügen laut genannter Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik (BMVBS/Beauftragte für Migration 2012: 40) zu rund 90 % über eine Gesamtstrategie bzw. ein entsprechendes Handlungskonzept. Demgegenüber können nur 53,3 % der Landkreise und die geringe Zahl von 11,9 % der kleinen Städte und Gemeinden eine Gesamtstrategie vorweisen.

Strategisch-konzeptionelle Grundlagen für die Integrationsarbeit fehlen in fast allen beteiligten Projektkommunen. Auch auf der Landkreisebene gibt es bisher kaum abgestimmte Integrationskonzepte, die Ziele formulieren, Handlungsfelder festlegen und mit konkreten Maßnahmenschritten, Verantwortlichkeiten und Zeithorizonten unterlegen. Nur der Landkreis Germersheim hat gemeinsam mit den Gemeinden in einem zweijährigen Beteiligungsverfahren mit externer Prozessberatung ein Integrationskonzept erarbeitet, das 2015 durch den Kreistag verabschiedet wurde (vgl. Landkreis Germersheim 2015). Für die Erarbeitung und Umsetzung wurde eine Steuerungsgruppe eingerichtet, an der alle Bürgermeister der kreisangehörigen Städte und Verbandsgemeinden beteiligt waren. Das Konzept formuliert vier Handlungsfelder (1. Bildung, 2. Ausbildung und Beschäftigung, 3. Familie, Gesundheit, Pflege, 4. Partizipation und Freizeitgestaltung) und untersetzt diese mit langfristigen Zielen (Zielhorizont 2030) und Jahreszielen, die nach Prüfung des Erreichten durch die Steuerungsgruppe jährlich fortgeschrieben werden.

Auch wenn weitere Landkreise (Odenwaldkreis, Burgenlandkreis, Kreis Steinfurt) angeben, über ein Integrationskonzept zu verfügen, so handelt es sich bei diesem doch eher um eine Bestandsaufnahme der Migrationssituation und der vorhandenen Integrationsangebote. Es werden weder Ziele noch Maßnahmen formuliert. In diesen Fällen wird von den Kommunen zudem kritisiert, dass sie sowohl in die Erarbeitung nicht eingebunden, als auch vor Verabschiedung im Kreistag zu dem vorliegenden Entwurf nicht angehört wurden. Die Landkreise sind sich mitunter der Verfahrensmängel bewusst:

„Wir wissen, dass das nicht die günstigste Vorgehensweise ist ... Und das Konzept wird relativ kurzfristig, d.h. in den nächsten sicherlich zwei Jahren dann spätestens fortgeschrieben. Und dann wird es eine intensive Zusammenarbeit geben mit allen Partnern.“ (Landkreisverwaltung)

Gleichwohl sind die mangelnde Transparenz und Einbindung der Kommunen kritisch zu hinterfragen, denn sie erschweren die Akzeptanz durch die Kommunen. So hat diese Form der Konzepterstellung und die mangelnde Qualität des Konzeptes beispielsweise im Landkreis Görlitz dazu geführt, dass das vorgelegte Konzept von den im Kreistag vertretenen (Ober-)Bürgermeistern abgelehnt und dann auch nicht verabschiedet wurde.

Nicht nur aus der Unzufriedenheit mit der Erarbeitung von konzeptionellen Grundlagen auf Landkreisebene, sondern auch aus der Erkenntnis heraus, dass es einer strategisch-konzeptionellen Grundlage auf städtischer Ebene bedarf, erwägen vier der neun beteiligten Projektkommunen, ein eigenes Integrationskonzept zu erstellen, und zwei Kommunen (Steinfurt, Mühlacker) befinden sich bereits im Prozess des konkreten Erarbeitens (siehe auch Beitrag von Wolf-Christian Strauss in diesem Band):

„Ein Integrationskonzept muss bei der Stadt liegen, die muss das für ihre Stadt festlegen können und dann muss sie schauen, welche Ressourcen zur Verfügung stehen, wie kommen die da ran, dass die mit mir zusammenarbeiten und dass die auch was machen, was in dem Konzept vereinbart ist.“ (Stadtverwaltung)

Insgesamt ist festzuhalten: Es ist nur in wenigen Fällen gelungen, ein von Landkreis wie von Städten und Gemeinden gemeinsam getragenes Integrationskonzept auf den Weg zu bringen. Auch wenn die meisten Projektkommunen mittlerweile anstreben, ein eigenes Integrationskonzept zu erarbeiten, so wäre es doch sinnvoll, ein übergeordnetes Konzept auf Landkreisebene zu haben, das von allen Städten und Gemeinden mitgetragen wird und deren Belange berücksichtigt. Da ein Großteil der integrationspolitisch relevanten Aufgaben, wie Ausländerbehörde, Sozial- und Jugendamt oder Jobcenter, bei den Landkreisen angesiedelt ist, wären gemeinsam verabredete Ziele, Handlungsfelder und Verantwortlichkeiten eine wichtige Grundlage für erfolgreiche Integrationsarbeit auf regionaler und lokaler Ebene.

Resümee

Die dargestellten Ergebnisse aus den Vor-Ort-Erhebungen in den neun beteiligten Projektkommunen zeigen: Sowohl auf Landkreisebene als auch in den Kommunen sind Strukturen der Integrationsarbeit entstanden bzw. wurden vorhandene Strukturen weiterentwickelt. Vor allem die Flüchtlingszuwanderung hat strukturelle und konzeptionelle Defizite sichtbar gemacht und so den Handlungsdruck erhöht. Bisher lie-

gen strategisch-konzeptionelle Grundlagen auf Landkreisebene weiterhin eher in rudimentärer Form als erste Bestandsaufnahme vor. Nur ein Landkreis hat ein ausformuliertes und vom Kreistag verabschiedetes Integrationskonzept im Rahmen eines landkreisweiten Beteiligungsverfahrens entwickelt, das jährlich unter Einbindung der Kommunen fortgeschrieben wird.

Hinsichtlich der Kooperation zwischen den Landkreisen und Städten im Themenfeld Integration sind große Unterschiede festzustellen. In einigen Landkreisen gibt es funktionierende Netzwerkstrukturen unter Einbeziehung der Städte und Gemeinden, in anderen wiederum sind die Kooperationsbeziehungen schwierig. Eine engere Kooperation scheint es vor allem mit den Städten zu geben, die auch Sitz der Landkreisverwaltung sind. Hier kann die räumliche Nähe eine stärkere Wahrnehmung der Anforderungen der Kreisstadt bewirken. Doch es sind insgesamt Defizite erkennbar, Landkreise und Gemeinden verfolgen eher im Ausnahmefall eine gemeinsame Agenda. Die Gründe hierfür sind vielfältig, sie liegen je nach Konstellation und Rahmensetzung in unterschiedlichen politischen Prioritäten, dem jeweiligen Aufgabenverständnis, den handelnden Personen, am Fehlen eingeübter Kooperationsstrukturen und/oder an mangelnder Kommunikation. Als möglicher Grund wurde auch genannt, dass die Landkreise als Verwaltungsbehörde dennoch einer politischen Eigenprofilierung unterliegen und aus diesem Spannungsfeld eine gewisse Intransparenz resultieren könnten. Denn mit Ausnahme von Baden-Württemberg werden nicht nur die Kreistage, sondern auch die Landräte direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt. Aber auch die Konkurrenz um Anerkennung der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung durch die Landespolitik kann eine Rolle spielen. Wie eingangs festgestellt wurde, sind dem Verhältnis Landkreis und Gemeinden sowie der kommunalen Aufgabenteilung Interessenkonflikte immanent. So sind die Landkreise als quasi untere Verwaltungsbehörde erster Ansprechpartner für die Landesministerien. Sie wurden in den letzten Jahren in etlichen Bundesländern mit Ressourcen für den Bereich Integration durch Landesförderung ausgestattet. Diese werden jedoch nicht immer direkt vor Ort in den Kommunen wirksam. Die Ressourcenproblematik führt insbesondere bei den größeren kreisangehörigen Städten mit Blick auf die eigenen begrenzten finanziellen und personellen Möglichkeiten zu einer Art Neid- und Abwehrreflex, der die partnerschaftliche Kooperation erschwert.

Um dem vielerorts beklagten Mangel an strategisch-konzeptionellen Grundlagen auf Landkreisebene zu begegnen und gleichzeitig Transparenz herzustellen, könnte das gemeinsame Erarbeiten eines integrationspolitischen Handlungskonzeptes, das neben inhaltlichen auch räumliche Schwerpunkte definiert, von großer Bedeutung sein. Denn auch wenn die Städte eigene Konzepte verabreden, so bildet eine konzeptionelle Grundlage auf der übergeordneten Landkreisebene einen wichtigen Rahmen, um die jeweiligen Aufgaben im Sinne einer erfolgreichen Integration Zugewanderter besser zu verzahnen. Gelingt es, ein solches Konzept zu erarbeiten, dann sollten die vereinbarten

Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen regelmäßig evaluiert und in einem gemeinsamen Austauschprozess fortgeschrieben werden.

Wichtig scheint es insgesamt zu sein, dass sich die Landkreise als Dienstleister für die Städte und Gemeinden verstehen, eine vor allem koordinierende und moderierende Rolle übernehmen und die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen. So stellt auch der Deutsche Landkreistag fest: „Zentrale Aufgabe der Landkreise in diesem Zusammenspiel ist es, die Akteure und Träger in den kreisangehörigen Kommunen zu beraten, sie zu unterstützen und den Austausch zwischen ihnen im Sinne eines Informations- und Wissenstransfers zu fördern.“ (Deutscher Landkreistag 2016: 24)

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2018): http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbcobachtung/Raumbabgrenzungen/Kreise_Kreisregionen/Kreisreformen/xneueTypen.html (letzter Zugriff: 06.03.2018).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.) (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin.
- Blesse, Sebastian, und Felix Rösler (2017): Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen, Ifo Working Paper, No. 234, München.
- Bundesregierung [Die] (Hrsg.) (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen, Berlin.
- Deutscher Landkreistag (Hrsg.) (2016): Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices, Berlin.
- Deutscher Landkreistag (2018a): <https://www.landkreistag.de/ueber-den-dlt/aufgaben-der-kreise.html> (letzter Zugriff: 09.02.2018).
- Deutscher Landkreistag (2018b): Landkreise, Landkommissariate und ihr langer Weg zum Landkreistag, Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 133 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Berlin.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth (2016): Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016, Berlin.
- Hähnig, Anne, Martin Machowecz und Gabriel Kords (2017): Gebietsreformen. Neuer deutscher Größenwahn, ZEIT ONLINE vom 20. Mai 2017 (letzter Zugriff: 06.03.2018).
- Landkreis Germersheim (2015): Integrationskonzept Landkreis Germersheim, Germersheim.
- Ritgen, Klaus (2018): Kommunale Steuerungsstrukturen und Koordination – Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts und Verwaltungsebenen, in: Floeting, Holger, Gudrun Kirchhoff, Henrik Scheller und Jessica Schneider (Hrsg.): Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen. Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben, Berlin, S. 31–37.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projektes, Darmstadt.

Schammann, Hannes, und Boris Kühn (2017):
Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland,
gute gesellschaft – soziale demokratie # 2017
plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Vogelsang, Klaus, Uwe Lübking und Ina-Maria
Ulbrich (2005): Kommunale Selbstverwaltung.
Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben
– Neue Steuerungsmodelle, 3. überarbeitete
Auflage, Berlin.

Thomas Franke

„Sozialraumorientiertes“ Handeln und die Integration von Geflüchteten im Quartier

Einige (nicht nur) theoretische Überlegungen

Sozialraumorientiertes Handeln wird spätestens seit der Jahrtausendwende (wieder) groß geschrieben – allgemein mit Blick auf bzw. als Synonym für integrierte Quartiersentwicklung, spezifisch unter anderem im Kontext der langfristigen Integration von Geflüchteten mit Bleibestatus in denjenigen Quartieren, in denen sie eine Wohnung finden und ihr Leben neu aufbauen („Ankunftsquartiere“). Soweit scheint alles klar – bei näherer Betrachtung wird jedoch schnell deutlich, dass die Begriffslage in mehrfacher Hinsicht verwirrend ist: Was bedeutet eigentlich der scheinbar selbsterklärende Begriff „Sozialraumorientierung“ für welche Akteure und ihre Vorstellungen im Detail? Wie kommen hier „Soziales“ und „Raum“ zusammen, bzw. wie wird ein „sozialer“, Integration befördernder Raum vorstellbar? Welche Rolle spielen dabei Quartiere? Und in welchem Zusammenhang (damit) stehen denn nun „integratives“ Handeln, „integrierte“ Quartiersentwicklung und die „Integration“ bestimmter Bevölkerungsgruppen?

Um zumindest einige Antworten auf diese Fragen zu finden, werden im Folgenden Überlegungen zum Begriff der „Sozialraumorientierung“ und zum integrativen Paradigma in der Quartiersentwicklung angestellt, anschließend die Rolle von „Raum“ in diesen Kontexten hinterfragt und schließlich einige Praxiserfahrungen zur Integration von Zugewanderten im Sozialraum Quartier zusammengefasst.

Sozialraumorientierung, Quartiersentwicklung und das integrative Paradigma

Eingeführt ist der Begriff Sozialraumorientierung vor allem durch Ansätze der kommunalen Jugendhilfe. Dort meint er zunächst meist bevölkerungsstatistisch basierte Abgrenzungen räumlicher Zuständigkeitsgebiete für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes und dessen Leistungen. Tendenziell offener und thematisch breiter wird der Begriff in verschiedenen Zusammenhängen auch von anderen planenden Verwaltungsbereichen verwendet – hier im Sinne von „nicht nur baulich-physische Strukturen, sondern vor allem (auch) soziale Aspekte (des Zusammenlebens) betrachtend“. Im Endeffekt kann es also vorkommen, dass verschiedene fachsektorale Sozialraumorientierungen (etwa der Jugendhilfe, der Stadtentwicklungsplanung, des Sportamtes etc.) mit unterschiedlichen Ausrichtungen bzw. (Teil-)Zielen innerhalb ein und desselben städtischen Teilraums nebeneinander her bestehen. Im Idealfall jedoch wird unter „Sozialraumorientierung“ eine ganzheitliche Quartiersentwicklung verstanden, die darauf zielt,

- eine aus verschiedenen (Verwaltungs-)Perspektiven selektiv wahrgenommene Vor-Ort-Realität (wieder) in ihren Kontexten zu betrachten: (städte-)bauliche Situation, funktionale Spezifika, soziale Konfigurationen etc.,
- „Draufsichten“ (zum Beispiel Fachplanungen) mit der „Alltags-Realität“ aus der Binnenperspektive von Quartiersakteuren bzw. -bewohnerinnen und -bewohnern zusammenzuführen,
- „professionelle“ und „nicht-professionelle“ Akteure zusammenzubringen und (dadurch) letztlich auch
- „Theorie“ (zum Beispiel Quartiersentwicklungsplanung) und die „gelebte Alltagspraxis“ sich vor Ort annähern zu lassen.

Damit sind die Begriffe „integratives“ oder „integriertes“ sozialraumorientiertes Handeln bzw. „integrierte“ Quartiersentwicklung angesprochen. Sie meinen genau diese Ganzheitlichkeit in inhaltlich-thematischer und handlungsbezogener Hinsicht. Was also ist der „integrative“ Ansatz der Quartiersentwicklung konkret betrachtet? Antworten auf diese Frage lassen sich vor allem aus Erfahrungen ableiten, die seit 1999 mit der Umsetzung des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt gemacht wurden und werden (vgl. u.a. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2014). Demnach geht es aus der Perspektive von Kommunalverwaltungen vor allem darum, verschiedene Themen- bzw. Handlungsfelder und damit unterschiedliche Amtsbereiche mit einem Quartiersblick zusammenzubringen, Schnittstellen für verschiedene gesamtstädtische und quartiersbezogene Leitbilder, Pläne und/oder Konzepte zu entwickeln, unterschiedli-

che Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung in den Quartiersentwicklungsprozess einzubinden sowie die (potenziell) involvierten staatlichen und räumlichen Ebenen – EU, Bund, Länder, Kommunen: Gesamtstadt, Bezirke, Stadtteile, Quartiere, Nachbarschaften – ebenso einzubeziehen wie die verschiedenen Finanzmittel, die für einen Quartiersentwicklungsprozess zur Verfügung stehen (können): Fördermittel, kommunale Ressortmittel, Ressourcen Dritter.

Kernelemente einer so verstandenen sozialraumorientierten integrierten Quartiersentwicklung sind die **Verschmelzung investiver und sozial-integrativer Handlungsfelder** im Rahmen **ressortübergreifender Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsbereiche** sowie die **Bündelung unterschiedlicher Finanzierungsmöglichkeiten**. Im Idealfall bedeutet dies also ein konzertiertes Vorgehen „aus einer Hand“ und auf Basis eines sozialraumorientierten Finanzierungspools. **Ressourcenbündelung** meint neben dem finanziellen Aspekt auch das Zusammenbringen von Know-how nicht nur unterschiedlicher Verwaltungsexpertinnen und -experten, sondern auch von Akteuren vor Ort – neben „Profis“ in Kitas, Schulen, sozialen Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit etc. sind damit vor allem die Bewohnerinnen und Bewohner des Quartiers gemeint, womit die große Bedeutung von **Aktivierung und Beteiligung** angesprochen ist. Grundlage für diese komplexen Prozesse ist ein **vernetzungsorientiertes Management**, das die kommunale Verwaltung genauso umfasst wie das Quartier und den „Raum“ zwischen diesen beiden Ebenen. Wesentlich für ein solches integratives Vorgehen ist schließlich ein ausdrücklicher Gebietsbezug bzw. eine Raumorientierung des Verwaltungshandelns als Ausgangsbasis, Orientierungspunkt und „Klammer“ für Kommunikation und Kooperation, womit wir wieder beim Begriff der Sozialraumorientierung wären.

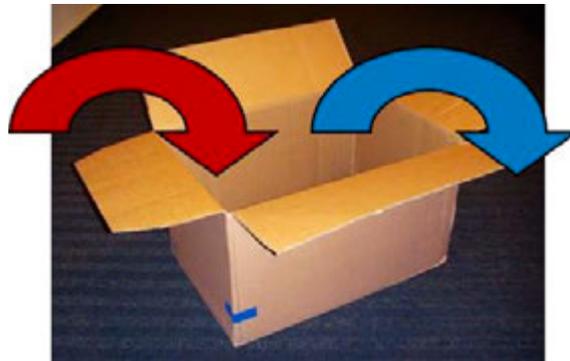
Zu den Zielen sozialraumorientierten Handelns gehört es in der hier vorgestellten Lesart, sektorale Herangehensweisen im Sinne einer ganzheitlichen quartiersbezogenen und damit realitätsnäheren Perspektive zu vernetzen bzw. (investive) baulich-städtebauliche-infrastrukturelle und (nicht-investive) sozial-integrative Handlungsfelder mit ihren Interdependenzen gleichermaßen zu berücksichtigen. Im sozialen Bereich geht es darum, eine adressatenbezogene und raumunabhängige Zielgruppenorientierung zu Gunsten einer integrativen Betrachtung von „Raum“ und „Sozialem“ weiterzuentwickeln („Adressat – Adresse – soziale und räumliche Kontexte“). Die Bezugsebene „Raum“ wird zur gemeinsamen Basis für die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung. So verstanden ist der Sozialraum ein Katalysator für Kommunikation, Kooperation, Beteiligung.

Welche Rolle spielt „Raum“ im Sozialraum?

In der kommunalen Praxis sind Ansätze einer solchen Raumorientierung der Verwaltung weit verbreitet. Bei näherer Betrachtung lässt sich jedoch oftmals ein „ja, aber ...“ konstatieren, denn beispielsweise die Programmgebiete der Sozialen Stadt scheinen – bei aller Generalisierung – über territoriale Abgrenzungen im Sinne von „Planungszuständigkeiten“ der Verwaltung kaum hinauszugehen. Sie orientieren sich meist an Gegebenheiten, die aus der Verwaltungsperspektive sinnfällig erscheinen: bereits vorgezeichnete politisch-administrative Bezirke und Stadtteile, physische Barrieren als „zwingende“ Grenzen, siedlungsstrukturelle Zusammenhänge, statistische Datencluster als Abbilder sozialräumlicher Zusammenhänge oder auch die Überzeugung, man wisse schon, „wo der Schuh drückt“ – hier geht es also in erheblichem Maße um Zuschreibungen an Zielräume, weniger um Binnensichten. Soll jedoch tatsächlich eine möglichst große Annäherung an Vor-Ort-Bedarfe und -Realitäten aus eben jenen Binnenbetrachtungen im Mittelpunkt von Zielen integrierter Quartiersentwicklung stehen, kann eine intensivere Auseinandersetzung mit „Raum“ innerhalb der Sozialraumorientierung zu einer Qualifizierung des gesamten Ansatzes beitragen.

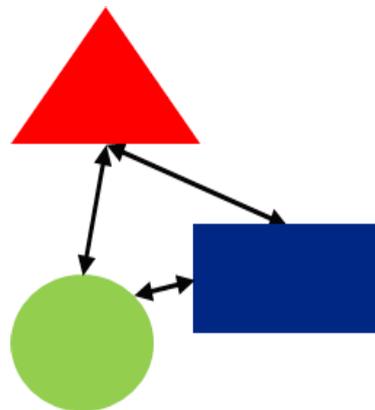
Eine umfassende Beschäftigung mit unterschiedlichen Raumtheorien würde an dieser Stelle zu weit führen, doch hilft hier bereits ein Blick auf die Oberfläche unterschiedlicher Konzepte, um sie für „raumorientiertes“ Verwaltungshandeln nutzbar zu machen (vgl. hier und im Folgenden – wenn nicht anders angegeben – Franke 2011 und 2012). So geht es im Konzept des „absoluten Raums“ um die Annahme, Raum existiere „an sich“ – ähnlich wie eine Kiste mit definierten Wänden, die voll oder leer sein kann bzw. deren Inhalte sich austauschen lassen (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Konzept des „absoluten Raums“



Bezogen auf die sozialraumorientierte Quartiersentwicklung besteht hier nicht nur eine Analogie zu festen Gebietsgrenzen, sondern auch zu der Frage, welche Ziele mit einer Quartiersentwicklung verfolgt werden sollen. Sehr überspitzt formuliert könnte man an dieser Stelle zum Beispiel fragen: „Habe ich mein Ziel erreicht, wenn die Ausstattung des Quartiers mit sozialer Infrastruktur ausreicht, vor Ort genügend Begegnungsorte geschaffen wurden und alle kleineren Kinder einen wohnortnahen Kita-Platz erhalten haben?“ In Erweiterung eines solchen Raumverständnisses beziehen sich „relationale Räume“ auf die Lageparameter von Objekten im Raum zueinander. Hier geht es beispielsweise um Fragen der räumlichen Distanz zwischen einer Beratungseinrichtung für Zugewanderte und einer bestimmten Wohnadresse, zwischen Stadtzentrum und „Ankunftsquartieren“, zwischen Veranstaltungsort für Deutschkurse und Kindertagesstätte etc. (siehe Abb. 2).

Abb. 2: Konzept des „relationalen Raums“



Im Unterschied zu solchen Vorstellungen von „gegebenen“ Räumen, Raumcharakteristika und -ausstattungen stehen bei Konzepten „sozial produzierter“ Räume subjektive Bewertungen und Bedeutungszumessungen im Vordergrund – hier geht es um Räume, die keine absoluten Eigenschaften mehr aufweisen, sondern sich „als von den Subjekten sinnhaft konstituierte soziale Wirklichkeiten“ (Werlen 1997: 208) definieren. So verstandene „Räume“ sind das Ergebnis sozialen Handelns – also „Raumproduktionen“. Dieses soziale Handeln orientiert sich zwar durchaus noch an physisch-materiellen Gegebenheiten, z.B. an Häuserwänden, allerdings nicht im Sinne eines für alle gleichermaßen geltenden „an sich“, sondern aus der je subjektiven Bedeutungszumessung. Ein plakatives Beispiel ist eine Wand voller Graffiti, die je nach Betrachterin/Betrachter vieles sein kann: „Sachbeschädigung“, „Kunst“, „Orientierungsmarke“, „Symbol für Niedergang“, „Symbol für Kreativität“, „Bedrohung“, „Anziehungspunkt“. Schließlich könnte man noch fragen, was die blinde Nachbarin dazu sagt ...

Abb. 3: Graffiti-Wand: Und nun?



Das „Lesen“ von „Räumen“ hängt nach diesem Verständnis also vom jeweiligen Subjekt ab – Verwaltungsmitarbeiterin, Quartiermanager vor Ort, neu zugewanderte Gebietsbewohnerin etc. – und unterscheidet sich also von Person zu Person. Wesentliche Grundlagen dafür sind der Habitus dieser Raumproduzentinnen und -produzenten, also deren sozialisations-, kultur-, religions-, bildungsbedingte Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsschemata (z.B. „promovierter Amtsleiter“ versus „Gebietsbewohnerin mit Zuwanderungshintergrund ohne Hauptschulabschluss“), sowie die räumliche Position ihrer „Raumproduktion“ (z.B. „Schreibtisch“ versus „Straße“). Zu den Wahrnehmungen zählen auch die Atmosphäre eines Raums bzw. damit zusammenhängende Gefühle wie Zugehörigkeit oder Fremdheit, Wohlbefinden oder Unbehagen, Sicherheit oder Angst. Auf dieser Basis ordnen Menschen beispielsweise Gebautes („soziale Güter“) und Personen zu räumlichen Kontexten an („Synthese“) und produzieren durch ihre eigene körperliche Präsenz bis hin zu eigenen Handlungen – wie das „Umfunktionieren“ eines Spielplatzes zu einem Treffpunkt – „Orte“ („Spacing“; vgl. Löw 2001: 195–216). Sozial konstituierte Räume entstehen also je nach Handlungskontext und sind wie dieser selbst wandelbar (vgl. ebenda; Werlen: 168 ff.).

Auf der Grundlage dieser Überlegungen kann die These formuliert werden, dass „Raum“ immer nur als „Raumvielfalt“ denkbar ist. Deshalb kommt es weniger darauf an, scheinbar feststehende Raum-„Charakteristika“ zu identifizieren, als sich vielmehr auf das Bewusstsein von „Raum“ und auf raumkonstituierende Prozesse unterschiedlicher Akteure zu konzentrieren. Zielgruppen sozialräumlicher Handlungsansätze sind dann nicht länger Träger von Merkmalen im Raum, sondern müssen als raumproduzierende Individuen stärker ins Zentrum der Betrachtung rücken. Dabei stoßen zwangsläufig unterschiedliche „Raumproduktionen“ aufeinander: beispielsweise diejenigen von Politik und Verwaltung, von „Alteingesessenen“ vor Ort, die angesichts von Veränderungen möglicherweise beunruhigt sind, oder von unterschiedlichen Gruppen Neuzugewanderter mit ihren ebenfalls je spezifischen habitusabhängigen Wahrnehmungen und Bedeutungszumessungen von Menschen und Dingen „im“ Raum. Es geht in der sozialraumorientierten Quartiersentwicklung also vor allem auch um die Frage, welche Akteure in Bezug auf Raumproduktionen und damit verbundene Ziele über welche Definitions-, Deutungs- und Handlungsmacht verfügen (vgl. Franke 2011).

Ein so verstandener Sozialraumbezug erfordert ein kommunikations- und vernetzungsorientiertes Management: Auf der Verwaltungsebene müssen Fachwissen, sektorale Zielsetzungen und finanzielle Ressourcen aus unterschiedlichen Quellen gebündelt werden, wozu es ressortübergreifender Arbeitsstrukturen bedarf. Auf der Quartiersebene liegt es im Aufgabenbereich lokaler Quartiermanagements, die Interessen und Bedarfe der Gebietsbevölkerung und anderer Vor-Ort-Akteure zu identifizieren sowie eine allgemeine „Motorenfunktion“ für Kommunikation, Aktivierung, Beteiligung, Vernetzungen zu übernehmen. Und im „intermediären Bereich“ zwischen Verwaltungs- und Alltagswelt müssen beide Ebenen zusammengebracht werden – auch hier geht es also in erster Linie um Kommunikation und Moderation (vgl. Franke/Grimm 2006).

Integration und sozialräumliche integrierte Quartiersentwicklung

Folgt man den hier vorgestellten Überlegungen zu Raum mit Blick auf sozialräumliche Integration im Quartier, geht es dabei im Endeffekt um den Unterschied zwischen („technischer“) Ausstattung und (kommunikativer) Koproduktion von integrationsfördernden Sozialräumen. Erstere umfasst beispielsweise Anzahl, Lage, Kapazität etc. von Wohnungen, sozialer Infrastruktur, Begegnungsorten, Leistungsangeboten, die für eine Integration förderlich sein können – also Elemente im Raum und deren Lagebeziehungen zueinander (vgl. Theorieansätze des absoluten und des relationalen Raums). Grundlage dafür sind unter anderem Bedarfszahlen und generell Überlegungen (der Kommunalverwaltung), was Integration im Quartier überhaupt bedeuten kann und welche Maßnahmen und Projekte dafür umgesetzt werden sollen.

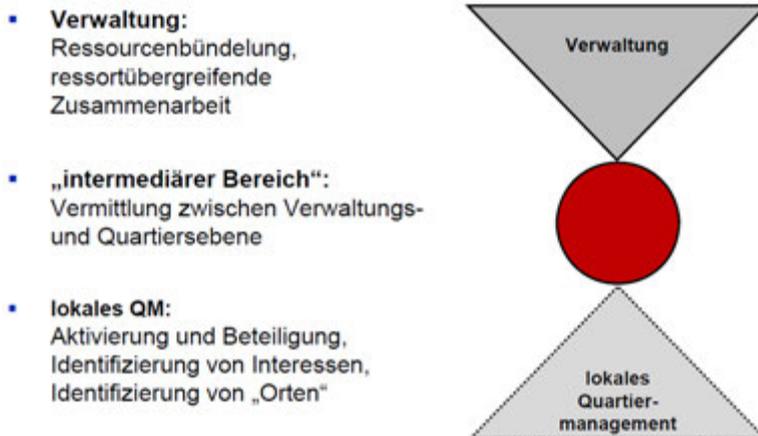
Die sozialraumorientierte Koproduktion im Sinne des Theorieansatzes einer sozialen Produktion von „Raum“ orientiert sich von vornherein (noch) stärker an den Binnensichten von „Alteingesessenen“ und Geflüchteten und auch der bereits vor Ort tätigen „professionellen“ Akteure, um mit ihnen gemeinsam Integrationsvorstellungen im Sozialraum zu entwickeln – die Kommunalverwaltung als primus inter pares versteht sich dabei eher als Moderatorin und „Ermöglicherin“, indem sie diese Binnensichten fachlich untersetzt und auf dieser Basis stark beteiligungsorientierte und auf Fortschreibung angelegte Integrations-, Quartiersentwicklungs- und/oder Maßnahmenkonzepte erarbeitet.

Dass solche Überlegungen nicht nur theoretischer Art sind, zeigen beispielsweise die Ergebnisse einer Untersuchung zu Fragen der quartiersbezogenen Steuerung und Urban Governance im Kontext von Flucht und Asyl. Die Studie führten der vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. und das Deutsche Institut für Urbanistik in den Jahren 2016 und 2017 durch (vgl. Franke/Schnur/Senkel 2017). Unter anderem kamen hier Expertinnen und Experten bzw. Praktikerinnen und Praktiker zu Wort, die sich im Sozialraum-Kontext einer integrierten Quartiersentwicklung (auch) mit Möglichkeiten der Integration von Geflüchteten auseinandersetzen.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen: Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten von Zugewanderten werden auch hier als zentral für deren Integration in sozialräumliche Entwicklungen gesehen. Ebenso deutlich wurde, dass hierfür neue kommunikative Zugangswege entwickelt werden müssen (Stichworte: Sprache, kultureller Hintergrund bzw. Habitus, Fluchterfahrungen und Traumata etc.), denn es geht um eine neue Quantität, Qualität und Intensität von Ansprache und Einbeziehung. Integration im Sinne eines funktionierenden Gemeinwesens bezieht sich dabei auf „Alteingesessene“ ebenso wie auf „Neuankommende“. Begleitet, initiiert, vertieft und ermöglicht wird dies in starkem Maße durch projektunspezifische Gemeinwesenarbeit. Diese muss in den betreffenden Sozialräumen aufgrund der genannten Herausforderungen erheblich ausgeweitet, mit Blick auf ihre Ressourcen gestärkt sowie angesichts der (neuen) Integrationserfordernisse inhaltlich qualifiziert werden.

„Motoren“ für eine solche Kommunikation, Koordinierung, Kooperation, Koproduktion sind die bereits erwähnten Management- und Organisationsstrukturen, die in hohem Maße vernetzungsorientiert wirken (ressortübergreifende Arbeitsgruppen auf der Verwaltungsebene zumindest größerer Städte, lokales Quartiermanagement [QM] vor Ort, Vernetzung von Verwaltungs- und „Alltagswelt“ der Quartiere; vgl. Abb. 4) – insgesamt stehen hier Moderation, Mediation, Dialogmanagement auf der Agenda.

Abb. 4: Vernetzungsorientiertes „Sozialraum“-Management



Quelle: Eigene Darstellung (Grundlage: Franke/Grimm 2006)

In der Fachperspektive sollten diese Strukturen mit Blick auf die Erfordernisse der Integration (von Geflüchteten) sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht angepasst werden (Anzahl und „Skills“ der vor Ort tätigen Fachleute, Vertragsbedingungen bzw. -laufzeiten etc.). Parallel- oder Sonderstrukturen wie gesonderte „Integrationsmanagements“ vor Ort sollten dagegen vermieden werden. Gleichwohl wird es für sinnvoll erachtet, wenn bestehende Verwaltungs- und Dienstleistungsangebote – beispielsweise der JobCenter – stärker in den Sozialräumen vor Ort präsent sind, um insgesamt besser wahrnehmbar zu werden und (dadurch) Zugangsbarrieren zu diesen Institutionen abzubauen. Sie können beispielsweise in Nachbarschafts- oder Stadtteilzentren angesiedelt werden (Mischung aus „Hardware“ und „Software“).

Was die Ausstattungsseite von integrationsfördernden Sozialräumen betrifft, rücken in der fachlichen Perspektive Integrationsorte ins Zentrum der Betrachtung – dazu gehören soziale Infrastrukturen wie Nachbarschaftshäuser oder Räume für besonders Schutzbedürftige bzw. besondere Bedarfe, quartiersbezogene „Stadtteilschulen“ und „Stadtteilkitas“ (sowohl baulich mit Blick auf ihre Nutzungsmöglichkeiten als auch im Sinne einer Ausweitung von Angeboten in das Quartier hinein; vgl. auch Böhme/Franke 2015). Vor allem aber sind es alltägliche Orte der Begegnung, die in den Fokus rücken: Cafés, Sportplätze, Werkstätten ohne „Renditedruck“ und Stigmatisierung als „sozialer Ort“. Solche Integrationsorte sind nicht immer plan- und „programmierbar“. Oft werden sie im Sozialraum angeeignet und benötigen dann personelle und materielle Unterstützung. In diesen Orten sollte Integration prozesshaft stattfinden können – es geht hier al-

so nicht darum, ein „Projektziel“ Integration mit räumlichen Mitteln zu erreichen, sondern im Sozialraum Gelegenheiten für Integration zu finden und zu unterstützen.

Insgesamt zeigt sich: Zu den Zielen einer sozialräumlichen integrierten Quartiersentwicklung kann die Integration von Geflüchteten gehören bzw. wird das ganzheitliche, integrierte Handeln von Akteuren der Quartiersentwicklung wesentlich auch Fragen der Integration (von Geflüchteten) beeinflussen. Es sollte jedoch klar sein, dass „integrierte“ Quartiersentwicklung – als spezifische Organisations- und Handlungsform – nicht automatisch mit einer Quartiersentwicklung gleichgesetzt werden kann, die sich vorrangig auf Fragen der Integration sozialer Gruppen im Quartier bezieht. Betrachtet man jedoch eben jenes Ziel, quartiersbezogene Integration zu fördern, wird deutlich, dass bereits Zielstellungen, Konzeptentwicklungen und Projektdesigns sinnvollerweise mit den hier lebenden Menschen – „Alteingesessenen“ wie neu Zugewanderten – und deren eigenen Vorstellungen und Perspektiven entwickelt werden müssen.

Nach dieser Logik dürften „Top-down“-Ansätze von Politik und Verwaltung alleine ebenso wenig zum Erfolg führen wie Sozialraumentwicklungen „von unten“ ohne Rückendeckung und Ressourcen „von oben“.

Literatur

- Böhme, Christa, und Thomas Franke (2015): Sozialraumorientierte Integration von Flüchtlingen – Lernen vom Programm Soziale Stadt?, in: Special Difu-Berichte 4/2015 (Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen), Berlin.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2014): Statusbericht Soziale Stadt 2014, Berlin.
- Franke, Thomas (2012): Sozialraumorientierung – Handeln zwischen „Verwaltungsräumen“ und „Alltagsorten“, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Sozialraumorientierung und Interkulturalität in der Sozialen Arbeit. Tagungsdokumentation im Auftrag der Abteilung Wirtschaft- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, S. 36–41.
- Franke, Thomas (2011): Raumorientiertes Verwaltungshandeln und integrierte Quartiersentwicklung. Doppelter Gebietsbezug zwischen „Behälterräumen“ und „Alltagsorten“, Wiesbaden.
- Franke, Thomas, Olaf Schnur und Patrick Senkel (2017): Geflüchtete in der Sozialen Stadt. Potenziale der Weiterentwicklung des Quartiersansatzes Soziale Stadt im Kontext der Fluchtmigration, vhw-Schriftenreihe 6, Berlin.
- Franke, Thomas, und Gaby Grimm (2006): Quartiermanagement als Instrument einer integrativen Stadtteilentwicklung – konzeptionelle Grundlagen und Praxiserfahrungen, in: Sinning, Heidi (Hrsg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), Dortmund, S. 307–319.
- Löw, Martina (2001): Raumsoziologie, Frankfurt/Main.
- Werlen, Benno (1997): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 2. Globalisierung, Region und Regionalisierung, Stuttgart.

Wolf-Christian Strauss

Integrationskonzepte: Auf der Suche nach Zielorientierung

Im Fokus der Betrachtung des Projekts „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten“ standen die Kommunalverwaltungen und politischen Vertretungen der beteiligten Kommunen. Sie setzen nämlich die Rahmenbedingungen und können durch ihr Handeln Prozesse der Integration befördern – insbesondere durch das verstärkte Verknüpfen von integrations- und stadtentwicklungspolitischen Handlungsansätzen. Ursprünglich wurde – in der Retrospektive vielleicht irrtümlich – davon ausgegangen, dass die beteiligten Projektkommunen im innerstädtischen Bereich eine Kombination aus baulich-infrastrukturellen und sozial-integrativen Maßnahmen (unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure) umsetzen werden, um genau diese Verknüpfungen zu stärken oder auch erst zu erproben. Mit dem Projektbeginn fiel jedoch die Hochphase der jüngsten Flüchtlingszuwanderung zusammen, so dass sich der Betrachtungsfokus der Kommunen verschob, das kommunale Agieren gewissermaßen überlagert wurde und verstärkt organisatorisch-strukturelle Fragen in den Vordergrund rückten. „Man hätte die Aufgaben nicht bewältigt, wenn man erst über Konzepte und ‚beste Lösungen‘ nachgedacht hätte – es brauchte Anpacken und sofortiges Handeln“, stellte dazu eine Kommune dezidiert fest. Nach dem Rückgang der Flüchtlingszahlen und der Rückkehr zu den „Alltagsstrukturen“ des Verwaltungshandelns wurde es für die Projektkommunen jedoch zunehmend wichtiger, „einen Schritt zurückzutreten“, zu reflektieren und das Thema Integration einschließlich der aufgebauten Strukturen deutlich strategischer anzugehen.

So rückte in den Kommunen die strategisch-konzeptionelle Ebene in den Vordergrund. In diesem Zusammenhang stellte sich die Frage, inwieweit das Erarbeiten von integrationspolitischen Handlungskonzepten oder das Ergänzen bzw. Weiterentwickeln (anderer) bereits bestehender kommunaler integrierter Konzepte dazu beitragen können, Fragen der sozialräumlichen Integration von Zuwanderern – einschließlich der Verknüpfung mit allgemeinen stadtentwicklungspolitischen Themen und Handlungsansätzen – zu einem festen Bestandteil des alltäglichen kommunalen (integrierten) Handelns zu machen.

Konzeptionelle Ansätze und organisatorische Strukturen eröffnen wichtige, rahmengebende kommunale Handlungsmöglichkeiten bei der sozialräumlichen Integration von Zuwanderern – kommunale Integrationskonzepte können dabei zentrale Schnittstellenfunktionen übernehmen. Im Gegensatz zu Großstädten sind sie gerade in kleineren und mittleren Kommunen bislang noch wenig verbreitet (vgl. dazu u.a. BMVBS/BBSR/Integrationsbeauftragte 2012: 147; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2013: 9), auch weil auf lokaler Ebene oft wenig Erfahrungen vorliegen und die Hürden hoch erscheinen. Hier nutzten die neun beteiligten Kommunen den Rahmen des Projekts durch den Austausch untereinander und die Beratung seitens des Difu, um sich dem Instrument Integrationskonzept anzunähern – auch mit dem dezidierten Ziel, das Thema Integration gewissermaßen aus der „Zuweisungsecke“ herauszuholen und mittelfristig weniger als Sonderthema zu betrachten.

Exkurs: Warum eigentlich integriertes Handeln?

Spätestens seit Start des Programms Soziale Stadt im Jahr 1999 – im Prinzip aber schon bei der frühen Stadterneuerung – ist deutlich geworden: Für den Umgang mit den komplexen, meist miteinander zusammenhängenden Herausforderungen im baulichen/städtebaulichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und Umweltbereich ist ein integratives, die einzelnen Politikfelder verbindendes Vorgehen der sinnvollste Weg. Dabei gewinnen Ansätze integrierter Stadtentwicklung nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten zunehmend an Bedeutung. Betont wird dies unter anderem in der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“, die im Rahmen des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt am 24./25. Mai 2007 im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 angenommen wurde. Hier heißt es unter anderem: „Die Ministerinnen und Minister verpflichten sich dazu, (...) das Instrument der integrierten Stadtentwicklung voranzubringen“ bzw. „die Ansätze einer integrierter Stadtentwicklung stärker zu nutzen“ (LEIPZIG CHARTA: 1, 2).

Allgemein wird unter integrierten Ansätzen – also einem integrierten Handeln – eine räumliche, zeitliche sowie sachliche Abstimmung und Vernetzung unterschiedlicher politischer Handlungsfelder und Fachplanungen verstanden, bei denen unter Vorgabe bestimmter (finanzieller) Rahmenbedingungen und Instrumente definierte Ziele erreicht werden sollen. Dabei spielt das frühzeitige und umfassende Einbinden aller relevanten Akteure auch außerhalb von Politik und Verwaltung eine herausragende Rolle (vgl. BMVBS 2007: 15). Integrierte Stadtentwicklung zeichnet sich aus durch die Bündelung von Ressourcen, das intensive Einbeziehen eines breiten Spektrums von Akteuren, den Aufbau entsprechender Partnerschaften, vernetzungsorientierte Organisationsstrukturen sowie insgesamt eine Orientierung von Zielen, Strategien, Projekten und Maßnahmen an den realen Problemen und Aufgaben der Städte.

Analog zu den Erfahrungen mit integrierter Stadtentwicklung lassen sich deren zentrale Intentionen auch auf ein generelles integriertes Handeln übertragen. So dient integriertes Handeln folgenden Zielen:

- Identifizierung von Problemen und Potenzialen in Stadt und Region sowie in spezifischen Stadtteilen oder Quartieren;
- Formulierung realistischer (Entwicklungs-)Ziele, die sich an der jeweiligen Vor-Ort-Situation orientieren;
- Verbesserung der Wirkung öffentlicher Gelder durch Ressourcenbündelung (materiell und nicht-materiell);
- Integration verschiedener Handlungsfelder und Akteure (ganzheitliche Betrachtung und „Planung aus einer Hand“, Demokratisierung von Planungs- und Entwicklungsprozessen) sowie
- Empowerment der lokalen (Quartiers-)Bevölkerung (Übertragung von Verantwortung, Aktivierung, Beteiligung).

In der integrierten Stadtentwicklungspolitik umfasst die Berücksichtigung unterschiedlicher fachlich-thematischer Zusammenhänge beispielsweise Themen- und Handlungsfelder wie Zusammenleben und Integration, Arbeit und Beschäftigung, (lokale) Wirtschaft, Familien, Kinder und Jugend, städtebauliche Entwicklung, Wohnen und Wohnumfeld, Infrastruktur, Umwelt und Gesundheit, Schule, Bildung und Kultur, Sicherheit sowie Verkehr.

Es sind dies alles Themen, die eine Kommune bewegen, die sie „ausmachen“ und die – direkt oder indirekt – für das Gemeinwesen wichtig sind. Daher können die für integrierte Stadtentwicklung relevanten Handlungsfelder auch mit den in der Integrationspolitik eigentlich in den Blick zu nehmenden Themenbereichen gleichgesetzt werden – es geht bei beiden Politikfeldern um nichts weniger als das gesellschaftliche Zusammenleben in einer Kommune. Etwas „überspitzt“ formuliert könnte man sagen: „Abweichungen“ beider Bereiche ergeben sich eigentlich nur durch Unterschiede in Betrachtungsfokus, Zielstellung und thematischer Aufgabe.

Zentrales Instrument integrierten Handelns: ein Konzept

Die Zusammenführung der vielfältigen Handlungsfelder im sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, ökologischen wie auch städtebaulichen Bereich, eine Vielzahl von Akteuren innerhalb wie außerhalb von Politik und Verwaltung, das Verknüpfen unterschiedlicher Finanzierungsmöglichkeiten und die Konkretisierung von Handlungsansätzen in

Maßnahmen und Projekten erfordern ein umsetzungsorientiertes integriertes Handeln. Insbesondere die Erfahrungen aus der Umsetzung des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“ – mit seinem multizielorientierten Ansatz – haben gezeigt, dass hierfür integrierte (Handlungs- oder Entwicklungs-)Konzepte eine geeignete Grundlage bilden. Entsprechende integrierte Konzepte sind ein auf Fortschreibung angelegtes Steuerungs- und Koordinierungsinstrument. Dieses dient dazu, den Dialog



zwischen Verwaltungsressorts, Quartiersbevölkerung und lokalen Akteuren zu befördern und bezieht alle notwendigen Politik- und Handlungsfelder ein. Im Konzept werden die Probleme und Potenziale eines städtischen Raums (meist Gesamtstadt, Stadtteil oder Quartier) identifiziert, Ziele, Maßnahmen und Projekte zur Problemlösung beschrieben, Organisations- und Managementstrukturen sowie Verfahren zur Umsetzung, Fortschreibung und zu

Monitoring und Evaluierung dargelegt. Es ist Orientierungsrahmen und strategisches Instrument für die Umsetzung. Integrierte Konzepte sollten das Ergebnis beteiligungsintensiver Prozesse und offen für Veränderungen sein (vgl. Difu 2003: 75 f.).

Dieses Modell von Konzept, das seinen Ursprung in der integrierten Stadtentwicklung hat, lässt sich generalisiert auf alle Bereiche integrierten Handelns übertragen – so auch auf die Integrationspolitik. Integrationskonzepte sind dabei ein Typus eines integrierten Konzepts. Ein solches Konzept soll einen Rahmen schaffen, innerhalb dessen alle Akteure die Verwaltung und die Politik mitgestalten und dabei die in der Kommune relevanten Themen, Interessen, Belange und Projekte im Sinne einer „Fassung“ zusammenführen können. Gleichzeitig kommt ihm auch die Rolle einer „Vision“ zu, indem es frühzeitig Trends in den Handlungsfeldern identifiziert, die in den kommenden Jahren relevant werden könnten. Um dies zu erreichen, zeichnen sich „integrierte Integrationskonzepte“ durch Prozesshaftigkeit im Erstellen unter Beteiligung aller relevanten Akteure (innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung) auf Grundlage eines möglichst breiten Diskussions- und Partizipationsprozesses aus. Übergeordnetes Ziel des Konzepts ist die Koordination aller notwendigen städtischen Politikfelder in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht. Es versteht sich als gemeinsames und handlungsleitendes Planungs- und Umsetzungskonzept und ist – im Unterschied zu reinen „Leitlinien“ – konkret und anwendungsorientiert. Das Konzept soll darüber hinaus eine Grundlage für Vertrauensbildung und Planungssicherheit schaffen, den beteiligten Akteuren „Bestätigung“ und Respekt entgegenbringen sowie ermöglichen, „voneinander zu wissen“, und eine Perspektive für Engagement eröffnen. Für die Kommune bietet ein Integrationskonzept die Chance, vom oftmals reinen Reagieren

(auf Sonder- oder Einzelsituationen) wieder in die Position des Agierens zu kommen – dies ist eine Chance, die vielleicht mancherorts gerade in den Stadtspitzen zu wenig gesehen wird.

Insgesamt dienen kommunale Integrationskonzepte der mittel- bis langfristigen strategischen Orientierung – sie sind für akute oder kurzfristige Themen und Anlässe, wie dies in der Hochphase der Flüchtlingszuwanderung der Fall war, daher nicht geeignet (weil zu „unflexibel“ bzw. zu „starr“). Ein bereits vorhandenes Konzept kann jedoch den Handlungsrahmen bieten, innerhalb dessen beispielsweise eine akteursübergreifende Steuerungsrunde kurzfristige Lösungen sucht und Maßnahmen koordiniert.

Die Landschaft kommunaler Integrationskonzepte in Deutschland

In den letzten Jahren haben kommunale Integrationskonzepte in Deutschland zunehmende Verbreitung gefunden. Neben dem von der Bertelsmann Stiftung und dem Bundesinnenministerium 2004/2005 durchgeführten Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ sowie dem 2005 erlassenen Zuwanderungsgesetz wirkte dabei der gemeinsam von Bund, Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft erarbeitete, im Jahr 2007 erschienene Nationale Integrationsplan sicher als ein wichtiger zusätzlicher Katalysator. Übergreifendes Ziel war es dabei, gemeinsame Handlungsempfehlungen und Maßnahmen für die Gemeinschaftsaufgabe Integration zu verabschieden. Darüber hinaus sollten die hohe kommunalpolitische Bedeutung, das Bedürfnis der ressortübergreifenden Politikgestaltung wie auch das Erfordernis von „kommunalen Gesamtstrategien, die den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen angepasst sind“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2007: 31), hervorgehoben werden. In diesem Rahmen wurde auch ausdrücklich die Erforderlichkeit „fachübergreifender Gesamtkonzepte“ auf kommunaler Ebene herausgestellt (vgl. ebenda: 110 f.).

Selbstverständlich existierten bereits vor Verabschiedung des Nationalen Integrationsplans sowohl auf der Ebene von Städten und Gemeinden als auch auf jener der Kreise Integrationskonzepte. Allerdings gibt es – bis heute – nur wenige Untersuchungen, die zumindest mittelbar Hinweise auf den Verbreitungsgrad entsprechender Konzepte geben. Im Rahmen eines BBSR-Forschungsvorhabens, das sich mit der Frage von Typen integrierter Konzepte und deren Verbreitungsgrad in deutschen Kommunen beschäftigte, gab nur eine geringe Zahl der befragten Städte und Gemeinden an, über ein Integrationskonzept zu verfügen (n=317; vgl. BBSR 2009: 49). Einschränkend muss hier angemerkt werden, dass es bei dieser Befragung im Schwerpunkt um Konzepte der Stadt(teil)entwicklung ging und die Antwortenden in der Regel im baulich-städtebaulichen Bereich der Verwaltung verortet waren – gegebenenfalls waren hier vermeintlich eher im sozialen Bereich lokalisierte Konzepte nicht immer im Blick.

In zwei weiteren Untersuchungen fällt auf, dass „strategische Integrationsarbeit“ – und damit vermutlich meist auch eine verschriftlichte Form eines (Integrations-)Konzepts – zum größten Teil in Großstädten institutionell verankert ist: So zeigte eine Studie im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration zum Stand der Integrationspolitik in Deutschland: Mehr als drei Viertel aller deutschen Großstädte verfolgen einen strategischen Integrationsansatz, während dies bei nur etwas mehr als einem Viertel der Mittelstädte und sogar lediglich bei 7 % der kleinen Städte und Gemeinden der Fall ist (n=228; vgl. BMVBS/BBSR/Integrationsbeauftragte 2012: 147). Diesen Befund auf der Bundesebene bestätigt ein Bericht des Landtages von Schleswig-Holstein. Demnach sind verabschiedete Konzepte zur Integration und Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund primär in den größeren Städten vorzufinden (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2013: 9).

Im Rahmen der vhw-Kommunalbefragung 2016 – der zurzeit aktuellsten Untersuchung – wurden Städte und Gemeinden sowie Landkreise unter anderem dazu befragt, ob sie als „Kommunalverwaltung über ein eigenes aktuelles Integrationskonzept mit konkreten Integrationszielen“ verfügen. Von den teilnehmenden Großstädten mit einer Einwohner(EW)-Zahl von über 100.000 bejahten dies knapp zwei Drittel, bei den kleinen Kommunen bis 10.000 EW trifft dies jedoch nur für jede Zwanzigste zu – in der Größenklasse der im Vielfalt-Projekt adressierten Kommunen zwischen 20.000 und 50.000 EW sind es knapp 22 %. Insgesamt verfügen nur etwas weniger als ein Fünftel aller Kommunen und etwas mehr als ein Fünftel aller Landkreise über ein „eigenes aktuelles Integrationskonzept“. Viele gerade kleinere und mittlere Kommunen haben bisher auch noch keine Überlegungen zur Gestaltung künftiger Integrationsprozesse angestellt, so die Studie (n=583 Kommunen + 71 Kreise; vgl. vhw 2016a: 14; vhw 2016b: 4, 35, 191 ff.).

Zwar wurden die Kommunen nicht explizit danach befragt, aus welchen Gründen sie bislang keine Überlegungen zu einer strategischen Integrationsarbeit angestellt haben. Die verschiedenen Untersuchungen machen aber in der Tendenz deutlich: Das Erstellen eines Integrationskonzepts scheint für kleinere Städte und Gemeinden nach wie vor eine Herausforderung darzustellen. Dies deutet auf das Handlungserfordernis hin, dass Klein- und Mittelstädte hinsichtlich einer konzeptionellen und strategischen Integrationspolitik besondere Unterstützung benötigen.

Abb. 1: vhw-Kommunalbefragung 2016 – Vorhandensein von Integrationskonzepten nach Ortsgrößen und Region (Auswertung Frage 30)



Quelle: vhw 2016a: 14

Integrationskonzept ist dabei nicht gleich Integrationskonzept, und der Begriff wird für unterschiedliche Inhalte und Formen auf verschiedenen administrativen Ebenen von Ländern, Kreisen sowie Städten und Gemeinden verwendet – was zu einer gewissen Unschärfe auch bei den vorgenannten Untersuchungsergebnissen beiträgt. Auf Ebene der Länder – nicht nur in den Stadtstaaten – werden häufig die jeweiligen konzeptionellen Grundlagen der Integrationspolitik (meist Leitlinien, Aktionspläne, Handlungsprogramme oder Ziel- und Maßnahmenpakete) als Integrationskonzept bezeichnet (vgl. FES 2014: 57 ff.). Daneben existieren auf Ebene der Landkreise ebenfalls Integrationskonzepte. Diese beschäftigen sich in aller Regel (meist im Sinne von Leitlinien) mit kommunenübergreifenden Fragen oder Themen, die organisatorisch in die Zuständigkeit der Kreise fallen. Im Idealfall können sie einen Rahmen bilden, aus dem Konzepte der lokalen kommunalen Ebene entwickelt und detailliert werden. Mit dem Begriff Integrationskonzept werden jedoch am ehesten die kommunalen konzeptionellen Ansätze in Städten und Gemeinden verbunden – wobei diese in Inhalt, Umfang, Typologie und Betitelung stark variieren können. Grob zusammengefasst reichen sie von Leitbildern (zur Integration) über (Integrations-)Leitlinien bis zu umfänglicheren (Integrations-)Konzepten oder (Integrations-)Plänen – oder sind eine Kombination aus diesen „Stufen“. Unterschiedliche Bezeichnungen und Konkretisierungsgrade – aber im Grundsatz geht es auf allen Ebenen um das gleiche übergeordnete Ziel: nämlich im

jeweiligen administrativen Zuständigkeitsbereich die strategischen Handlungsgrundlagen einer Integrationspolitik zu legen und zu begleiten.

Elemente und Inhalte von Integrationskonzepten: „Theorie und Praxis“

Bei Integrationskonzepten handelt es sich um ein informelles Instrument. Für dieses gibt es zwar keine festgefügtten Regeln. Es lässt sich aber auf Grundlage der Literatur, von Handlungsleitfäden, den Erfahrungen mit Konzepten im Rahmen der integrierten Stadt(teil)entwicklung sowie der kommunalen Praxis ein Kanon an erforderlichen und empfehlenswerten Elementen und Inhalten herauskristallisieren – dies immer vor der Folie des Ansatzes eines integrierten Handelns.

Der Nationale Integrationsplan führte zu Konzeptelementen bereits relativ umfassend aus, dass Integrationskonzepte eine Situationsanalyse oder Bestandsaufnahme, die Bestimmung von Integrationszielen und Leitlinien, die erforderlichen Instrumente sowie Maßnahmen zu Monitoring und Evaluierung enthalten und dabei die lokalen (auch sozialräumlichen) Gegebenheiten im Rahmen von kurz-, mittel- und langfristigen Zielsetzungen berücksichtigen sollen. Zu den Konzeptelementen gehören auch das fachressortübergreifende Einbeziehen aller kommunalen Handlungsfelder, die Konkretisierung von (möglichst nachhaltigen) Maßnahmen und Projekten sowie Aussagen zu Finanzierung bzw. Ressourcenausstattung. Beim Erstellen sollen in partizipativen Verfahren alle relevanten Akteure einbezogen und vernetzt und ein grundlegender kommunalpolitischer Konsens in Verwaltung und Politik hergestellt werden (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2007: 110 f.). Erfahrungen mit der Umsetzung integrierter Konzepte vor allem in Bayern und Nordrhein-Westfalen flossen unter anderem in zwei an die kommunale Praxis gerichtete Arbeitshilfen ein, in denen diese Elemente praxisorientiert ergänzt und detailliert werden (vgl. VIA Bayern e.V. 2010; BMVBS/BBSR 2012).

Idealtypisch sollte ein Integrationskonzept insbesondere Aussagen zu folgenden Elementen enthalten:

- Methodik der Konzepterstellung,
- Rahmenbedingungen und Ausgangslage (übergeordnet und kommunal),
- Bestandsaufnahme und Analyse der Ist-Situation (Stärken-Schwächen-Analyse),
- Integrationsziele/-leitlinien der Kommune,
- Zielgruppe(n) des Konzepts,
- Verknüpfung mit anderen (stadtpolitisch) relevanten Stadtentwicklungskonzepten,
- adressierte kommunale Handlungsfelder (einschließlich Zielen sowie gegebenenfalls Indikatoren),

- Projekte und Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele in den Handlungsfeldern, einschließlich (sozial-)räumlicher Verortung, Zeitperspektive, Finanzierung der Maßnahmen – aktuell und längerfristig –, Bestimmung von Verantwortlichkeiten, Benennung von beteiligten Akteuren,
- Darstellung von integrationspolitischem Management und Organisation in der Kommune,
- Turnus und Form von Monitoring und Evaluierung der Ziele und Maßnahmen (Berichterstattung/Controlling),
- Turnus und Form einer Fortschreibung,
- (Selbstbindungs-)Beschluss des Rates.

Als relevante Handlungsfelder, die es im Rahmen des Erstellens von Integrationskonzepten zu betrachten gelte, wurden im Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ genannt: Bildung und Sprache, Beschäftigung, Beteiligung, interkultureller und interreligiöser Dialog sowie – eher maßnahmenorientiert – interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Evaluation und Controlling (vgl. Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005). Der Nationale Integrationsplan 2007 erweitert diesen Kanon in seiner breiter angelegten Sichtweise deutlich – beispielsweise um (berufliche) Ausbildung, Gleichberechtigung, Frauen und Mädchen, Altenhilfe, Wohnen und Wohnumfeld, Lokale Ökonomie, Kultur, Sport, bürgerschaftliches Engagement und Teilhabe (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2007).

Dieses Themenportfolio bildet sich auch bei genauerer Betrachtung ausgewählter Integrationskonzepte deutscher Kommunen in unterschiedlichem Maße ab, teils finden sich (weitere) Handlungsfelder wie Organisationsstrukturen, Verwaltung, Gesundheit, Sozialraum, Medien, Rassismus sowie – eher zielgruppenbezogen – Frauen/Mädchen, Senioren oder Geflüchtete (vgl. Gestring 2014: 317 f.; vhw 2016c: 3 f.; Difu 2016b).

Trotz dieser Spannbreite halten sich viele Konzepte eher an einen engeren Themenkanon, was sich auch in den Antworten der vhw-Kommunalbefragung ablesen lässt: Als häufig in Integrationskonzepten betrachtete Themen wurden unter anderem benannt: Spracherwerb, die Wirkungskette im Bereich Bildung, Erlernen kultureller Alltagskompetenzen und Normen, Ausbildung und Qualifizierung, Schaffung von Arbeitsmarktzugängen, Bereitstellung von (adäquatem) Wohnraum, Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe sowie interkulturelle Informations- und Dialogangebote (vgl. vhw 2016a: 14 f.). Auch wenn es bei den Nennungen eher um Maßnahmen als um Handlungsfelder geht, überraschen die Antworten nicht – sind dies doch jene Themenfelder, denen häufig eine besondere strategische Bedeutung für die lokale Integrationspolitik zugemessen wird (vgl. Roth 2010: 128).

Auffällig ist, dass einige Handlungsfelder in Integrationskonzepten eher selten oder mit einem eingeschränkten Fokus oder gar nicht betrachtet werden – zu ihnen zählen neben Wohnen, Stadt(teil)entwicklung (Anmerkung: dies ist einer der Betrachtungsschwerpunkte des Vielfalt-Projekts), Wirtschaft, Gesundheit und Umwelt (einschließlich Umweltgerechtigkeit) auch Verkehr und Mobilität sowie Sicherheit – obwohl es sich dabei um teils sehr außen- bzw. öffentlichkeitswirksame Themenfelder handelt. Festzuhalten bleibt, dass es umgekehrt in vielen integrierten Stadtentwicklungskonzepten leider oftmals an der Einbeziehung eher sozial orientierter Handlungsfelder mangelt.

Im Zuge des Forschungsprojekts „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ entwickelte das Difu einen Definitionsansatz, der sowohl „belastbare“ Elemente „des“ Integrierten als auch einen flexiblen, individuell anpassbaren Umgang damit zusammenzuführen suchte. Die Grundlage bildete ein Katalog typischer Elemente kommunaler integrierter Entwicklungsansätze, „die sich in einem Spannungsfeld zwischen jeweils ‚eher schwacher‘ und ‚eher starker‘ Ausprägung bewegen.“ Dieser Ansatz verzichtet auf eine Setzung im Sinne der „reinen Lehre“ („integriert“ versus „nicht integriert“). Er ermöglicht es aber, gegebenenfalls den „Raum für zukünftige Verbesserungen“ im Sinne eines stärkeren integrativen Handelns aufzuzeigen. Der Katalog umfasst dabei die Elemente Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter, Einbeziehen verschiedener sektoraler Handlungsfelder und von Akteuren außerhalb der Politik und Verwaltung, räumliche Bezugsebene, Bündelung von Finanzmitteln, Steuerung integrierten Handelns sowie Ausgestaltung von Entwicklungskonzepten (vgl. BBSR 2009: 42 ff.).

Gerade mit Blick auf kleinere und mittlere Kommunen bietet dieser flexiblere Ansatz eine Chance. Oft verfügen diese Kommunen noch nicht über ein Konzept, arbeiten aber faktisch in den genannten Themenfeldern und haben entsprechende Strukturen aufgebaut. In der „geringsten Ausprägung“ würde sich die Kommune im Rahmen eines Konzepts oder vielmehr einer Verschriftlichung einen „Überblick“ verschaffen, was vor Ort eigentlich bereits stattfindet, welche Ansätze verfolgt werden und wer was anbietet und leistet. So können auch kleine Kommunen einen Schritt zurücktreten, sich die Chance zur Reflexion eröffnen und über einen solchen ersten Einstieg das Konzept später fortschreiben und weiterentwickeln.

Erfahrungen in den Projektkommunen

Bei Beginn des Projekts „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten“ gab es in keiner der neun beteiligten Kommunen ein Integrationskonzept. Auch waren wohl noch keine entsprechenden perspektivischen Überlegungen angestellt worden. Ein Teil der Kommunen verfügte über – in der Regel in starkem Maß baulich-städtebaulich orientierte – (integrierte) Stadtentwicklungskonzepte und damit zumindest über etwas Erfahrung mit dem Erstellen von Konzepten. Im Zuge des Projektverlaufs seit Herbst

2015 mit seinen Diskussionsprozessen im Rahmen der Begleitung seitens des Difu, auf den Netzwerktreffen teils mit entsprechenden thematischen Arbeitsgruppen und Erfahrungsberichten anderer Kommunen, aber auch durch sich weiterentwickelnde Überlegungen auf der kommunalen Ebene – beispielsweise in den lokalen Steuerungsgremien – wurde dem Instrument Integrationskonzept zunehmend Interesse entgegengebracht. Neben vertiefenden Diskussionsrunden in einzelnen Städten wurde auf Initiative der Projektkommunen daher im Herbst 2017 ein gesondertes übergreifendes Arbeitstreffen durchgeführt, das sich ausschließlich mit konkreten Fragen der Erstellung von Integrationskonzepten befasste (vgl. Difu 2018a).



Dem grundsätzlichen Wissensbedarf stehen noch nicht in allen Projektkommunen abgeschlossene Diskussionen gegenüber, ob – und wenn ja, in welchem Umfang – ein kommunales Integrationskonzept für die jeweilige lokale Situation gegebenenfalls hilfreich sein könnte. Zwei der Kommunen (Mühlacker, Steinfurt) haben sich bereits auf den Weg gemacht und mit dem Erstellen eines Integrationskonzeptes begonnen bzw. haben bereits ein Konzept verabschiedet. Daneben gibt es Kommunen (Michelstadt, Weißenfels), die im Prinzip gerne ein Konzept – gegebenenfalls durch Erweiterung bestehender integrierter Stadtentwicklungskonzepte im Rahmen der Fortschreibung – erstellen möchten, aber vor einem Prozessbeginn noch Hürden zu überwinden haben. Andere Kommunen befinden sich noch in der Diskussion, ob ein Integrationskonzept auf kommunaler Ebene überhaupt erforderlich ist (Ilmenau, Zittau) bzw. ob ein Konzept auf Kreisebene (vorhanden oder in Erarbeitung) nicht ausreicht (Germersheim, Goslar) oder verfolgen insgesamt einen anderen Ansatz (Saarlouis: u.a. Betrachtung des Themenfelds Integration im Rahmen integrierter Stadtteilentwicklungskonzepte der Sozialen Stadt).

Vor dem Hintergrund der Diskussionen in und mit den Projektkommunen lassen sich verschiedene Fragen und Einschätzungen festhalten, die einzeln oder in ihrem Zusammenspiel gerade für kleinere Städte und Gemeinden teils große Herausforderungen auf dem Weg zu einem Integrationskonzept darstellen (vgl. u.a. Difu 2016a: 16 ff.; 2016b; 2018a; 2018b: 12 ff.):

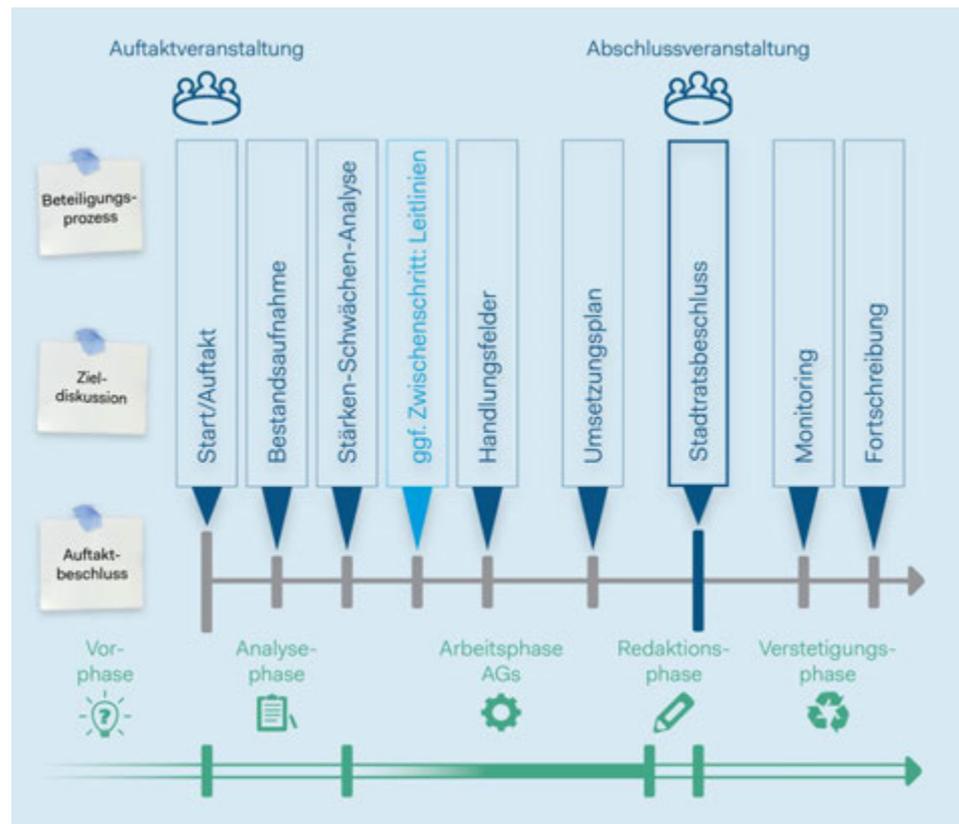
- **Ebene:** Auf welcher Ebene sind Integrationskonzepte sinnvoll? Wie beschrieben, sind Integrationskonzepte zurzeit sowohl auf Ebene der Landkreise wie jener der Städte und Gemeinden zu finden – mit deutlich unterschiedlichen „Körnungen“ und Zielen. Einzelne Projektkommunen haben die Erfahrung gemacht, dass die Landkreise beim Erstellen ihrer Konzepte kaum oder keine Rücksicht auf die Interessen und Bedarfe der Kommunen nehmen, diese eventuell sogar nicht beteiligen. Oder die Landkreise setzen sich über kommunale Ansätze oder Festlegungen hinweg und konterkarieren so kommunales Handeln. Es stellt sich mancherorts die Frage, wie man bei den Landkreisen eine Akzeptanz für die kommunalen Konzepte als „städtischen Weg“, als klare kommunale Willensäußerung, erreichen oder eine als gegebenenfalls negativ angesehene „Überformung“ durch ein Konzept auf Kreisebene verhindern kann.
- **Flexibilität:** Sind Integrationskonzepte für die (aktuellen) Anforderungen an kommunales Handeln zu unflexibel bzw. zu starr? Aus den Projektkommunen wurde darauf hingewiesen, dass man zwischen der akuten „Sondersituation“ des Umgangs mit Geflüchteten und der „Normal- bzw. Standardsituation“ – gewissermaßen dem Integrationsalltag – unterscheiden sollte. Integrationskonzepte dienen vor allem dem strategischen, längerfristigen Blick und können nur den Rahmen für die „Akutsituation“ setzen. Andere Instrumente, wie akteurs- und ämterübergreifende Steuerungsrunden, sind für die schnelle Reaktion „en Detail“ und den akuten Bedarf geeigneter. Allerdings können sie wahrscheinlich ein Konzept und seine Inhalte nicht dauerhaft ersetzen.
- **Verantwortung:** In wessen Hand sollte die Erstellung von Integrationskonzepten liegen? Die Projektkommunen sind sich einig, dass das Erstellen eines solchen Konzeptes originäre Aufgabe der Kommune ist – sie sollte dies selbst in der Hand behalten. Die Kommunen seien eigentlich durchaus in der Lage, die Erstellung mit „Bordmitteln“ zu gewährleisten. Eine Beauftragung Externer oder Unterstützung von außen ist im Prinzip nicht erforderlich. Sie können aber beispielsweise für die professionelle Moderation eines (unter Umständen kritischen) Beteiligungsprozesses hilfreich sein, auch weil so zum einen ein höheres Maß an Neutralität gesichert und zum anderen mangelnde Prozess Erfahrung (insbesondere bei kleineren Kommunen) durch externes Wissen und Beratung ergänzt werden kann. Gleichwohl sollte die Kommune eine klare Vorstellung vom angestrebten Ziel haben und im Diskussionsprozess die Umsetzbarkeit der Ergebnisse im Auge behalten, wie zwei gegensätzliche Erfahrungen mit extern moderierten Partizipationsprozessen in den Projektkommunen zeigen: So führte Mühlacker im Rahmen eines rund einjährigen, vierteiligen Prozesses zur Erstellung eines Demografiekonzeptes eine sehr breite und offene Diskussion durch, deren Ergebnisse für den Handlungsalltag allerdings nur schwer zu operationalisieren sind. Steinfurt setzte für sein Integrationskonzept ebenfalls auf einen offenen, mehrteiligen, aber kontinuierlich ange-

passten Prozess, der zu einem vergleichsweise zügigen Ergebnis und Handlungsrahmen führte.

- **Zeitbedarf Prozess:** Wieviel Zeit sollte man für die Erarbeitung eines Integrationskonzeptes einplanen? Wie sollten Ablauf und Zeitschiene gestaltet werden? Sofern sich eine Kommune für die Erstellung eines Integrationskonzeptes entscheidet, besteht im Prinzip das Interesse, recht zügig ein Ergebnis zu erhalten, um mit diesem arbeiten zu können. Allerdings benötigen solche Konzeptentwicklungen Zeit – zum einen, weil ausreichend Raum insbesondere für die Zieldiskussion, Akteurspartizipation und Abstimmungsprozesse erforderlich ist; zum anderen, weil die Erstellung in den meisten Fällen im Rahmen und neben der kommunalen Alltagsarbeit erfolgen muss. Vergleichbares gilt auch für die beteiligten externen Akteure. Schnell bedeutet nicht gut – ein Konzept benötigt ausreichend „Reifezeit“, und es gilt eine Überforderung aller Beteiligten zu vermeiden. Berichtet wird – in der Regel aus etwas größeren Kommunen mit stärker diversifizierter Verwaltungsstruktur –, dass unter Umständen bei der verwaltungsinternen Abstimmung oder Beteiligung Fachhierarchien oder Ämteregoismen das Verfahren verzögern („Verschleppung“). Solche Rückschläge lassen sich beispielsweise vermeiden, wenn die thematisch betroffenen Verwaltungsbereiche oder Ämter von vornherein „auf Augenhöhe“ und mit entscheidungsbefugten Personen Teil der am Prozess beteiligten Akteure sind. Wie ein möglicher idealtypischer Prozessverlauf aussieht, zeigt schematisch Abb. 2.
- **Partizipation und Beteiligung:** Wie lassen sich im Rahmen des Verfahrens Partizipation und Teilhabe organisieren bzw. sicherstellen? Die Projektkommunen berichten von sehr unterschiedlichen Erfahrungen mit Partizipationsprozessen: Teils beschränkte sich Beteiligung bislang auf die gesetzlich vorgegebene im Rahmen von Bauleitplanverfahren oder auf Anlässe konkreter städtebaulicher Planungs- und Gestaltungsvorhaben, teils wurden aber auch zu anderen Themen Veranstaltungen durchgeführt oder beispielsweise Bürgerbefragungen und Bürgerentscheide angestoßen. Insgesamt spielte Beteiligung fast in allen Kommunen in der jüngeren Vergangenheit eher nur eine geringe Rolle. Damit einher gehen auch unterschiedliche Einschätzungen zur Beteiligungsbereitschaft in der Bevölkerung, zur Reichweite („es kommen immer dieselben Bürger“) oder zur Erreichbarkeit von Migrantengruppen – insbesondere Letzteres stellt sich vielerorts als kontinuierliche Herausforderung dar (siehe hierzu auch den Beitrag C6 Reimann in diesem Band). Im Rahmen der Erstellung eines Integrationskonzeptes sollten Beteiligungsprozesse möglichst breit aufgestellt sein und frühzeitig beginnen. Bereits im Vorfeld der eigentlichen Konzepterarbeitung bedarf es unter anderem einer gemeinsamen Verständigung über das lokale Integrationsverständnis, die angestrebten Ziele und Handlungsfelder sowie die Ausgestaltung des Prozesses. Hierfür können sich unterschiedliche zielgruppenbezogene Formate eignen, die von Integrationskonferenzen bis zu themenbezogenen Kleingruppen reichen. Es empfiehlt

sich auch, neben der Bürgerschaft möglichst bereits alle (professionellen) Akteure einzubinden. Für ein Integrationskonzept ist auch eine Bedarfsanalyse aus Sicht der Betroffenen und der jeweiligen Zielgruppe – gerade der Migranten – wichtig. Hier gilt es, den vor Ort richtigen Weg der Ansprache zu finden („klassische“ Beteiligungsformate funktionieren hier oft nicht) und exkludierende Ansätze zu vermeiden (vgl. hierzu auch Roth 2010: 128). Während der Erarbeitung des Konzepts (sowie nach dessen Fertigstellung) tragen eine regelmäßige Rückkoppelung und Öffentlichkeitsinformation zur Transparenz des Prozesses bei – „Tue Gutes und rede darüber“.

Abb. 2: Ablauf und Zeitschiene einer Konzepterstellung (Beispiel)



Quelle: Eigene Darstellung; Wolf-Christian Strauss/Deniz Ucar

- **Ressourcen:** Welche Ressourcen müssen bereitgestellt werden? Zeit und Geld sind in Kommunen generell sehr knappe Güter. Ein Integrationskonzept zu erstellen, benötigt auf Seiten der Kommunalverwaltung (im Prinzip „nur“) Personalressourcen – allerdings sehr wahrscheinlich zu Lasten anderer Aufgaben. Deren Umfang und abteilungsbezogene Verortung lassen sich aber nur schwer umreißen und hängen davon ab, wo wer welche Zuständigkeit, Rolle und Verantwortung (bis hin zur Zusammenführung und textlichen Endredaktion des Konzeptes) übernimmt. Daneben werden sicherlich auch in einem gewissen Umfang Sachkosten benötigt, beispielsweise für den Beteiligungsprozess, Veranstaltungen oder auch die Publikation des Endprodukts. Wie erwähnt, kann externe Begleitung den Prozess in hohem Maße unterstützen, bindet aber zusätzliche finanzielle Ressourcen.
- **Umfang:** Welche Elemente umfasst ein Integrationskonzept – was ist Pflicht, was Kür? Wieviel kann man leisten, was muss man mindestens leisten? Betrachtet man ein idealtypisches Konzept – gewissermaßen die „reine Lehre“ – und die Vielzahl der dabei zu berücksichtigenden Fragen, so kann dies gerade für kleinere Kommunen eine enorme „Schulterlast“ bedeuten. Da es sich um einen informellen Konzepttyp handelt, gibt es aber keinen vorgegebenen, festgelegten oder definierten Rahmen. Es geht also weniger um die „Pflicht“ als vielmehr um eine Annäherung an einen Kanon möglicher Elemente. Die Kommune muss aber in einem (Diskussions-)Prozess – unter Berücksichtigung der lokalen „Besonderheiten“ oder speziellen „Anforderungen“ – einige Fragen klären: Welche Ziele sollen mit dem Konzept verfolgt werden? Um welche Zielgruppen geht es? Welche grundlegenden Informationen sind erforderlich, und welche Themen und Handlungsfelder sind dabei zu berücksichtigen? Welche Akteure müssen in welcher Form eingebunden werden? Wie wird der Partizipationsprozess ausgestaltet? Wie sollen Monitoring und Nachverfolgung durchgeführt werden? Und schlussendlich: Wer sollen die Adressaten des fertigen Konzeptes sein? In welcher Form wird das „Produkt“ veröffentlicht und implementiert?
- **Verbindlichkeit:** Wie lassen sich Verbindlichkeit und Umsetzung eines Integrationskonzeptes sichern? Von zentraler Bedeutung, um Verbindlichkeit zu erreichen, ist die Einbindung der Kommunalpolitik schon bei Prozessbeginn – schließlich soll sie in ihrem zukünftigen kommunalen Handeln das Integrationskonzept als „Folie“ bei Abwägungen und Entscheidungen berücksichtigen. Hilfreich kann es daher sein, wenn die Entscheidung zur Aufstellung eines Konzeptes nicht von der Verwaltung, sondern von der Kommunalpolitik ausgeht, die es damit zu „ihrem“ Konzept macht. Am Ende der Konzepterstellung wird es nach Einschätzung der meisten Projektkommunen in der Regel nicht ohne einen Gemeinderatsbeschluss gehen, wenn die Inhalte des Konzeptes tatsächlich als Handlungsgrundlage gesichert werden sollen.

- **Umsetzung:** Wie kann verhindert werden, dass ein fertiges Konzept „in der Schublade verschwindet“? Es wird Aufgabe aller beteiligten Akteure sein, nach Erstellen eines Integrationskonzeptes dieses mit „Leben“ zu füllen. Dafür bedarf es beispielsweise der Etablierung von Verwaltungsroutinen und Kommunikationsstrukturen. Für die Umsetzung ist es auch wichtig, die jeweiligen Rollen, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten von Verwaltungsdienststellen und Akteuren außerhalb der Verwaltung zu klären und sinnvollerweise im Rahmen des Konzeptes festzuhalten. Wie die Konzepterstellung ist auch die Umsetzung einschließlich der Operationalisierung von konkreten Maßnahmen als (kontinuierlicher) Prozess zu verstehen.

Einfache und allgemeingültige Verfahrensvorschläge im Sinne eines Werkzeugkastens können hier kaum gemacht werden, da jede Situation vor Ort – je nach lokalen (politischen) Traditionen, Spiel- und Sprachregeln – unterschiedlich sein wird. Das konkrete Vorgehen auszuhandeln, zu diskutieren und sich einer Vorgehensweise anzunähern, sollte in jeder Kommune zum Prozess des Erstellens eines Integrationskonzeptes dazugehören. Die Kommunen können sich dabei sicherlich an anderen kommunalen (Konzept-)Beispielen orientieren. Es bleibt aber zwingend erforderlich, diese möglichst passgenau den eigenen Rahmenbedingungen entsprechend zu adaptieren.

Statt Schlussfolgerungen: Was haben wir gelernt?

Der Begriff Integrationskonzept ist durchaus umstritten – unter anderem, weil ihm in der Regel ein bestimmtes, vielleicht einseitiges Integrationsverständnis (Wer integriert wen? Stichwörter: Mehrheitsgesellschaft, Minderheit der Zuwanderer) und ein eingeschränkter „Korridor“ der Zielgruppenorientierung zugeschrieben werden. Vielmehr, so eine geäußerte Kritik, müsse es um das gesellschaftliche Zusammenleben in dessen Gesamtheit gehen, ohne dass eine Zielgruppenunterscheidung, Abstufung oder Wertigkeit getroffen wird. In der Ablehnung nicht nur des Begriffs, sondern des ganzen Instruments fordert beispielsweise Terkessidis (2017: 42 ff.) die Aufstellung von „Vielseitigkeitsplänen“ – von einem Theoriestandpunkt mag dies im Prinzip richtig erscheinen (siehe hierzu auch den Beitrag B2 Reimann in diesem Band). Aber dieser Ansatz geht an den Realitäten gerade von kleineren und mittleren Kommunalverwaltungen weit vorbei. Die Kommunalpolitik vor Ort lässt sich nur über bekannte „Begriffe“ einbinden, und „Integrationskonzept“ ist hier ein eingeführter – zumindest dem Charakter nach feststehender – Begriff. Dieser dient als Vehikel für ein bestimmtes inhaltliches Verständnis. Es steht zu befürchten, dass ein ausgeweiteter Begriff und Konzepttypus im Sinne von Terkessidis – bei dem offen wäre, inwieweit er in den kleineren Kommunen tatsächlich mit Inhalt gefüllt werden kann – eine gewisse Gefahr der „Weichspülung“ bergen würde (mehr Leitbild und reine Absichtserklärungen als konkrete Darstellung von Situation, Lösungsvorschlägen, Maßnahmen und Verantwortlichkeiten). In der kommunalen Realität werden den Integrationskonzepten bereits fast immer umfas-

sendere Titel gegeben, wie „Wir in ...“, „Zusammenleben in ...“, „Buntes ...“ oder „Gemeinsam für ein ...“ – eine Position, die auch die Projektkommunen als für die Akzeptanz und Implementierung solcher Konzepte wichtig ansehen.

Akzeptanz und Implementierung sind auch deshalb von Bedeutung, weil generell das Aufstellen von „Konzepten“ mancherorts umstritten ist – dies sowohl seitens Teilen der Verwaltung wie von (professionellen) Akteuren und der Bevölkerung, sei es aus schlechten Erfahrungen in der Vergangenheit oder dem Fehlen von Vertrauen in die Kommunalverwaltung und -politik. Begründet wird dies in der Regel mit der Befürchtung, dass ein Konzept nach seiner Aufstellung in der Schublade verbleibt und es an der Umsetzung mangeln wird. Es mit Leben zu füllen, bleibt gleichwohl eine Herausforderung für die jeweilige Stadtgesellschaft.

Offen ist, ob es für die Erstellung von Integrationskonzepten mehr Vorgaben oder Regeln braucht. Manche Kommunen fänden dies hilfreich und wünschen sich entsprechende (Ziel-)Vorgaben oder Leitlinien – teils gar im Sinne einer stärkeren Vereinheitlichung. Andere wiederum heben eher den lokalspezifischen Charakter und die Möglichkeit zur individuellen Ausgestaltung hervor (vgl. vhw 2016b: 4, 222). Auch ohne eine Orientierung durch stärkere Vorgaben stehen den Kommunen bereits heute Arbeitshilfen zur Verfügung, die für einen Konzeptprozess Unterstützung und Hinweise bieten (beispielsweise BMVBS/BBSR 2012).

Weitere Unterstützung gerade für kleinere und mittlere Kommunen können externe Beratung, Begleitung und Moderation des Prozesses bieten, die allerdings finanzielle Ressourcen binden – Mittel, die aufzubringen viele Kommunalhaushalte vor Schwierigkeiten stellt. Hier könnten Förderprogramme auf Landesebene (oder auch von Stiftungen) hilfreich sein, die es Kommunen ermöglichen, entsprechende externe Leistungen in Anspruch zu nehmen. Erste Beispiele hierfür sind das Förderprogramm „Land.Zuhause.Zukunft – Integration und Teilhabe von Neuzuwanderern in ländlichen Räumen“ der Robert-Bosch-Stiftung, an dem unter anderem der Landkreis Goslar teilnimmt, oder das in Vorbereitung befindliche Hessische Förderprogramm. In Baden-Württemberg begleitet die Führungsakademie im Rahmen des „Pakts für Integration“ aus Mitteln des Landesprogramms „Integration durch Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft“ bis zu 20 Kommunen und Landkreise bei der Entwicklung eines nachhaltigen Integrationskonzepts.

Die Fördermitteleinwerbung ist dabei gerade für kleinere Kommunen eine große Herausforderung. Oft mangelt es innerhalb der Verwaltung an „Zugpferden“ für mögliche Themen sowie an der Mitwirkungsbereitschaft von weiteren Verwaltungseinheiten (z.B. Baubereich), ohne die Förderanträge nicht realisiert werden können, berichten die Projektkommunen. Hinzu kommen teils aufwendige Ausschreibungsanforderungen. Das Vorhandensein eines gesamtstädtischen integrierten Stadtentwicklungskon-

zepts (ISEK) oder eines quartiersbezogenen integrierten Handlungs- und Entwicklungskonzepts (IHEK) ist oft Fördervoraussetzung – ohne ein Konzept bleibt in der Regel der Zugang beispielsweise zu Städtebauförderungsprogrammen verschlossen oder ist zumindest erschwert. Landesprogramme, die ohne solche Anforderungen ausgekommen, sind selten und entweder nicht langfristig angelegt oder mit langen Antragswartezeiten und -unsicherheiten verbunden, wie die Erfahrungen aus den Städten und Gemeinden zeigen.

Ein zentrales Thema des Projekts Vielfalt war die stärkere Verschneidung von integrations- mit stadtentwicklungspolitischen Ansätzen – ein Ziel, das zu erreichen sich aus mehreren Gründen auf der lokalen Ebene offenbar als eher schwierig erweist. Auf der einen Seite steht die Herausforderung, Konzepte zu verschneiden, auf der anderen Seite gilt es vor allem die Fachämter aus dem baulich-städtebaulichen Bereich mit einzubinden. Neben gegebenenfalls bestehenden Ämteregoismen berichten Projektkommunen beispielsweise davon, dass der Bereich Stadtentwicklung sich bei rein zielgruppenbezogenen Konzepten weder in einer aktiven noch einer passiven Rolle sehe. Dagegen könne ein (vermeintlich) breiter aufgestelltes Konzept zum demografischen Wandel durchaus ein gemeinsames Dach darstellen. Hinter der Bezeichnung Integrationskonzept wird also bisweilen ein reiner Zielgruppenbezug vermutet – hier den eigentlich erforderlichen räumlichen und Stadtentwicklungsbezug deutlich zu machen, wird wohl immer wieder unerlässlich sein.

Betrachtet man die „Landschaft“ der Integrationskonzepte in Deutschland mit der Brille der theoretischen „reinen Lehre“ integrierter Konzepte, so lässt sich festhalten: Das „perfekte“ Konzept gibt es nicht – was es indes gibt, sind eher gute und eher schlechte Konzepte. Aufbauend auf dem offeneren, flexibleren Definitionsansatz aus dem Projekt „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ bleibt ein Kanon an Mindestanforderungen, den es für die jeweilige lokale/kommunale Situation möglichst passgenau zu adaptieren gilt. Integrationskonzepte bieten dabei die Chance, andere kommunale Handlungsansätze oder Planungen durch die „Fachlichkeit“ des Konzepts zu ergänzen.

Im Zuge des Projekts Vielfalt wurde deutlich: In kleineren und mittleren Städte ist das „Wollen“ mit Blick auf eine Konzepterstellung durchaus vorhanden, aber das „Machen“ führt dann leicht zur Überforderung. Hinsichtlich der Belastungen ist z.B. zu berücksichtigen, wo die Zuständigkeit für ein Konzept verortet werden soll, und ob sich dies beispielsweise zu den Aufgaben der/des Integrationsbeauftragte/n hinzuaddiert. Unter Beachtung der spezifischen lokalen Situation können daher unterschiedliche Konzeptformen und -ansätze, beispielsweise mit modularem Aufbau, ein generelles (aber bewusstes) „Abspecken“ des Kanons der Handlungsfelder an das „lokal Machbare“ oder ein zeitliches Strecken der Bearbeitung oder des Gesamtkonzeptes, hilfreich sein. So hat beispielsweise die Stadt Steinfurt in knapp einem Jahr ein vom Ge-

meinderat mit Beschluss bestätigtes Integrationskonzept erstellt, auf dem zukünftig durch Ergänzung im Rahmen der Fortschreibung aufgebaut werden kann. Einen modularen Konzeptaufbau im Sinne eines Bausteinkastens erwägt etwa der Landkreis Goslar in Kooperation mit seinen angehörigen Kommunen. Ziel hier: auch den kleinsten Kommunen zu ermöglichen, zumindest Teile aus dem Set für ihre lokale Situation zu adaptieren und dadurch die generelle Akzeptanz für das Aufstellen von Integrationskonzepten zu erhöhen – eine Idee, die es weiterzuentwickeln gilt.

Für die weitere Diskussion sollte beachtet werden:

- Integration ist komplex, da multithematisch und multizielorientiert, und kann insofern erfolgreich nur mit einem „integrierten Ansatz“ angegangen werden.
- Integration ist ein zentraler Bestandteil integrierter Stadtentwicklung und lässt sich nicht ohne Betrachtung von Fragen der Stadtentwicklung umsetzen.
- Fachlich-sektorale Konzepte haben ihre Berechtigung, aber Integration ist ein Querschnittsthema und benötigt daher ein integriertes Konzept.
- Sowohl (bestehende) Stadtentwicklungskonzepte wie Integrationskonzepte sind (meist) auf (mindestens) einem Auge blind – sie lassen jeweils wichtige Handlungsfelder unberücksichtigt.
- Kommunen sollten daher prüfen, wie sich verschiedene Konzeptebenen sinnvoll verknüpfen lassen, so dass Integration und allgemeine Fragen der Stadtentwicklung auf einer gemeinsamen Grundlage basieren.
- Dabei benötigen alle Schritte eines Prozesses ihre Zeit – seien es im Vorfeld eine gewissenhafte Diskussion über die lokalen Ziele, die „Wegbereitung“, die Partizipation, die Konzeptentwicklung sowie die Implementierung und Umsetzung.
- Integrationskonzepte können einen hilfreichen Rahmen für strategische Handlungsansätze gerade auch in kleinen und mittleren Kommunen bieten – allerdings sollten diese auf die damit verbundene „Schulterlast“ und die Gefahr einer Überforderung achten.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.)(2009): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Projektabschlussbericht, BBSR-Online-Publikation 37/2009 (Bearb. Difu: Franke, Thomas, Francisca Frölich-von Bodelschwingh, Wolf-Christian Strauss, Lars Wagenknecht, Ulrich Dilger), Bonn.
- Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern (Hrsg.)(2005): Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Kurzversion der Publikation (12/2005), Gütersloh.
- BMVBS/BBSR/Integrationsbeauftragte – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung/Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.)(2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland (Bearb.: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration), Berlin.
- BMVBS/BBSR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)(2012): Stadtteilkonzepte für Integration – Handreichung für die kommunale Praxis (Bearb.: StadtRaumKonzept GmbH, ILS gGmbH), Berlin/Bonn, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2009/IntegrationStadtteilpolitik/Handreichung_Integration-Stadtteilpolitik_barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)(2007): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt (Bearb.: Franke, Thomas, Wolf-Christian Strauss, Bettina Reimann, Klaus J. Beckmann), Berlin.
- DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (2016): Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden, Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2018a): Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe. Dokumentation des Arbeitstreffens „Integrationskonzepte“ am 23./24. Oktober 2017 (Berlin) (Bearb.: Kirchhoff, Gudrun, Wolf-Christian Strauss), Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2018b): Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe. Dokumentation des 3. Netzwerktreffens am 30. November/1. Dezember 2017 (Bearb.: Reimann, Bettina, Gudrun Kirchhoff, Ricarda Pätzold, Wolf-Christian Strauss), Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2016a): Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe. Dokumentation des 1. Netzwerktreffens am 7./8. Juni 2016 (Bearb.: Reimann, Bettina, Gudrun Kirchhoff, Ricarda Pätzold, Wolf-Christian Strauss), Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2016b): Vergleichende Betrachtung ausgewählter Integrationskonzepte (unveröffentlichtes Manuskript) (Bearb.: Boeth, Henning), Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.)(2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bundesländer-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung, Berlin.
- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.)(2017): Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten (Autoren: Gesemann, Frank, und Roland Roth). Ein Gutachten des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, Berlin.

- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.)(2014): Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern (Autoren: Gesemann, Frank, und Roland Roth). Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, Berlin.
- Franke, Thomas, und Wolf-Christian Strauss (2010): Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen – eine Standortbestimmung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/2010, Bonn, S. 253–262.
- Gestring, Norbert (2014): Widersprüche und Ambivalenzen kommunaler Integrationskonzepte, in: Gans, Paul (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration, Forschungsberichte der ARL 3, Hannover.
- Höcke, Christian, und Olaf Schnur (2016): Integration von Geflüchteten – Quo vadis? Diskussionen und Positionen im Spiegel der vhw-Kommunalbefragung, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Juli–September 2016, Berlin, S. 201–207.
- LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.)(2007): Der nationale Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen, Berlin.
- Roth, Roland (2010): Kommunale Integrationskonzepte auf dem Prüfstand, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Mai–Juni 2010, Berlin, S. 126–130.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2013): Bericht zur Kommunalen Integration. Stand der kommunalen Integrationsarbeit in Bezug auf Menschen mit Migrationshintergrund in Schleswig-Holstein, <http://www.landtag.ltsh.de/infotek/wahl18/drucks/0800/drucksache-18-0888.pdf>
- Terkessidis, Mark (2017): Nach der Flucht. Neue Ideen für die Einwanderungsgesellschaft, Ditzingen.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (2016a): Die vhw-Kommunalbefragung – Herausforderung Flüchtlingskrise vor Ort. Begleitmaterial zum Pressegespräch am 28. April 2016, Berlin.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (2016b): vhw-Kommunalbefragung – Herausforderungen „Flüchtlingskrise vor Ort“. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse. Tabellenband mit den Ergebnissen zu 35 Fragen, Berlin.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.)(2016c): Integration oder der Umgang mit Vielfalt – kommunale Integrationskonzepte in Deutschland. Eine Dokumentenanalyse (Autorin: Krüger, Kirsten), vhw werkSTADT Nummer 10 (Dezember 2016), Berlin.
- VIA Bayern e.V. – Verband für interkulturelle Arbeit (Hrsg.)(2010): Kommunale Integrationskonzepte (Autor: Schröer, Hubertus), Heft Nr. 4 Reihe „Integration in Bayern“, http://www.via-bayern.de/NIB/bilder/nib_heft4_integrationskonzepte.pdf

Bettina Reimann

Positionierung:

Alle wollen Stadt entwickeln?! Alle sollen Stadt entwickeln?!

Wie Good Governance¹ eine vielfältige Stadtentwicklung befördern kann

Stadtentwicklung ist keine Aufgabe, die Verwaltungen alleine „vollziehen“ können. Dies zeigen nicht zuletzt die vielen Proteste, die mit „Stuttgart 21“ zwar nicht begonnen, aber einen – vorläufigen – Höhepunkt erreicht haben. Es gibt zahlreiche weitere Beispiele in kleineren und größeren Städten, in denen die Zivilgesellschaft deutliche Zeichen setzt und darauf hinwirkt, dass Maßnahmen, die von Verwaltung und Politik als beschlossen oder zumindest als sicher galten, nicht oder zumindest nicht so wie geplant umgesetzt werden können. Immer wieder zeigt sich: Es reicht nicht, die Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt über Stadtentwicklungsmaßnahmen zu informieren. Es reicht auch nicht, sie lediglich nach ihrer Meinung zu befragen und alle weiteren Schritte dann im „stillen Kämmerlein“ zu vollziehen. Viele Menschen wollen gehört werden. Sie wollen mitreden, mitgestalten und auch mitentscheiden (Co-Governance). Sie treten, ob im Gespräch oder in Protest, in Austausch mit Verwaltung und Kommunalpolitik und sie suchen Zusammenschlüsse in Vereinen oder Organisationen (weniger in Parteien) mit anderen Akteuren der Zivilgesellschaft. Dieses Erstarren der Zivil- oder Bürgergesellschaft ist für die Verwaltung eine Herausforderung,

1 Unter Good Governance wird hier ein neues Verständnis von Regierung und Verwaltung verstanden, das eine Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung der „Zivilgesellschaft“, d.h. gesellschaftlicher Akteure (Verbände der Sozialpartner, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Sozial- und Umweltverbände und andere NGOs) umfasst und das Konzept des aktivierenden Staates weiterentwickelt (vgl. Online-Verwaltungslexikon; http://www.olev.de/g/good_gov.htm, Zugriff am 25.05.2018). Standards für Good Governance sind z.B. Transparenz, Effizienz, Partizipation, Verantwortlichkeit, Demokratie und Gerechtigkeit (vgl. <http://www.partizipation.at/good-governance.html>, Zugriff am 25.05.2018).

nicht zuletzt, weil verschiedene Ansprüche und Anspruchsgruppen in einen Ausgleich gebracht werden müssen (Urban Governance) (vgl. Frey 2005).

Die Herausforderung ist allerdings nicht neu. Und sie zeitigt mit Blick auf die Steuerung der Verwaltung seit längerer Zeit Folgen. So gilt die „Bürgerkommune“ als etabliertes Steuerungsmodell und Leitbild einer Verwaltungsmodernisierung. Sie bildet zugleich den Rahmen, der die Bürgerschaft aus der Rolle des Kunden entlässt und in die Rolle des Mit-Gestalters und Ko-Produzenten hebt (vgl. Sinning 2005). Mehr Bürgerorientierung als Leitbild der Modernisierung öffentlichen Handelns richtet einen Appell in mindestens zwei Richtungen: Einerseits an die Bürgerinnen und Bürger, Mitverantwortung für die Gestaltung ihrer Städte zu übernehmen, und andererseits an die Verwaltungen, Stadtentwicklung in Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zuzulassen. „Urban Governance“, „kooperative Demokratie“ und „dialogische Beteiligung“ sind Begriffe, die die aktuellen Diskussionen um eine beteiligungsorientierte Stadtentwicklung prägen (vgl. Kamlage/Richter/Nanz 2016).

Partizipation als eine Form öffentlich-privater Kooperation im Rahmen von Urban Governance wirft für Stadtverwaltungen, die Prozesse der Stadtentwicklung in Gang bringen und umsetzen wollen, Fragen auf, zum Beispiel: Wie wollen, wie müssen und wie können wir handeln? Wie viel geht alleine, was soll, was kann, was muss mit anderen Akteursgruppen abgestimmt und gemeinsam entwickelt werden? Wenn es darum geht, Stadtentwicklungsvorhaben umzusetzen, stellt sich damit nicht nur die Frage, welches inhaltlich das richtige und passende Projekt ist. Vielmehr geht es auch um eine Klärung, wie eine Projektidee entsteht, wer an diesem Prozess beteiligt ist, wie das Projekt wächst und sich entwickelt, wie und von wem die Umsetzung vorbereitet und letztlich durchgeführt wird und wie es im Nachgang von wem bewertet wird. Damit steht die Handlungs- und Akteursebene im Fokus. Eine Projektentwicklung, die den aktuellen Anforderungen beteiligungsorientierter und kooperativer Stadtentwicklung entspricht, wird im Sinne von Governance nicht im Alleingang und nach einem Top-down-Vorgehen der Verwaltung realisiert werden können, sondern ist Ergebnis eines Prozesses des gemeinsamen Handelns – einer Ko-Kreation bzw. Ko-Produktion. Dies nicht ohne Grund: Bürgerinnen und Bürger sind aufgrund ihrer persönlichen Betroffenheit oft dichter dran an den Bedarfen und Bedürfnissen als die Verwaltung. Sie verfügen über lokales Wissen, häufig auch fachliche Expertise, welche für die Stadtplanung und Stadtentwicklung nutzbar gemacht werden können – sofern sie in die fachlichen Prozesse der Verwaltung eingebunden werden. In diesem Sinne kann Bürgerbeteiligung als „partizipative Politik“ (Glaab 2016: 17) fungieren. Im Ergebnis kann eine solche „Demokratisierung der Expertise“ (Saretzki 1997, zit. nach Glaab 2016: 17) „zu besser informierten Entscheidungen, tragfähigeren Problemlösungen und einer höheren Akzeptanz derselben beitragen“ (dies.).

Partnerschaftliches Handeln bzw. ein Handeln, das auf Ko-Kreation ausgerichtet ist, muss sich der Herausforderung stellen, die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Rollenvielfalt wahrzunehmen, „als Beteiligte an staatlichen Verfahren, als in vielfältiger Weise Selbstaktive und als Kooperanden staatlichen Handelns“ (Selle 2017: 15). Darauf aufbauend sind das Zusammenspiel und die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen (Verwaltung, Zivilgesellschaft, Kommunalpolitik, Wirtschaft und Unternehmen) zu gestalten. Deutlich wird: Bei der Frage der Ausgestaltung einer Stadtentwicklung, die (Rollen-)Vielfalt nutzbar machen will, geht es um Teilhabe – und damit um wesentlich mehr als nur Bürgerbeteiligung. Diese kann, auch dies muss anerkannt werden, nicht nur eine Bringschuld der Bürgerinnen und Bürger sein. Denn auch Stadtverwaltung und Kommunalpolitik sind gefordert. Sie müssen ihr Handeln und ihre Rollen reflektieren, wenn sie das Wagnis neuer Kooperations- und Produktionsformen eingehen wollen. In diesem Zusammenhang – und gerade mit Blick auf das Thema Diversität – ist auch die interkulturelle Öffnung der Verwaltung anzusetzen.

Folgerichtig geht es in den neueren Debatten um eine kommunale Beteiligungs- oder Dialogkultur nicht (alleine) darum, wie es gelingt, mehr Menschen für Stadtentwicklungsprozesse zu interessieren, sondern vor allem auch darum, welche Herausforderungen mit der Neuausrichtung eines Handelns verbunden sind, das auf das bessere Zusammenspiel unterschiedlicher Akteursgruppen zielt. Diese Form der Governance setzt voraus, dass Wege gefunden und geebnet werden, die es den unterschiedlichen Akteuren ermöglichen, auf Augenhöhe miteinander zu kommunizieren und zu agieren. Bei diesem Handeln geht es nicht um das gute und erfolgreiche Umsetzen einzelner Projekte, sondern um den Aufbau einer kommunalen Dialog- und Kommunikationskultur. Es geht nicht um einmalige Treffen, sondern um lebendige Netzwerke. Es geht nicht um Vorgaben von oben, sondern um gemeinsame Prozesse. Dies ist keine leichte Aufgabe. Sie fordert – in größeren wie in kleineren Städten – starke und mutige Verwaltungsakteure, die bereit sind, sich auf Neues einzulassen, was immer auch das Risiko des Scheiterns beinhaltet. Sie fordert auch Verwaltungsspitzen, die diese Risikobereitschaft als Kompetenz wertschätzen, die gepflegt und auch vorgelebt wird. Der Prozess erfordert nicht zuletzt Geduld und die Bereitschaft, Konflikte auszuhalten und sogar zu leben. Konflikte als Bestandteil der Normalität zu akzeptieren und nicht „wegbeteiligen“ zu wollen (was ohnehin nicht gelingt, weil Beteiligung keine Befriedigungsstrategie ist), entspricht dem in der Forschung gezeichneten Bild politischer Gesellschaften der Gegenwart, in denen die Debatten weniger als früher auf „rationalen Konsens, Folgebereitschaft und Übereinstimmung als vielmehr auf Aushandlung, Kompensation und Koordination hin angelegt“ sind (Sonnicksen 2010: 81, zit. nach Lietzmann 2016: 52). „Dialogische Verfahren und die deliberative Einbeziehung der Bürger kommen hingegen dem Selbstverständnis der Gegenwartsgesellschaft und auch ihrem Vermögen und ihrem Mut entgegen: diese Verfahren schaffen die Gemeinsamkeit der traditionellen politischen Institutionen mit den neu hinzugeetretenen und erstarkten Akteuren“ (ders.: 54).

Im Folgenden werden diese Überlegungen etwas ausführlicher dargelegt. Den empirischen Fundus hierfür bilden mehrere Forschungsprojekte². An einigen Stellen werde ich dabei Bezüge zum Vielfalt-Projekt herstellen, auch wenn dieses nicht allein den empirischen Humus für diese Positionierung bildet.

Forderungen nach mehr Beteiligung

Ein Blick in die aktuelle Tagespresse und die (fach-)öffentlichen Diskussionen um z.B. umweltrelevante Vorhaben im Zusammenhang mit der Energiewende zeigen: Viele Menschen fordern andere Formen und neue Qualitäten der Planung ein. Sie wollen ihre Wünsche und Vorstellungen stärken einbringen können. Dies ist für die Verwaltung in mehrerlei Hinsicht nicht einfach: Zum einen lösen diese Forderungen Unverständnis aus. Wird doch bereits alles oder zumindest sehr vieles getan, um die Öffentlichkeit zu informieren und – in Maßen meist – auch zu beteiligen. Selbst die Forschung spricht von einem „Participation“ und der Gefahr, „sich zu Tode zu beteiligen“ (Selle 2011). Zum anderen sieht sich die Verwaltung, die nicht selten über langjährige Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung verfügt, mit Forderungen konfrontiert, die in Hinblick auf vorhandene Ressourcen kaum erfüllbar erscheinen. Und nicht zuletzt wächst auch ein Gefühl der Empörung, sich trotz eigener umfassender Fachkompetenzen immer wieder mit Laienargumenten auseinandersetzen zu müssen. Doch nicht nur die fachliche Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger wird zur Diskussion gestellt. Auch die Bereitschaft zu langfristigem bürgerschaftlichem Engagement wird eher in Zweifel gezogen (vgl. Sinning 2005: 280). Enttäuschung, Unverständnis und Empörung, aber auch Verunsicherung sind nur einige der Gefühlslagen, die das Thema Bürgerbeteiligung begleiten und die letztlich auch eine Neuausrichtung des eigenen Handelns in Richtung Kooperation und Kommunikation erschweren.

„Inseln“ der Beteiligung anstelle einer Dialog- und Kooperationskultur

Das Unverständnis vieler Stadtverwaltungen mag auch darin begründet sein, dass sie sich doch eigentlich stark machen für Bürgerbeteiligung, diese gar nicht grundsätzlich in Frage stellen. Unbestritten liegen in vielen Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung mit Bürgerbeteiligung langjährige Erfahrungen vor. Nicht nur im

2 In den letzten Jahren habe ich gemeinsam mit meiner Kollegin Stephanie Bock verschiedene Forschungsprojekte zur Bürgerbeteiligung und kommunalen Beteiligungskultur durchgeführt (vgl. Bock/Reimann/Beckmann 2013; Beckmann et al. 2013; Reimann 2012; Landua et al. 2012; Bock/Reimann 2017). Ein Teil der hier vorgestellten Überlegungen ist Ergebnis dieser Zusammenarbeit und findet sich ansatzweise auch in den genannten gemeinsamen Publikationen.

Rahmen formeller, d.h. gesetzlich verankerter und vorgeschriebener Beteiligung, sondern auch und gerade in der breiten Palette freiwilliger und informeller Verfahren werden Beteiligungsmöglichkeiten angeboten (vgl. Bock/Reimann/Beckmann 2013), insbesondere bei Entwicklungs- und Beteiligungsprozessen im Quartier (vgl. Difu 2007; 2003; 2002). Jedoch dominiert vielerorts eine auf (zeitliche, sachliche, räumliche, institutionelle und personelle) „Inseln“ begrenzte Teilhabepaxis. Im Ergebnis gleicht Beteiligung in vielen Städten einem bunten, beinahe zufällig zusammengesetzten Mosaik, in dem Wegweiser fehlen und der Überblick nur schwer herzustellen ist. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die durchaus engagierten Aktivitäten einzelner Verwaltungsressorts nur selten verwaltungsübergreifend abgestimmt und koordiniert werden, so dass die Ansätze zumeist unverbunden nebeneinanderstehen und auch nicht immer den relevanten Fachabteilungen bekannt sind (vgl. Beckmann et al. 2013; Bock/Reimann/Beckmann 2013). Immer wieder zeigt sich: Eine Stadt spricht nicht mit einer Stimme, eine Abteilung weiß oft nicht, was die andere macht. Dies trifft auch auf kleinere Städte zu, wenngleich hier die zentrale Rolle des Bürgermeisters und die stärkere Übersichtlichkeit der Verwaltung dem entgegenwirken können.

Gleichzeitig begeben sich immer mehr Kommunen auf den Weg und in das Wagnis, Neuland in Sachen „neues gemeinsames Handeln“ und „strukturierte Bürgerbeteiligung“ zu betreten (vgl. Bock/Reimann 2017). Kleinere wie größere Städte machen deutlich: Strukturierte Bürgerbeteiligung ist mehr als die Addition von (guten) Einzelprojekten. Vielmehr geht es um einen systematischen Aufbau und eine verbindliche Struktur, in der Kooperation, Ko-Produktion und Dialog gelebt werden können. So werden neue Strukturen innerhalb der Verwaltung erprobt, kommunale Leitlinien zur Bürgerbeteiligung entwickelt und Standards oder Qualitätskriterien bis hin zu Satzungen für Bürgerbeteiligung verabschiedet (vgl. Bertelsmann Stiftung 2017).

Es kommen nicht alle, und die Richtigen fehlen ...

Immer wieder wird in Kommunen beanstandet, dass sich bestimmte Gruppen zu wenig einbringen und beteiligen; genannt werden hierbei häufig Zugewanderte, junge Menschen, Berufstätige und Alleinerziehende. Diese eher pauschale Aussage übersieht die notwendige Differenzierung nach Milieus und sozialer Lage. Denn in der Partizipationsforschung ist hinlänglich bewiesen, dass Beteiligungsverfahren häufig sozial selektiv sind, d.h., das Spektrum der Beteiligten ist – mit Blick auf die Breite der gesellschaftlichen Gruppen und Personen – nicht ausgewogen. „Politische Beteiligung steigt mit der Verfügbarkeit über Bildung, Einkommen und Kompetenzen“ (Böhnke 2011: 20).

Ein Ausweg aus dem Dilemma wird über besondere Auswahl- und Rekrutierungsverfahren gesucht. Mit diesen soll darauf hingewirkt werden, dass sich der Kreis der Be-

teiligten über „die üblichen Verdächtigen“ (die so genannten Beteiligungsprofis) hinaus ausdehnt. Durch Losverfahren werden Bürgerinnen und Bürger in den Kreis der Beteiligten aufgenommen, die bislang nicht in kommunalen Beteiligungsprozessen aktiv oder in Initiativen organisiert sind. Vorhabenträger und Kommunen sehen darin nicht zuletzt den Vorteil, dass Menschen mitmachen, deren Meinungen noch nicht vorgefasst oder in größeren Gruppen organisiert sind. Argumentiert wird, dass eine möglichst breite Auswahl der Teilnehmenden, z.B. durch Zufallsauswahl, am ehesten gewährleistet, dass in Beteiligungsverfahren verschiedene Interessen und Meinungen berücksichtigt werden (vgl. Thewes/Saalbach/Kohler 2014).³

Neben der Rekrutierungsmethode sollen besondere bzw. zielgruppenspezifische Beteiligungs- und Aktivierungsangebote darauf hinwirken, dass sich der Kreis der Aktiven vergrößert oder verändert (vgl. Böhme/Franke 2011; Difu 2007; 2003; 2002; Strunk 2014). Vor allem niedrighschwellige und auf besondere Adressaten- oder Zielgruppen zugeschnittene Angebote sollen dazu beitragen, dass jene Bevölkerungsgruppen mitwirken, die mit den gängigen Ansprache- und Beteiligungsstrategien bisher nicht oder nur eingeschränkt erreicht werden konnten. Bei dieser zielgruppenspezifischen Beteiligung wird die Aktivierung von Zugewanderten häufig als besonders wichtig erachtet.

Schlussfolgerungen für kleinere Städte

Auch in den Projektkommunen gab es immer wieder Fragen und Diskussionen dazu, wie Stadtentwicklungs- und Integrationsmaßnahmen kooperativ ausgerichtet werden können. Vor allem aber wurde danach gefragt, wie Beteiligungsprozesse ausgestaltet sein müssen, so dass sie auch die zugewanderte Bevölkerung ansprechen. Dabei wurden verschiedene Aspekte thematisiert:

- Warum beteiligen sich immer die Gleichen und überhaupt in der Regel zu wenige?
- Wie gelingt es, Menschen mit Migrationshintergrund und neu Zugewanderte stärker für Fragen der Stadtentwicklung zu interessieren und an diesen zu beteiligen? Welche Methoden sind die richtigen?
- Können und müssen Bürgerinnen und Bürger auch bei Fragen der Konzeptentwicklung eingebunden werden, z.B. im Zuge der Erarbeitung eines Integrationskonzeptes, oder führt dies zur Überforderung?

3 Von politisch Aktiven und Organisierten wird hingegen vor einer Entpolitisierung gewarnt.

Ich möchte den Beitrag nicht mit Antworten auf diese Fragen abschließen, da es einerseits keine pauschalen Antworten hierauf gibt und andererseits, so denke ich, einige der Fragen auf die falsche Fährte oder letztlich in eine Sackgasse führen. Vielmehr will ich mit einigen Überlegungen abschließen, die – so hoffe ich – auch dazu anregen, andere Fragen zu stellen, die einen Weg aus der ein oder anderen Sackgasse weisen:

- **Beteiligung im Problemkontext versus Menschen sind aktiv:** Viel zu häufig wird Bürgerbeteiligung verwaltungsseitig als Problem dargestellt. „Es kommen zu wenige.“ „Es kommen nicht die richtigen.“ „Es tut sich nichts.“ Diese Aussage wird häufig pauschal getroffen, unabhängig von den unterschiedlichen Ebenen und Anlässen, die zur Diskussion stehen (z.B. Planungsprozesse, Stadtteilstefte, Quartiersinitiativen, Mitwirkung in Arbeitsstrukturen). Tatsächlich verstellt eine derartige – eher pauschale – Darstellung den Blick auf die zahlreichen Aktivitäten, z.B. des ehrenamtlichen Engagements in Vereinen und Initiativen, die faktisch ja stattfinden (vgl. Selle 2017) und zum Ausdruck bringen: Menschen sind aktiv und engagieren sich. Wenn auch nicht häufig, aber dennoch immer wieder, wurde in den Gesprächen in den Projektkommunen signalisiert, dass auch Zugewanderte und solche, die sich bislang eher weniger engagiert haben, in den Initiativen zur Integration von Geflüchteten aktiv sind. Hier gilt es anzusetzen und zu fragen: Warum ist es hier gelungen? Wie können wir das nutzen? Was lässt sich daraus lernen?
- **Wir kümmern uns um die Geflüchteten versus Was können die Geflüchteten für uns und die Stadt leisten:** Auch steht einer Aktivierung der Zugewanderten nicht selten eine paternalistische Grundhaltung im Wege. Gespräche in den Projektkommunen legten zum Beispiel nahe, dass viele Menschen, gerade solche, die sich ehrenamtlich engagieren, die neu Zugewanderten und Geflüchteten selten oder gar nicht danach fragen, was diese für die Stadt tun können. Sie fragen vielmehr nur: „Was können wir für Euch tun?“. Darin kommt eine Haltung zum Ausdruck, die das Gegenüber nicht als gestaltende und handelnde Person sieht und anspricht – dies wäre aber eine Voraussetzung für gemeinsames Handeln. Die neu Zugewanderten würden durchaus gerne einen Beitrag leisten. Das potenzielle Engagement wird aber wenig abgefragt.
- **Es fehlt die richtige Methode versus Spielräume für Beteiligung und Kooperation:** Gelungene Beteiligung ist nicht zuallererst eine Frage der Methode; die Diskussion darüber wird aber häufig auf methodische Fragen verkürzt. Vielmehr fehlt bei vielen Überlegungen, wie Beteiligung ausgerichtet werden sollte, zunächst die Auseinandersetzung mit der Frage, was das Ziel der Beteiligung ist und welche Spielräume und Möglichkeiten für die Beteiligung und ihre Ergebnisse eingeräumt werden. Die Begleitung und Evaluation vielfältiger Prozesse der Beteiligung zeigen: Die Menschen sind es leid, beim „Wünsch Dir was“ mitzumachen und Ideen zu kreieren, die nur eine geringe Chance auf Umsetzung haben. Dialog, Kooperation und

Beteiligung setzen voraus, dass seitens der Verwaltung sichergestellt wurde, die Beteiligungsprozesse und Ergebnisse in die fachlichen Vorgänge einer Verwaltung integrieren zu können (vgl. Riedel 2017: 77). Danach gilt es, verwaltungsseitig, frühzeitig zu fragen.

- **Wir haben das schon alles versucht versus Wie kann das doch gelingen?** Neue Akteure an den Tisch zu holen und sich für Dialog, Ko-Kreation und Ko-Produktion wirklich zu öffnen, bedeutet, Raum zu geben und die Türen nicht vorschnell zuzuschlagen. Es muss Raum geben für die Entwicklung von unterschiedlichen Lösungen und es müssen Wahlmöglichkeiten bestehen zwischen unterschiedlichen Handlungsalternativen. Wenn dies nicht der Fall ist, Planungen bereits feststehen und einmal getroffene Entscheidungen nicht mehr revidierbar sind, reagieren die Akteure der Zivilgesellschaft zunehmend kritisch auf vermeintliche Kooperations- und Kommunikationsangebote. Das Diskussionsklima wird angespannter, Kommunikationsblockaden entstehen, und die Zahl der konfliktbehafteten Projekte wächst. Nur substanziellere Veränderungen in der Kommunikation und den Möglichkeiten der Mitwirkung werden diese verfahrenere Situation auflösen können. Alle Akteure müssen (besser) lernen, Fragen zu stellen und zuzuhören. Ein Beispiel: In einigen Projektkommunen wurde verwaltungsseitig auf gute und neue Ideen neu hinzugewonnener Partner abwehrend reagiert: „Das haben wir alles schon versucht, das geht nicht, das klappt nicht.“ So aber lassen sich keine neuen Partner gewinnen. Hingegen könnten durch Fragen Brücken gebaut und neue Wege für eine zukünftige Partnerschaft erschlossen werden. „Was glauben Sie, wie wir es doch noch hinbekommen können?“ „Wer kann was dazu beitragen?“ „Wo nehmen Sie den Impuls und die Überzeugung her, sich trotz negativer Erfahrungen oder eines negativen Umfelds für die Sache stark zu machen und daran zu glauben?“ Dies setzt hohe Kommunikationsbereitschaft und -kompetenz voraus. „Stadtentwicklung ist nicht in bilateraler Kommunikation zu bewältigen, sondern setzt multilaterale Verständigung in einer vielgestaltigen Akteurslandschaft voraus“ (Selle 2017: 15).
- **Einzelne Bausteine versus Gesamtarchitektur:** Die dafür notwendige Kommunikations-, Dialog- und Beteiligungskultur kann zwar auch am Beispiel eines einzelnen Projektes sichtbar werden, verlangt aber sehr viel stärker nach einem Fundament, einem Gesamtkonzept, das einzelne Schritte, Projekte und Bausteine miteinander in Beziehung setzt und unterschiedlich intensiven Phasen oder Zyklen Raum gibt. Dies böte nicht zuletzt die Chance, die vielfach beklagte oder geforderte Beteiligung und Teilhabe der Zugewanderten als einen Baustein neben und im Zusammenspiel mit anderen zu werten und anzugehen. Dazu gehört auch, Bürgerinnen und Bürger bei konzeptionellen Fragen einzubinden. Mit Blick auf Anlässe und Strukturen sind z.B. deliberativ-dialogische, konsenssuchende Verfahren, etwa Runde Tische, gefragt (vgl. Kersting 2016: 93 ff.; Roth 2016: 373). Diese setzen allerdings voraus, alle daran Mitwirkenden in die Lage zu versetzen, die Prozesse nachvollziehen und mitgestalten

zu können. Dies erfordert z.B. eine gute, externe, d.h. neutrale Moderation, Zeit für zusätzliche Sitzungen von z.B. im Thema wenig involvierten und bislang nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern, die sich „für so etwas“ erst mal finden und eine Meinung bilden müssen – denn Letztere haben sie, anders als viele organisierte Akteure, noch nicht fertig ausgebildet. Dass dies ein Mehrwert für Beteiligungsprozesse ist, erkennen die Kommunen mehr und mehr.

- **Bürgerinnen und Bürger als Zielgruppen von Beteiligung versus Alle müssen lernen:** Sich an die eigene Nase zu fassen und nicht immer auf die anderen zu deuten, die in Sachen Zusammenarbeit und Beteiligung noch etwas lernen müssen, ist ein Kernelement solcher Prozesse. Jede/r Beteiligte ist in der Situation, lernen zu müssen, sein/ihr Handeln am Gegenüber auszurichten, Konflikte auszuhalten und auszutragen. Risikobereitschaft ist eine Kompetenz. Gerade in kleineren Städten ist es wichtig, dass die (Ober-)Bürgermeister/innen mit gutem Beispiel vorangehen. In den Projektkommunen tun sie es – auf ihre jeweils eigene Art und Weise. Damit wird auch Stadtverwaltung zu einer Zielgruppe von Beteiligung. Sie muss nicht nur ihr Handeln nach außen, also die Konzeption und Organisation von Kommunikations- und Dialogprozessen überdenken, sondern auch ihr Handeln und Kommunizieren nach innen neu ausrichten, einschließlich der interkulturellen Öffnung. Integriertes Vorgehen der Verwaltung, das eine intensive Kommunikation innerhalb und zwischen den einzelnen Fachbereichen voraussetzt, bildet die notwendige Grundlage für eine nachhaltige Kommunikationskultur, die über einzelne Projekte hinausgeht und Dialog und Kooperation als übergreifenden Prozess definiert und konzipiert.

Good oder Urban Governance ebnet den Weg für eine vielfältige Demokratie (vgl. Roth 2016: 374 ff.), die wiederum eine neue Beteiligungskultur ermöglicht. Sie ist dann als besonderer Erfolg und gewinnbringend zu werten, wenn es ihr gelingt, die wachsende politische Distanz von z.B. jungen Menschen, Bewohnerinnen und Bewohnern bestimmter Stadtquartiere und auch einigen Zugewanderten zu verringern (vgl. ebenda: 376). Insbesondere für kleinere Städte wird durch die Beförderung von Austausch, Dialog und Kooperation ein Nährboden gelegt für notwendige soziale Innovationen (vgl. IRS 2018: 14). Ich möchte mit einem Beispiel bzw. einer Erfahrung in den Projektkommunen enden. In vielen dieser Städte haben sich im Zuge der Zuwanderung und Integration von Geflüchteten Netzwerke gebildet, die unmittelbare und sehr gezielte Hilfe anboten, welche die Verwaltungen vor einem Kollaps bewahrten – angesichts der schier Masse der Aufgaben, die unmittelbar anstanden, und des Chaos in etlichen Abläufen. Die hier in einer Notsituation vielerorts entstandenen Kooperationen zwischen Haupt- und Ehrenamt sowie das bürgerschaftliche Engagement, das sich nahezu quer zu allen sozialen Lagen und Milieus entwickelte, sollten sehr viel stärker als bislang als Lernfeld für Good Urban Governance genutzt werden. Denn hier wurde ein auf Transparenz und Partnerschaft orientiertes Verwaltungshandeln lebendig. Das Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, aber auch von unterschied-

lichen Gebietskörperschaften wie Stadt und Landkreis verhalf zu einer innovativen Bewältigung der Notsituation. Dass vielerorts nach der Krise der Rückfall in alte Verhaltensmuster – und damit ein weniger kooperatives und innovatives Handeln – erfolgt(e), mag auch Ausdruck dafür sein, dass bislang zu wenig erkannt wird, welche zukunftsweisenden Entwicklungschancen zur Bewältigung von Alltagsroutinen in den Erfahrungen zum Umgang mit der Krise stecken.

Literatur

- Beckmann, Klaus J., Stephanie Bock, Detlef Landua und Bettina Reimann (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik, in: Umweltbundesamt (Hrsg.): Themenheft Bürgerbeteiligung im Umwelt- und Gesundheitsschutz. Positionen – Perspektiven – Handlungsfelder, UMID, H. 2 (2013), S. 21–27.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2017): Mitreden, Mitgestalten, Mitentscheiden. Fünf Impulse zur Erneuerung demokratischer Beteiligung, Gütersloh.
- Bock, Stephanie, und Bettina Reimann (2017): „Mehr Beteiligung wagen“ – Evaluation des Modellprojekts „Strukturierte Bürgerbeteiligung“. Abschlussbericht, in: Jakobs, Jann, und Heinz Kleger (Hrsg.): Potsdamer Schriftenreihe: Bürgerbeteiligung, Band 4, Potsdam.
- Bock, Stephanie, und Bettina Reimann (2012): Neue Qualitäten der Bürgerbeteiligung oder alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Beckmann, Klaus J. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung in Kommunen. Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung, Berlin (Difu-Impulse 3/2012), S. 13–18.
- Bock, Stephanie, und Klaus J. Beckmann (2012): Kommunale Beteiligungskulturen: Unverzichtbare Bausteine einer anpassungsfähigen Stadt, in: Beckmann, Klaus J. (Hrsg.): Jetzt auch noch resilient? Anforderungen an die Krisenfestigkeit der Städte (Difu-Sonderveröffentlichung), Berlin.
- Bock, Stephanie, Bettina Reimann und Klaus J. Beckmann (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik, Berlin.
- Böhme, Christa, und Thomas Franke (2011): Partizipation in der Stadtteilentwicklung – Der Stadtteil als „Experimentierraum“ für Aktivierung und Beteiligung, in: Beckmann, Klaus J. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung in Kommunen. Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung (Difu-Sonderveröffentlichung), Berlin, S. 23–26.
- Böhnke, Petra (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 1–2/2011, 20, Bonn.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2007): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft, Berlin, http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/de/evaluation/download/bericht_evaluierung_partizipation.pdf
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2003): Soziale Stadt, Info 14: Aktivierung und Beteiligung. Ein Blick in sieben europäische Länder, Berlin, <http://www.sozialestadt.de/|veroeffentlichungen/newsletter/>

- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2002): Soziale Stadt, Info 7: Aktivierung und Beteiligung, Berlin, <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/newsletter/aktivierung-und-beteiligung.shtml>
- Frey, René L. (2005): Von der Wirtschaft lernen? Governance als Managementaufgabe, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 559–565.
- Glaab, Manuela (2016): Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft, in: Glaab, Manuela (Hrsg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, Wiesbaden, S. 3–25.
- IRS – Leibniz-Institut für Raumbezogene Stadtforschung (Hrsg.) (2018): Schlüsselfiguren, Netzwerke und Mobilität von Wissen: Förderung von sozialen Innovationen in strukturschwachen ländlichen Regionen, in: IRS Aktuell, No. 90, März 2018, S. 12–16.
- Kamlage, Jan-Hendrik, Ina Richter und Patricia Nanz (2016): An den Grenzen der Bürgerbeteiligung: Informelle dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende, in: Holstenkamp, Lars, und Jörg Radtke (Hrsg.): Sammelband Energiewende und Partizipation – Transformationen von Gesellschaft und Technik, Wiesbaden (gekürzte Fassung).
- Kersting, Norbert (2016): Online- und Offlinebeteiligung als lokale demokratische Innovation – Die Sicht der Ratsmitglieder, in: Glaab, Manuela (Hrsg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, Wiesbaden, S. 91–110.
- Landua, Detlef, Klaus J. Beckmann, Stephanie Bock und Bettina Reimann (2012): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung (Difu-Paper), Berlin.
- Lietzmann, Hans J. (2016): Die Demokratisierung der Repräsentation. Dialogische Politik als neue Form der repräsentativen Demokratie, in: Glaab, Manuela (Hrsg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, Wiesbaden, S. 41–57.
- Reimann, Bettina (2012): Kommunale Beteiligungskultur als Baustein für eine verbindliche Bürgerbeteiligung. Konsequenzen für die lernende Verwaltung, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 4/2012 vom 12.12.2012.
- Riedel, Daniela (2017): Neue Akteure und Allianzen: Wer macht die Stadt von heute?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, S. 76–80.
- Roth, Roland (2016): Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbares politisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte?, in: Glaab, Manuela (Hrsg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, Wiesbaden, S. 59–73.
- Saretzki, Thomas (1997): Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft, in: Klein, Ansgar, und Rainer Schmal-Bruns (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Bonn, S. 277–313.
- Selle, Klaus (2013): Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt, in: pnd online 2–3, S. 1–19.
- Selle, Klaus (2007) : Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.
- Sinning, Heidi (2005): Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 579–588.
- Sonnicksen, Jared (2010): Deliberative Democracy. Normative Implications of Adapting Democracy to Governance beyond the Nation State, in: Amnaa, Eric (Hrsg.): New Forms of Citizen Participation, Baden-Baden, S. 81–96.
- Strunk, Andreas (2013): Die inklusive Gemeinde, Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Berlin.

Thewes, Christoph, Claudia Saalbach, Ulrich
Kohler (2014): Bürgerbeteiligung bei umwelt-
relevanten Großprojekten. Der Beteiligungs-
Bias als methodisches Instrument von Beteili-
gungsverfahren, Potsdam.

Petra Schmettow

Warum wir nicht tun, was wir tun sollten, obwohl wir es besser wissen könnten – Ein Essay

Ich bin davon überzeugt, dass wir keine neuen Rezepte benötigen, um Integration voranzubringen. Die „guten alten“ Rezepte würden helfen. Aber wir wenden sie zu wenig an, und dafür haben wir gute Gründe. Wenn wir uns diese Gründe vor Augen führen würden, fiel es uns leichter, die „guten alten“ Rezepte anzuwenden.

Handlungsansätze sind bekannt

Wir wissen bereits so vieles über erfolgversprechende Wege zur Integration und Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund. Die zwei am häufigsten geäußerten Grundprinzipien sind:

- Räume für Begegnung und persönliches Kennenlernen zu schaffen und zu gestalten. Mit „Räumen“ meine ich physische Orte, wie z.B. Stadtteil- und Kulturzentren, aber auch an bestimmte Zeiten gebundene Gelegenheiten, wie z.B. Kultur- und Stadtteilstefte oder kooperative Vorhaben;
- Projekte und Vorhaben so anzugehen, dass sie im Rahmen von Beteiligungsprozessen im Prinzip veränderbar sind. Veränderbarkeit kann dabei bedeuten, nicht nur die gefundenen Lösungen (Projekte, Programme, Interventionen aller Art) zu verändern, sondern vielleicht sogar die Antwort auf die Frage „Was ist eigentlich das Problem?“ umzuformulieren.

Ich bin mir relativ sicher, dass mir bis hierhin viele folgen und zustimmen würden: Diese Grundprinzipien sind richtig und sollten mehr Beachtung finden. Zu den Grundprinzipien guter Beteiligung gehört, Gestaltungsspielräume zu eröffnen. Es gibt kaum eine Liste von Qualitätsstandards zu guter Beteiligung, die ohne diese Forderungen

auskommt.¹ Zu einer erfolgreichen (kommunalen) Integrationsarbeit zählen sozial-räumliche Handlungsansätze, die das soziokulturelle Stadtleben und die sozialen Netzwerke stärken.²

Appelle nützen nichts

Ich will mit diesem kleinen Essay nicht appellieren. Denn im Grunde leuchtet es ja ein: Wir wollen in der Regel dazugehören, wahrgenommen und geachtet werden, egal, zu welcher sozialen Gruppe dieser Gesellschaft wir uns zählen. Also gehören Begegnung, Kennenlernen und Austausch unverzichtbar dazu – egal, woher wir kommen, was unser Leben geprägt hat und was unsere Sicht auf die Welt beeinflusst. Lassen Sie uns den Raum der möglichen Weltsichten weit spannen und von einer wie auch immer gearteten „nationalen Herkunft“ befreien: Berliner Yoga-Hipster, global tätiger Jung-Ingenieur mit Familie im Umland der Großstadt, deutsche Jurastudentin mit Großeltern aus der Türkei, wegen Krankheit frühverrenteter Beamter, Schlosser und Landwirt im Nebenerwerb aus dem Oderbruch. Wenn wir die Liste weiterführen würden, würde deutlich: Die Unterscheidung ausschließlich in „deutsch“ und „mit Migrationshintergrund“ reicht nicht aus, um den vielen Facetten von Integration gerecht zu werden. Wir müssen uns alle ständig miteinander integrieren. Zudem leuchtet ein: Wenn wir uns die Mühe machen und Zeit dafür aufwenden, uns mit diesen vielen unterschiedlichen Menschen über wichtige Zukunftsfragen zu Nachbarschaft, Stadt, Land und Welt auszutauschen, dann scheint das erst einmal anstrengend zu sein und muss aus unserer Sicht Sinn ergeben.

Es gibt Gründe für das „Nicht-Umsetzen“

Viel spannender als einen (erneuten) Appell „mehr Begegnung und Beteiligung“ finde ich die Frage, warum es Entscheidungsträgerinnen und -trägern so häufig nicht gelingt, diese Grundprinzipien umzusetzen. Zu Entscheidungsträgern und -trägerinnen zähle ich jeden und jede, die an irgendeiner Stelle Verantwortung für die professionelle Durchführung von Programmen und Projekten haben. Das gilt unabhängig von der hierarchischen Ebene, der Größe der Institution oder der Größe des Vorhabens.

Wenn man mir also folgen kann, dass die beiden Prinzipien „Räume für Begegnung und persönliches Kennenlernen schaffen und gestalten“ und „mehr Gestaltungsspiel-

1 <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/>, Zugriff 5.12.2017.

2 Dieter Filsinger: Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation, Bonn 2008, S. 29.

räume eröffnen" als richtig gelten, aber zu selten Beachtung finden, dann muss man sich fragen: Warum ist das so? Was hindert uns – wider besseres Wissen –, neue Räume der Begegnung zu schaffen oder die vorhandenen Räume der Begegnung zu nutzen? Was hindert uns daran, Menschen anderer Herkunft und (vielleicht?) anderer Denkweisen kennenzulernen? Was hindert uns daran, an Problembeschreibungen und die Suche nach Lösungen ergebnisoffen heranzugehen? Soweit die allgemeine Fragestellung nach Hinderungsgründen.

Besondere Rahmenbedingungen in kleinen Städten und Gemeinden?

Wenn wir uns zudem auf die Ebene kleinerer Städte und Gemeinden begeben, könnte man fragen: Bringen eine geringere Größe, vielleicht auch eine strukturelle Benachteiligung durch die Lage im ländlichen Raum weitere Hindernisse mit sich? Nach meiner Beobachtung gibt es Rahmenbedingungen in kleineren Städten und Gemeinden, die für diese – im Vergleich zu Großstädten – ein Hindernis bei der Anwendung oben genannter Handlungsprinzipien darstellen:

- Entscheidungsträgerinnen und -trägern in kleineren Kommunen – allen voran die Verwaltungsmitarbeiterschaft – arbeiten unter anderen Voraussetzungen als die Menschen in der Stadt: Sie sind in den seltensten Fällen (hauptamtliche) Spezialisten für Bürgerbeteiligung oder für Engagementförderung, sondern häufig Allrounder in multiplen Rollen. Und die Fülle der vorhandenen Literatur hilft ihnen nicht viel weiter, weil das Material häufig aus dem städtischen Kontext stammt und sich die Handlungsansätze nicht 1 zu 1 auf kleine Gemeinden mit häufig schlechterer Ressourcenausstattung übertragen lassen.
- Bedingt durch die geringe Größe gibt es in der Regel weniger Anlässe für Beteiligung. Dadurch entfällt die Möglichkeit, Erfahrungen in der gleichen Intensität anzusammeln, wie das in Städten möglich ist – dort etwa durch mehrere Konversions- und Stadterneuerungsgebiete, verschiedene Fachplanungen, komplexe Akteurskonstellationen und vielerlei mehr.
- „Nähe bedeutet nicht unbedingt gelingenden Dialog“: Zum einen gilt für viele Dörfer immer noch, dass man sich gut untereinander kennt und weiß, was die Menschen denken. Allerdings ist die Reichweite dieser persönlichen Kontakte naturgemäß trotzdem begrenzt und vieles wird in geschlossenen Zirkeln und nicht in offenen Foren besprochen. Zum anderen bedeutet gerade die große Nähe der Menschen zueinander eine besondere Herausforderung für Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse. Konflikte sind, wenn man im sozialen Nahraum aufeinander angewiesen ist, schwerer auszuhalten als in Städten, in denen man

sich im Konfliktfall leichter aus dem Wege gehen kann. Das hindert mitunter am offenen Gespräch. In Dörfern und Kleinstädten müssen die Akteure meiner Beobachtung nach überhaupt erst für die Frage der Integration von möglichst vielen Menschen in kommunale Entwicklungsprozesse sensibilisiert werden. Und es gilt, mögliche Methoden daraufhin zu prüfen, ob sie unter der Rahmenbedingung von sozialer Nähe gut funktionieren.

Angst als Grund hinter den Begründungen

Für vieles, was wir nicht tun, lassen sich gute Gründe benennen. Ich will mich da gerne an der eigenen Nase fassen. Letzten Endes ist die Beobachtung „Wir wissen es eigentlich, aber warum setzen wir es dann nicht um?“ eine Motivation für diesen Essay. Ich bin immer stärker davon überzeugt, dass Angst der dahinterliegende Grund für unterlassenes Handeln ist und dass sich die Angst hinter vielen „Verkleidungen“ gut versteckt. Wie zum Beispiel:

- Angst davor, mit Menschen zu sprechen, die meine **Sicht auf die Welt** nicht teilen, sondern die Dinge anders betrachten. Denn es besteht das Risiko, dass meine Sicht auf die Welt in Frage gestellt wird. Es könnte sein, dass ich mich danach mehr allein fühle als vorher.
- Angst davor, dass diese andere Sicht meine eigene Vorstellung von der richtigen Lösung auf den Kopf stellt. Die Angst verkleidet sich dann als Verwirrung und **Orientierungslosigkeit**, aber das Gefühl wird dadurch nicht angenehmer.
- Angst davor, dass mit einer anderen Sicht auf die Welt (neue/andere) Erwartungen geäußert werden, die ich nicht erfüllen kann. Die Angst nimmt dann die Verkleidung von **Hilflosigkeit** an.
- Angst davor, dass die Begegnung mit anderen nur **Zeit kostet** und nichts nützt. Zugegeben: vielleicht ist „Angst“ hier ein großes Wort. Aber in der Verkleidung als „**Befürchtung**“ entfaltet sie dennoch Wirkung. Was, wenn mein Projekt in einen engen Zeitplan getaktet ist? Wer kann mir garantieren, dass ein ergebnisoffenes Kennenlernen, Sondieren, Verstehen wirklich nützlich ist? Und nicht einfach nur bremst, behindert, verlangsamt, alles komplizierter macht?
- Angst davor, dass die Herausforderung, nach neuen, besser passenden, konsens- oder kompromissfähigen Lösungen zu suchen, nicht gemeistert werden kann. Dann könnte man Angst auch mit „**Sorge vor Überforderung**“ übersetzen.

- Angst davor, dass ein neues, anderes Vorgehen von dem abweicht, was man vorher schon als „Plan“ kommuniziert hat. Vielleicht war die Aktivität im Projektantrag schon präzise beschrieben und budgetiert? Wenn ich das nun ändern muss: Trägt der Fördergeber die Änderung mit? Oder das Vorhaben war in der Presse schon angekündigt und beschrieben? „Kontrollverlust“ oder „Gesichtsverlust“ könnten dann die Synonyme für Angst sein.

Das Wort „Angst“ hört sich erst einmal unangenehm an, und im beruflichen Kontext mag man darüber nicht gerne reden. Denn wir wollen im Beruf immer alle professionell, kompetent und erfolgreich sein. Dennoch glaube ich, dass die oben beschriebenen Phänomene wirken und uns oft an einer noch sinnvolleren Vorgehensweise hindern.

Interkultureller Naturschutz als Praxisbeispiel

Anhand eines Praxisbeispiels möchte ich versuchen, die Wirkmechanismen von „Angst“ zu beschreiben:

finep hat in den Jahren 2011 bis 2013 das Projekt „MultiKulturLandschaft“ durchgeführt. Das Projektziel lautete, Akteure aus dem Naturschutz und aus Migrantenorganisationen zu identifizieren, die gemeinsam für den Naturschutz handeln wollen, und diese Akteure in ihren gemeinsamen Vorhaben zu unterstützen. Das Projekt wurde gefördert von der Stiftung Naturschutzfonds Baden-Württemberg.

Der Einstieg in das Projekt war eine partizipative Erhebung unter Naturschutzorganisationen und Migrantenorganisationen: Es ging dabei um das Interesse Ersterer an interkultureller Öffnung und Letzterer an Naturschutzthemen. Mögliche Schnittmengen haben wir im Rahmen von Workshops vorgestellt. Anschließend begannen wir mit interessierten Partnern drei Praxisprojekte zu planen und umzusetzen.

Eines dieser Projekte, das wir unterstützten, war der erste Denkendorfer Naturschutzfamilientag, der im Herbst 2012 in Denkendorf veranstaltet wurde. Denkendorf hat gut 10.000 Einwohner und liegt rund 15 Kilometer südöstlich von Stuttgart. Der Naturschutzfamilientag richtete sich an Familien, er bot ein Kinderprogramm, Informationen rund um die Natur und die Produkte der umliegenden Streuobstwiesen sowie weitere regional erzeugte Agrarprodukte. In der „Alten Kelter“ gab es Kaffee, Tee, Apfelsaft von den örtlichen Streuobstwiesen und direkt vor Ort gebackenen Apfelkuchen. Für die Denkendorfer Familien war der Tag auch ein Format der Begegnung. Partner waren (und sind) das Jugendhaus Focus, der NABU, der von türkischstämmigen Denkendorfern getragene Verein „Bildung-Kultur-Musik“ (BKM) und der örtliche Obst- und Gartenbauverein.

Die oben beschriebenen „Angstverkleidungen“ ließen sich auch im Laufe des Kooperationsprojektes an ein paar Stellen identifizieren:

- **Der Kooperationsaufbau kostete Zeit und Mühe:** Alle vier Denkendorfer Vereine und Initiativen hatten eigene Ziele, die sie bei der Mitwirkung am Denkendorfer Naturschutzfamilientag verfolgten. Ihre jeweilige Sicht auf die Welt haben sie am Anfang ganz sicher nicht geteilt. Im Gegenteil: Das Ziel, „den Naturschutz“ voranzubringen, stand weder für den Verein BKM noch für das Jugendhaus im Vordergrund. Für BKM war z.B. wichtig, als „ganz normaler Denkendorfer Verein“ in der Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden. Das Jugendhaus sah – themenunabhängig – in neuen Kooperationen mit Denkendorfer Vereinen eine Ressource für die Jugendarbeit. Es hat mehrere Sitzungen – moderiert durch uns als externe Begleiter – benötigt, bis die gemeinsame Schnittmenge „Familien mit einem attraktiven Programm erreichen und dafür Kräfte bündeln“ identifiziert und formuliert war. Auf dem Weg dahin gab es Frust über das Maß an (ehrenamtlich) aufgewendeter Zeit. Es gab die Sorge, dass alle Mühe umsonst sein könnte und nichts Konkretes daraus entsteht. Und die Motive wie die Ziele wurden teilweise gegenseitig in Frage gestellt. Wenngleich am Schluss erfolgreich, war der Aufbau der Kooperation alles andere als eine „schnelle Sache“. Das betraf auch uns als Projektbegleiter, die wir in einem begrenzten Projektzeitraum ein Praxisprojekt „vorzuweisen hatten“.
- **Die neue (interkulturelle) Konstellation als praktische Übung:** Die konkrete Planung und der Tag an sich boten an vielen Stellen die Möglichkeit zu stolpern. Nach dem Pilot-Naturschutzfamilientag haben wir darauf gedrungen, die Erfahrungen gemeinsam auszuwerten. Wir waren davon überzeugt, dass die Unterstützung von außen hilft, Erreichtes zu feiern und trotzdem konfliktbehaftete Erfahrungen in der Kooperation anzusprechen. Dadurch konnten wir ein paar Stolpersteine identifizieren. Stolperstein 1: Die Verantwortliche bei BKM hatte die Aufgabe übernommen, den mobilen Backofen zu organisieren. Dieses Versprechen hatte sie „nicht rechtzeitig“ eingelöst und dadurch bei den Partnern die Sorge um das Scheitern des Aktionstages ausgelöst. In der Auswertung wurde deutlich: Das Maß an „rechtzeitig“ war überhaupt nicht definiert, was von Seiten der verantwortlichen Person als fehlendes Vertrauen gewertet wurde. Die anderen Partner wiederum hatten ihre Sorge nicht konkret benannt, sondern ein „nicht rechtzeitig“ für sich unhinterfragt als „typisch türkisch“ etikettiert. Stolperstein 2: Eine interkulturell geplante Veranstaltung wird nicht allein durch die Kooperation zu einer Veranstaltung der interkulturellen Begegnung. Sie kann im Gegenteil sogar zu Irritationen führen. Es sei an das gemeinsame Ziel erinnert: „Familien mit einem attraktiven Programm erreichen und dafür Kräfte bündeln“. Interkultur sollte stattfinden, ohne ausdrücklich benannt zu werden. Zur Irritation mancher der alteingesessenen Denkendorfer saßen am Aktionstag an Bierbänken erkennbar türkisch-stämmige Mitbürger und in der Alten Kelter buk eine Gruppe türkischstämmiger Mädchen und Frauen Apfelkühle. In

der gemeinsamen Auswertung wurde deutlich: Warum diese Kooperationspartner in dieser Zusammensetzung gemeinsam handeln, wurde zwar positiv gewürdigt, blieb aber dennoch erklärungsbedürftig und sollte in Zukunft noch besser kommuniziert werden. Des Weiteren entstand die Idee, dass man sich für den besseren Austausch unter den Ehrenamtlichen am Aktionstag gegenseitig „das Standpersonal ausleiht“. Wir als ehemaliger Projektträger freuen uns darüber, dass der Naturschutzfamilientag seither bereits drei weitere Male stattfand. Das ist sicher die Leistung der Kooperationspartner, aber wir sind davon überzeugt, dass die sorgfältige gemeinsame Auswertung ein stabiles Fundament bildete.

- **Echtes partizipatives Planen ermöglichen:** In der Phase der Projektantragstellung war dem Fördergeber immens wichtig zu erfahren, welche Naturschutzwirkung durch die von uns unterstützten Projekte entstehen würde. Durch den partizipativen Ansatz war das nur unter vielen Annahmen zu beschreiben. Wir bedanken uns beim Fördergeber für die Offenheit, sich auf diesen Prozess einzulassen. Dennoch gab es Grenzen, die eine Herausforderung darstellten. Die Projektförderung stand nur für einen Beitrag von interkulturellen Aktivitäten zu mehr Naturschutz zur Verfügung. In der Sondierungsphase gab es Akteure, die zum Thema Wasser aktiv werden wollten. Gewässerschutz zählt aber zum Umweltschutz und nicht zum Naturschutz. Ein interkulturelles Kooperationsprojekt zum Thema Wasser war daher nicht mit dem Förderziel in Einklang zu bringen. Wir als Projektträger hatten die Verantwortung, im Prozess laufend den Korridor der Möglichkeiten und seine Grenzen im Blick zu behalten. Das Spannungsfeld aus echter Partizipation, also dem Einlassen auf den Prozess, die größtmögliche Schnittmenge zwischen den jeweiligen inhaltlichen Zielen der Kooperationspartner herauszuarbeiten, und dem Rahmen, eine Naturschutzwirkung nachzuweisen, blieb bestehen und führte teilweise zu Enttäuschung oder Unverständnis.

Mit Angst anders umgehen

Ich hoffe, Sie können mir bis hierher folgen: Es kommt für eine besser gelingende Integration darauf an, Orte und Gelegenheiten der Begegnung zu schaffen und sie zu nutzen. Es kommt darauf an, sich auf echte partizipative Prozesse einzulassen. Aber es gibt reale Hindernisse, weswegen wir diese Prinzipien häufig nicht anwenden. Dafür gibt es oft gute Gründe, und „Angst vor...“ zählt zu den gewichtigen Hinderungsgründen. Nun sind Angst an sich und ihre Spielarten, hinter denen sie sich versteckt, nichts Verkehrtes. Aus meiner Sicht kommt es darauf an, sich den Wirkmechanismus klar zu machen und dann bewusst damit umzugehen. Wie könnte der bewusste Umgang besser gelingen? Was könnten wir anders machen? Hier ein paar Versuche:

- Wir könnten über das eigene Handeln (oder über die Gründe für das Nicht-Handeln) immer wieder reflektieren. Dafür könnten wir uns Rat und Unterstützung von Kolleginnen und Kollegen holen. Hilfreich könnte sein, verschiedene Methoden der kollegialen Beratung anzuwenden, wie z.B. nach dem „Heilsbronner Modell“ und anderen. Als positiven Nebeneffekt installieren wir auf diese Art ein Voneinander-Lernen und Vertrauen in die eigene Institution.
- Wir könnten lernen, gute Gespräche zu führen. Das ist sehr kostbar. Wir können dann ehrliche Begegnungen „auf Augenhöhe“ so gestalten, dass sie dem Wortsinn wirklich gerecht werden. Wir können Dialoge führen, die neben Sprechen auch Zuhören und Aufnehmen des Gehörten ermöglichen. Wir können uns leichter auf eine ergebnisoffene Suche nach Lösungen machen, die zu einem fairen Ausgleich von Interessen unter Wahrnehmung unterschiedlicher Voraussetzungen und Chancen führt und die vielen gerecht wird.
- Zu einem guten Gespräch gehört, dass Fragen offen gestellt werden und dass Antworten gehört werden. Manchmal gehen die ersten Fragen und Antworten dem eigentlichen Thema noch nicht auf den Grund, und dann sind Ruhe, Zeit, Aufmerksamkeit und freundliche Hartnäckigkeit gefragt. Hierfür könnten wir hilfreiche Techniken erlernen (und/oder dafür sorgen, dass andere sie anwenden): nach dem Prinzip der „Dynamic Facilitation“ moderieren; Prinzipien und Methoden aus der Welt des „Community Organizing“ und des „Art of Hosting“ anwenden; bei unterschiedlichen Vorstellungen und Meinungen mit Hilfe von „gewaltfreier Kommunikation“ (nach Marshall B. Rosenberg) in einem wertschätzenden Kontakt bleiben.

Allianzen gegen den Zeit- und Ergebnisdruck

Begegnung, gute Gespräche und gegenseitiges Verstehen brauchen Zeit und werden nie unter Zeitdruck gelingen. Es bleibt daher nicht aus, sich gegen die vorherrschende Kultur der Schnelligkeit und Effizienz zu stemmen. Diese Kultur ist bei uns so stark ausgeprägt, dass das einzige Plädoyer, das ich in diesem Text unterbringen möchte, lautet: „Bildet Allianzen gegen den Zeitdruck!“ Es gleicht einem Stemmen gegen Windmühlen, dem Druck nach schnell sichtbaren Ergebnissen nicht immer nachzugeben, und alleine sind wir machtlos.

Methoden – Haltungen – Prinzipien

Heilsbronner Modell: Das „Heilsbronner Modell“ ist eine Methode der kollegialen Beratung. Es gibt zehn Schritte vor, innerhalb derer wechselweise der/die Falleinbringer/in eine Fragestellung oder Herausforderung beschreibt und der Rest der Gruppe anhand präziser Anweisungen den Fall erörtert und Hinweise formuliert. Die Methode eignet sich auch für die selbständige Anwendung in Gruppen, die nicht in Coaching oder Supervisi-

on geschult sind. Innerhalb von etwa einer Stunde Gruppenarbeit kann der/die Falleinbringer/in auf konkrete nützliche Tipps für die Weiterarbeit zurückgreifen.
<https://www.rpz-heilsbronn.de/arbeitsbereiche/berufsbegleitung/kollegiale-beratung/heilsbronner-modell-zur-kollegialen-beratung/>

Dynamic Facilitation: Die Moderationsmethode Dynamic Facilitation wurde vom US-Amerikaner Jim Rough entwickelt. In Österreich und Deutschland wurde sie in den vergangenen Jahren häufig für die sogenannten Bürger/innen-Räte eingesetzt. Die Methode unterscheidet sich deutlich von anderen Formen der Moderation: Es geht nicht darum, den Gesprächsablauf für alle zu strukturieren und die Ergebnisse zusammenzufassen. Der/die Moderator/in hat die Verantwortung, jeder/m Teilnehmer/in einen Schutzraum für eine offene, ehrliche und nicht unterbrochene Äußerung seiner/ihrer Belange zu geben. Dementsprechend erhalten die Einzelnen viel Raum, ihre eigenen Gedanken zu formulieren. Alle anderen Teilnehmenden sind aufgefordert zuzuhören. Das erfordert einerseits viel Geduld von allen Beteiligten, führt andererseits dazu, dass alle Aspekte zur Sprache kommen können und eine gemeinsame Vorstellung mit Blick auf die Herausforderung entsteht. Dies bildet eine stabile Basis für gemeinsam entwickelte und getragene Lösungen.
http://www.partizipation.at/dynamic_facilitation.html

Art of Hosting: Art of Hosting wird immer wieder als „die Kunst, gute Gespräche zu führen“ beschrieben. Das bedeutet, für eine Gruppe einen solchen Rahmen zu schaffen, dass sie einem Thema so auf den Grund gehen kann, dass gute neue Lösungen entstehen. Deshalb ist der Begriff des „Hosting“, also des „Gastgeber-Seins“ so wichtig: Gute Gespräche entstehen nur, wenn sich alle sicher fühlen, dass ihre ehrliche Wortmeldung einen Beitrag zur Lösung darstellen kann. Insofern ist Art of Hosting eine Mischung aus innerer Haltung – eben jener des guten Gastgebers für alle – und aus Methoden und Techniken, die gute Gespräche unterstützen.
<http://www.artofhosting.org/de/home-de/>

Ilse Pogatschnigg, Thomas Jäger, Edith Steiner-Janesch: Art of Hosting, kurz und bündig erklärt, 2015, E-Book auf http://www.brightpicture.at/fileadmin/user_upload/Visuelle_Moderation/e-Book_Art_of_Hosting.pdf

Evangelische Akademie Bad Boll: Art of Hosting. Veränderungen anstoßen in Kirche und Kommune. Die Kunst, Räume für gute Gespräche zu schaffen, 2016

Community Organizing: Community Organizing dient dazu, Menschen für ein gemeinsames Ziel zusammenzubringen und sie durch Gespräche und einen Organisationsablauf darin zu unterstützen, ihre Interessen zu formulieren und für diese einzutreten. Damit richtet sich Community Organizing oft an sogenannte benachteiligte Gruppen. Es wird in Stadtteilen mit unterprivilegierter Bewohnerschaft eingesetzt oder von

Gewerkschaften angewandt. Ein wichtiges Element ist das Zuhören, denn der Ausgangspunkt sind die „one-on-ones“: Das sind persönliche Einzelgespräche mit Betroffenen. Aktives Zuhören oder die Methode der aktivierenden Befragung kommt zum Einsatz, um – über eine möglicherweise noch oberflächliche, verkürzt formulierte Problembeschreibung hinaus – zu den eigentlichen Hintergründen, den zugrunde liegenden Wertvorstellungen und Motiven der Betroffenen vorzudringen.

<https://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/community-organizing/>

<http://www.forum-community-organizing.de/>

Gewaltfreie Kommunikation: Die „gewaltfreie Kommunikation“ (abgekürzt als GfK) wurde vom US-Amerikaner Marshall B. Rosenberg als eine Form der Kommunikation entwickelt, die es jedem/r Einzelnen – trotz sich unterscheidender Bedürfnisse – ermöglicht, sowohl mit sich selbst wie mit dem Gegenüber in einem guten Kontakt zu bleiben. Das Grundprinzip der GfK ist der sogenannte Vierersschritt: eine Äußerung oder eine Handlung ohne Bewertung zu beschreiben; das von der Beobachtung ausgelöste eigene Gefühl wahrzunehmen und zu beschreiben; das von diesem Gefühl berührte eigene Bedürfnis zu formulieren; für die Erfüllung des eigenen Bedürfnisses mit einer offen formulierten Bitte an das Gegenüber zu schließen.

https://de.wikipedia.org/wiki/Gewaltfreie_Kommunikation

<https://www.gfk-info.de/>

Beate Hauck: Gewaltfreie Kommunikation als Erfolgsfaktor. Bürgerinformationsveranstaltungen an den Bedürfnissen der Teilnehmenden orientieren – Erfahrungen aus Hagen. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2016 vom 21.03.2016

Patricia und Frank Jessen

Positionierung:

Mitwirkung von Zugewanderten in politischen Gremien

Ein Blick auf kommunale Ausländerbeiräte/Integrationsräte

In der deutschen Parteienlandschaft spielen Menschen mit Zuwanderung zwar zunehmend eine Rolle, jedoch bleiben sie immer noch deutlich unterrepräsentiert. Dies zeigt sich nicht nur auf Bundes- oder Landesebene, sondern auch in den politischen Institutionen vor Ort in den Kommunen, seien es die Parteien selbst oder aber die Aktivitäten in den Stadträten. Eine zwiespältige Rolle spielen in diesem Zusammenhang seit Jahren die kommunalen Ausländerbeiräte/Integrationsräte. Sie wurden eingerichtet, um Menschen mit ausländischem Pass aus Nicht-EU-Staaten die Möglichkeit der kommunalen Mitbestimmung zu geben¹. Während dieses Gremium vom Gesetzgeber als Instrument breiter politischer Beteiligung von Migrantinnen und Migranten gedacht ist, zeigt es sich in der Praxis oft als Ort von Konflikten und Enttäuschungen auf allen Seiten.

Der folgende Text beleuchtet diesen Zwiespalt bewusst vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die das Team des Ibis Instituts seit 2009 in mehr als 60 deutschen Kommunen

1 Je nach Bundesland finden sich zum Teil deutliche Unterschiede in der Bezeichnung und den Befugnissen sowie der Zusammensetzung. So wird dieses Gremium oft Ausländerrat/-beirat oder auch Integrationsrat oder -beirat genannt. In allen Bundesländern ist das Gremium bis zu einer bestimmten Anzahl an ausländischen Einwohnern freiwillig einzurichten. Ab 2.000 Ausländerinnen und Ausländern muss auf Antrag von mindestens 200 Wahlberechtigten und ab 5.000 muss in NRW ein Integrationsrat eingerichtet werden. Diese Grenze zur Pflichtaufgabe liegt in Hessen bereits bei 1.000 Personen. Zudem lässt die Gemeindeordnung in NRW noch den Integrationsausschuss zu, bei dem die Ratsmitglieder in der Mehrzahl bleiben und der Vorsitz durch ein Ratsmitglied geführt werden muss. Die Option des Integrationsrats, die in der Gemeindeordnung als Regelfall verankert ist, lässt einen Vorsitzenden aus den Reihen der gewählten Mitglieder des Integrationsrats zu, die außerdem die Mehrheit stellen. Das Gremium hat in allen Kommunen eine beratende Funktion. Im Folgenden werden nur noch die gängigsten Bezeichnungen Ausländerbeirat/Integrationsrat verwendet.

mit Ausländerbeiräten/Integrationsräten gemacht hat. Dabei werden Erfahrungen mit diesem kommunalen Gremium in drei anonymisierten Fallbeispielen mittelgroßer Kommunen in Momentaufnahmen vorgestellt, die auch in anderen Kommunen vorhandene Herausforderungen und Problemstellungen exemplarisch herausarbeiten.

Stadt A – Endlich ein Gremium für Migrantinnen und Migranten?!

Die Stadt A ist eine mittlere, kreisangehörige Stadt mit rund 50.000 Einwohnern. Der Ausländeranteil liegt bei 10 %, viele der Migrantinnen und Migranten stammen aus der Türkei, eine nennenswerte Gruppe auch aus Marokko. Das Besondere: in der Stadt gibt es keine einzige Migrantenselbstorganisation (MSO). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass es im unmittelbaren Umfeld mehrere gut erreichbare Großstädte gibt, die eine entsprechende Infrastruktur aufweisen.

2010 wird im Rahmen eines Integrationskonzepts von Seiten der Verwaltungsspitze und der Ratsfraktionen daran gedacht, einen Ausländerbeirat/Integrationsrat zu gründen. Hintergrund ist, dass in den Fraktionen kaum Migrantinnen und Migranten vertreten und diese auch ansonsten nicht organisiert sind. Es gibt zum einen auch keinen Ansprechpartner für Verwaltung und Politik, zum anderen keine Möglichkeit für die Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, ihre Interessen gezielt einzubringen. Intern wird diskutiert, welche Form das Gremium haben soll. Schlussendlich entscheidet sich die Verwaltungsspitze für eine Struktur, in der die gewählten Mitglieder eine größere Wirkmächtigkeit haben.

Von Seiten der Stadtverwaltung werden die Migrantinnen und Migranten angesprochen – nicht nur über Zeitungen und Wurfpost, sondern gezielt über vorhandene Multiplikatoren z.B. bei freien Trägern, in Schulen und KiTas sowie im Quartiersmanagement. Es wird intensiv dafür geworben, dass sich Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund ohne deutschen Pass zur Wahl stellen. Für den ersten Wahltermin finden sich nicht genügend Interessierte. In einem zweiten Kraftakt können mehr als 15 Personen für den zweiten Wahltermin gewonnen werden.

Die sechs Mitglieder, die schlussendlich gewählt werden, beginnen zeitnah ihre Arbeit mit den fünf Ratsmitgliedern. Sie stammen aus Afrika, Europa und Asien, den üblichen Vorwurf, dass „da sowieso nur Türken in solchen Räten sind“ muss sich dieser wahrlich nicht gefallen lassen. Nein, dieser Integrationsrat ist wirklich bunt, bildet allerdings die größten Migrantengruppen vor Ort kaum ab.

Schon bald kommt es zu Spannungen – die Ausländerbeirats-/Integrationsratsmitglieder fühlen sich von den „deutschen“ Profis, die oftmals über jahrzehntelange

Ratserfahrung verfügen, überfahren, haben sich ihr Amt anders vorgestellt, bemängeln die geringen finanziellen Ressourcen, die ihnen zur Verfügung stehen. Die Verwaltungsspitze vermittelt in diesem Konflikt. Erste Mitglieder brechen weg, kommen nicht mehr zu Sitzungen, nehmen nicht mehr aktiv an der Erstellung eines Integrationskonzepts teil. Durch die Multiplikatoren vor Ort kommt zudem das Feedback, dass die Migrantinnen und Migranten zumeist weder etwas vom Integrationsrat wissen, noch die Mitglieder kennen. Zudem fühlen sie sich, wenn sie diese Kenntnisse haben, nicht von den Mitgliedern vertreten. Oft bekommt man zu hören „das sind ja gar nicht unsere Leute, die kommen ja aus ganz anderen Ländern“. Auch die fünf Ratsmitglieder sind zunehmend desillusioniert, beklagen sich über utopische Vorstellungen der gewählten Mitglieder und deren mangelndes Durchhaltevermögen – Politik sei nicht einfach, man müsse auch einmal einen langen Atem haben, sich an die Strukturen und Regeln halten, ohne gleich aufzugeben oder wütend zu werden.

Stadt B – Steht Klientelismus im Mittelpunkt?

Die Stadt B ist eine kreisangehörige Stadt mit fast 80.000 Einwohnern. Der Ausländeranteil liegt bei etwa 8,5 %, viele der Migrantinnen und Migranten stammen aus der Türkei. Den Ausländerbeirat/Integrationsrat gibt es seit Mitte der 1990er-Jahre. Ihm gehören zwölf direkt gewählte Mitglieder und sechs Ratsmitglieder an. Mehr als 20 Jahre später kommt es zu einem Konflikt, der bis in die lokalen Medien getragen wird. Hintergrund ist, dass sich die bestellten Ratsmitglieder mehrheitlich gegen die von der ausländischen Bevölkerung gewählten Vertreterinnen und Vertreter stellen. Sie bemängeln in Zeitungen und sozialen Medien sowohl die Unprofessionalität als auch die mangelnde Zuverlässigkeit. Die gewählten Vertreterinnen und Vertreter erschienen selten pünktlich, oft überhaupt nicht zu Sitzungen. Zudem seien die einzelnen Gruppierungen untereinander vollkommen zerstritten. Hinter den Kulissen würden die Migrantenselbstorganisationen (MSO) die Fäden ziehen, dafür sorgen, dass nur ihnen genehme Personen auf Listenplätze kämen. Dabei gehe die Einflussnahme so weit, dass einzelne gewählte Mitglieder mit schlechten Deutschkenntnissen berichten, ihnen wäre es jahrelang gar nicht bewusst gewesen, dass sie sich direkt im Gremium äußern dürften, ohne vorher Rücksprache mit der MSO zu nehmen, die sich für ihre Kandidatur eingesetzt hatte. Zwei Frauen berichten, ihnen sei gesagt worden, sie dürften sich gar nicht zu Wort melden.

Zusätzlich hätten sich, so die Aussage einiger Akteure aus dem Umkreis des Gremiums, einzelne Gruppierungen in der Vergangenheit von einer ehrgeizigen, parteiunabhängigen Bürgermeisterkandidatin instrumentalisieren lassen. Diese sitze zwar nicht mehr im Integrationsrat, sei aber bei fast jeder Sitzung anwesend. Vor wichtigen Abstimmungen gehe sie dann mit ausgewählten und abstimmungsberechtigten Mitgliedern mit Migrationshintergrund kurz vor die Tür, wird berichtet. Endgültig kocht der

Konflikt hoch, als einige Ratsmitglieder den gewählten Mitgliedern vorwerfen, sie würden Klientelismus betreiben und das Budget, das der Integrationsrat an Integrationsprojekte ver gebe, am liebsten nur für die eigenen Organisationen verwenden. Der Vorwurf erhärtet sich, wenn man sieht, wie die Geldvergabe gehandhabt wird. Die Formulare für Anträge sind im Internet nicht auffindbar. Stattdessen muss man sich an den Integrationsrat wenden, entweder während der Sprechzeiten oder aber via E-Mail. Der gestartete Selbstversuch zeigt: Während der Sprechzeiten ist niemand im Büro, auf E-Mails wird gar nicht oder mit mehrwöchiger Verspätung reagiert.

In den lokalen Medien zieht sich die Konfrontation über mehrere Wochen hin, Leserbriefe werden geschrieben, sich gerechtfertigt, dass die geförderten Maßnahmen für alle offen seien, dass jeder sich bewerben könne. Trotzdem wird weiter angeprangert: Wie integrativ ist ein Tanzprojekt, an dem nur russische Kinder teilnehmen, ein Kinderfest, zu dem nur türkischstämmige Eltern und Kinder kommen? Irgendwann klingt die Debatte ab, die Medien vor Ort verlieren das Interesse. Die Lage im Integrationsrat bleibt trotz der von der Verwaltungsspitze unterstützten und moderierten Aussprache angespannt. Die Verwaltung selbst versucht Neutralität zu wahren, die den Integrationsrat begleitenden Fachkräfte sind jedoch genauso frustriert wie die Ratsmitglieder. Der große Knall hat zwar Dampf aus dem Kessel genommen, aber wenig zum Miteinander, zur Professionalität und zum Engagement beigetragen.

Stadt C – Politische Entwicklungen in der Heimat beeinflussen die Zusammenarbeit vor Ort

Die Stadt C ist eine kreisangehörige Stadt mit fast 80.000 Einwohnern. Der Ausländeranteil liegt bei etwa 15 %, viele der Migrantinnen und Migranten stammen aus der Türkei. Seit der Flüchtlingskrise sind die zweitgrößte Gruppe arabischstämmige Menschen, dicht gefolgt von aus Südosteuropa Eingewanderten. Der Ausländerbeirat/Integrationsrat ist fest in türkischer Hand. Von den 14 direkt gewählten Mitgliedern haben bis auf eine Person alle einen türkischen Migrationshintergrund. Insbesondere die nach dem Putschversuch angespannte Lage in der Türkei schlägt sich aktuell in einer Spaltung des Gremiums nieder: auf der einen Seite die Ratsmitglieder und die gewählten Mitglieder, die sich deutlich gegen die aktuelle türkische Politik stellen, auf der anderen die Mitglieder, die die Politik Recep Tayyip Erdogans unterstützen.

Die Frontlinien werden deutlich, als ein Teil des Gremiums eine Absichtserklärung initiiert, die darauf abzielt, dass im Zusammenleben und Miteinander vor Ort Konflikte aus anderen Staaten/Herkunftsländern keine Rolle spielen sollen. Der größte Teil der gewählten Mitglieder kommt beim ersten Abstimmungsversuch nicht, sei es, weil man gegen die Erklärung ist, sei es, weil man sich nicht traut, für diese zu stimmen. Erst bei

einem zweiten Versuch sind genügend Mitglieder des Gremiums da, fast die Hälfte der gewählten Mitglieder ist jedoch erneut nicht gekommen.

Auch später bleibt die Stimmung im Gremium angespannt, nicht zuletzt, als eine Fraktion darauf drängt, den Rat ganz aufzulösen. Das Gremium nütze nicht der Integration, so die These, sondern verfestige eher parallele Strukturen. Diejenigen, die sich einbrächten, seien mittlerweile zum größten Teil eingebürgert, lebten sei Jahren und Jahrzehnten in Deutschland. Sie könnten sich in den etablierten Parteien engagieren und so das politische Geschehen für Menschen mit Migrationshintergrund mitgestalten, so die Erläuterung. Auch als Vermittler zwischen den Migranten-Communities und der Mehrheitsgesellschaft sei das Gremium gescheitert, wie nicht zuletzt das Verhalten bei der Abstimmung zur eingebrachten Erklärung zeige. Die Vermutung steht im Raum, dass der Ausländerbeirat/Integrationsrat vielleicht nur ein Mittel sei, mit dem bestimmte Parteien die Migranten-Communities, insbesondere die türkische, hofierten.

Die Auflösung des Gremiums wird schlussendlich abgelehnt, aber die Fragen, die sich im Rahmen des Konflikts ergaben und die zum Antrag der Auflösung führten, werden nicht geklärt.

Fazit: ein Beteiligungsinstrument mit Hürden und Fallstricken

Die vorgestellten Beispiele sind Blitzlichter, Momentaufnahmen. Sie zeigen aber Problemstellungen, die es in vielen kommunalen Ausländerbeiräten/Integrationsräten gibt. Damit verbunden ist eine Reihe noch offener Fragen, auf die es Antworten zu finden gilt:

Sind die kommunalen Ausländerbeiräte/Integrationsräte ernst zu nehmende politische Institutionen, in denen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund für das Zusammenleben vermittelnd aktiv werden? Beraten sie andere politische Gremien vor Ort? Geben sie denjenigen eine Stimme, die sich sonst politisch wenig einbringen (können)? Schaffen sie es, Türöffner in die Migrantengruppen, aber auch in die Parteien, in den Rat und die Ausschüsse zu sein, so dass sich mehr Menschen mit Migrationshintergrund mit dem demokratischen System auseinandersetzen und in der Parteienlandschaft ankommen? Sich für politisches Handeln begeistern?

Die Beispiele zeigen: In den bestehenden Strukturen gibt es teilweise große Probleme, die politische Beteiligung von Migrantinnen und Migranten verhindern:

- Verwaltungen haben einen anderen Blick auf die Gremien als deren Mitglieder, sowohl was die Zielsetzung, die Ressourcen als auch was die Verfahren und Abläufe angeht.

- Die Zusammenarbeit zwischen den gewählten Mitgliedern und den Ratsmitgliedern gestaltet sich schwierig. Hier gibt es Gefälle, was Wissen, Handlungskompetenzen, Erwartungen und Ressourcen angeht. So arbeiten in diesem Gremium oft „alt gediente“ Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker mit kommunalpolitischen Neulingen auf Seiten der Migrantinnen und Migranten zusammen. Diese haben nicht selten mehrere, zeitintensive Ehrenämter in ihrer Community inne und sind zudem – wenn sie nicht sogar mit einer Sprachbarriere zu kämpfen haben – häufig rhetorisch unterlegen.
- Daraus resultierende Konflikte, die durch Tagesereignisse, Frustration und Missverständnisse weiter verstärkt werden, führen eventuell dazu, dass das Gremium handlungsunfähig wird.
- Die gewählten Mitglieder erscheinen oft überfordert, zu Treffen kommen sie nicht regelmäßig, in anderen Ausschüssen nehmen sie Rederechte selten wahr. Das Gesamtsystem „deutsche Kommunalpolitik“ scheint ihnen oft fremd zu bleiben.
- Die gewählten Mitglieder bedienen zum Teil ihre Klientel, versuchen ihr (finanzielle) Vorteile zu verschaffen, etwa bei der Vergabe von Fördermitteln.
- Die gewählten Mitglieder verstehen sich eher als Vertreterinnen und Vertreter von politischen und religiösen Strukturen ihres Herkunftslands (oder des Herkunftslands ihrer Eltern/Großeltern) und damit verbundener Migrantenselbstorganisationen. Damit tragen sie daraus resultierende Konflikte aktiv in das Gremium.
- Hierunter leidet der Auftrag, gerade vermittelnd und beratend tätig zu sein. Ein in sich zerstrittenes Gremium, das im Klientelismus verhaftet bleibt, ist kein guter Ratgeber für andere lokale politische Institutionen vor Ort.
- Die geringen finanziellen Mittel machen den Integrationsrat oft zum zahnlosen Tiger. Wie sollen Projekte initiiert und Integration ohne die notwendigen Ressourcen unterstützt werden?
- Hinter vorgehaltener Hand äußern sich Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker sowie Verwaltungen oft abwertend, was den gewählten Mitgliedern jedoch auf lange Sicht nicht verborgen bleibt.
- Das Engagement aller Beteiligten nimmt immer weiter ab, das Gremium wird zur Alibifunktion.

Wenn diesen Herausforderungen begegnet werden kann, können Ausländerbeiräte/Integrationsräte als Teil eines Systems der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in der Kommune übergangsweise sinnvoll sein. Perspektivisch

sollte – ganz im Sinne der Inklusion – ein gesondertes Gremium nicht mehr notwendig sein. Auf dieses Ziel hin ausgerichtet sollte die Integration alle Lebens- und Politikbereiche einbeziehen.

Ausblick

Ausländerbeiräte/Integrationsräte und ihre gewählten Mitglieder als Zwischenschritt stärken und gleichzeitig die breite politische Beteiligung von Migrantinnen und Migranten fördern

Die aufgezeigten Konfliktlinien lassen sich auf drei Ebenen bearbeiten:

1. Moderierte Konfliktlösungsgespräche mit allen Beteiligten dieses Gremiums,
2. Schulung der neuen Ausländerbeiratsmitglieder zu Partizipationsmöglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung,
3. Stärkung der Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den politischen Parteien.

Ebene 1: Moderierte Konfliktlösungsgespräche

Diese Konfliktlinien – die selbstverständlich nicht immer und überall auftreten oder die gleiche Form und Intensität annehmen – sind nur zu lösen, wenn die strittigen Punkte in offenen und moderierten Gesprächen beleuchtet werden. Die Rolle eines neutralen Moderators und Beraters kann dabei von keiner der drei involvierten Gruppen – Verwaltung, Ratsmitglieder und gewählte Mitglieder – übernommen werden. Hier müssen externe Fachkräfte, die Fachkenntnisse im (kommunalen) Konfliktmanagement haben, hinzugezogen werden. Aber auch dies hilft nur, wenn alle Beteiligten Interesse an einem ehrlichen Austausch haben, bei dem behutsam der Finger in die Wunde gelegt und gleichzeitig eine Streitkultur etabliert wird, die wertschätzend und respektvoll ist. Selbst dann werden Konflikte bestehen bleiben; aber die Art des Dialogs und die dabei neu entstehende Atmosphäre von Vertrauen und Aufbruch können dazu führen, dass die kommunalen Ausländerbeiräte/Integrationsräte in der Kommunalpolitik die Rolle übernehmen können, die ihnen zugedacht ist. Auch wenn moderierte, auf Konfliktlösung ausgelegte Dialogmethoden kein Allheilmittel sind, sind sie vielversprechender als „business as usual“, das in den meisten Kommunen Alltag ist.

Ebene 2: Schulung der neuen Ausländerbeiratsmitglieder zu Partizipationsmöglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung

Die Ausländerbeiratsmitglieder mit Migrationshintergrund sollten dabei unterstützt werden, ihre Rederechte zu nutzen, und sich auch in anderen Ausschüssen zu Wort melden. Dies kann zum Beispiel mit Schulungen zu Beginn ihrer Amtszeit zum Gesamtsystem „deutsche Kommunalpolitik“ erfolgen. Zugleich sollten diese Schulungen auch ihre eigene Rolle in der kommunalen Selbstverwaltung, das Zeitmanagement und die (eigenen) Grenzen im Ehrenamt thematisieren.

Ebene 3: Stärkung der breiten politischen Beteiligung von Migrantinnen und Migranten in den politischen Parteien

Durch die parallele Stärkung einer breiten politischen Beteiligung von Migrantinnen und Migranten in den politischen Parteien und im gesamten System der „deutschen Kommunalpolitik“ sollte das Fernziel der Inklusion unterstützt werden, bei dem kein gesonderter kommunaler Ausschuss für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe mehr notwendig ist, sondern eine breite Beteiligung von Migrantinnen und Migranten am politischen Willensbildungsprozess selbstverständlich ist.

Möglicherweise resultieren viele Herausforderungen und Probleme mit der derzeitigen Struktur der Ausländerbeiräte/Integrationsräte daher, dass sich vielfach eine Alibi-funktion entwickelt hat, die die Motivation Interessierter beeinträchtigt, sich aufstellen zu lassen und dann das Amt entsprechend auszufüllen. Es gibt hingegen auch Beispiele, in denen die Ausländerbeiräte/Integrationsräte gut funktionieren. Hier gibt es indessen meist eine andere Beteiligungskultur von Migrantinnen und Migranten an der politischen Willensbildung auch in den einzelnen Parteien. Diese Beteiligungskultur kann sich jedoch auch ohne einen Ausländerbeirat/Integrationsrat entwickeln.

Kenan Küçük

Positionierung:

Ein Platz am Tisch

Migrantenorganisationen als Interessenvertreter, Dienstleister und Partner auf Augenhöhe

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Diese für Fachleute in der Integrationsarbeit banale Aussage schafft es nicht nur, immer wieder größere Debatten hervorzurufen; sie ist auch Dreh- und Angelpunkt vieler Entwicklungen und der Zukunftsanforderungen an unsere Gesellschaft. Obwohl es vielen in der deutschen Politik zunächst schwerfiel, sich trotz längst geschaffener Fakten offiziell als Einwanderungsland zu bekennen, hat sich Deutschland in den letzten Jahren zum zweitbeliebtesten Immigrationsziel innerhalb der OECD-Staaten entwickelt (vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2016: 6). Fraglich bleibt, inwiefern das Land die strukturellen Voraussetzungen für gelingende Integration geschaffen hat. Vor allem im Bereich der interkulturellen Öffnung der Regelstrukturen sowie in punkto Teilhabe von Migrantinnen und Migranten innerhalb des Systems der Wohlfahrtspflege gibt es Optimierungsbedarf.

Die inzwischen über 60-jährige jüngere Einwanderungsgeschichte Deutschlands hat dazu geführt, dass in dieser Zeit eine Vielzahl von Migrantenorganisationen – gerne auch als „Migrantenselbstorganisation“ betitelt – entstanden ist. Die Organisationen selbst, aber auch der Umgang mit ihnen haben sich in den Jahren stark gewandelt. Von einer Migranten(selbst)organisation spricht man nach allgemeinem Verständnis dann, wenn ihre Mitglieder überwiegend aus Menschen mit Migrationshintergrund bestehen und diese innerhalb der internen Strukturen und Prozesse auch eine zentrale Rolle spielen. Gleichzeitig beziehen sich ihre Ziele und Zwecke auf den Prozess der Migration bzw. damit verbundene Fragen der Teilhabe, entweder in den Herkunfts- oder in den Ankunftsändern (vgl. Pries 2013: 1). Diese Definition deutet bereits auf eine große Heterogenität bestehender Migrantenorganisationen hin. Denn ebenso, wie es „die Migrantinnen“ und „die Migranten“ nicht gibt, kann auch mitnichten von „den Migrantenorganisationen“ die Rede sein – wenngleich diese offensichtliche Tatsache im öffentlichen Diskurs nicht selten ausgeblendet wird.

Viele Jahre war die Beziehung zu Migrantenorganisationen von ihrer Wahrnehmung als segregationsfördernde, Parallelgesellschaften schaffende Strukturen geprägt (vgl. Esser 1986: 106 ff.) Diese damalige Einschätzung beruhte aber mehr auf Vorbehalten denn auf Fakten. Denn schaut man sich Geschichte und Entwicklung dieser Organisationen an, wird schnell deutlich: Viele von ihnen sind nicht unmittelbar nach Beginn der jüngeren Migration nach Deutschland entstanden, sondern einige Jahr(zehnt)e später, als der Bleibewille der Menschen sich manifestierte (vgl. Müller-Hofstede 2007: 1 ff.). Der Organisationsgrad zeugt also eher von einer gefühlten Zugehörigkeit zur Bundesrepublik und von einer anvisierten Zukunft in diesem Land. Zudem unterliegen Aufgaben, Ziele und Wirkungen einer Migrantenorganisation vielfältigen dynamischen Veränderungen, die von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängen (vgl. Pries 2013: 5 f.).

Anfang des neuen Jahrtausends gab es einen Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik: Migrantenorganisationen wurden mehr und mehr als Vermittler wahrgenommen. Die ihnen zugeschriebene „Brückenfunktion“ erfüllten Migrantenorganisationen, indem sie den Kontakt zwischen Behörden und sogenannten Migrantencommunities herstellten. Infolgedessen erhielten Migrantenorganisationen mehr und mehr die Möglichkeit, ihre Standpunkte in verschiedenen Gremien bei Kommunen und Ländern, aber auch auf Bundesebene, wie auf dem Integrationsgipfel der Bundesregierung, einzubringen. Dennoch blieb ihnen eine echte Partizipation weitgehend verwehrt: Denn wer sich auf Augenhöhe an Entscheidungsbildungsprozessen beteiligen möchte, braucht auch Strukturen, die es ihm ermöglichen, langfristig und fundiert an der politischen Auseinandersetzung teilzunehmen. Da Migrantenorganisationen keine entsprechende strukturelle Förderung erhalten, fehlte es vielen von ihnen zumeist an fundierten Informationen, der notwendigen Professionalität, diskursfähigen Meinungsbildungsprozessen sowie Kanälen, um Standpunkte zu präsentieren, zu verteidigen und durchzusetzen.

Trotz dieser Umstände ist es vielen Migrantenorganisationen gelungen, sich zu professionalisieren und ein breit gefächertes Themenfeld zu bedienen. Daher greift auch die eingangs erwähnte Bezeichnung als „Migrantenselbstorganisation“ heute zu kurz; impliziert sie doch, die Organisationen würden sich nur mit den Belangen der Migrantinnen und Migranten selbst befassen. Längst leisten Migrantenorganisationen viel mehr als das: Sie sind Träger von Kindertagesstätten, Jugendsozialarbeit, Jugendhilfe, Gesundheitsförderung, Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt, Integrationskursen und Beratungsangeboten. Darüber hinaus sind sie Förderer des bürgerschaftlichen Engagements: Ein wichtiger Teil ihrer Aktivitäten – Hausaufgabenhilfe, Unterstützung bei Behördengängen, Freizeitgestaltung und Sport sowie interkulturelle Aktivitäten – wird durch den ehrenamtlichen Einsatz von Migrantinnen und Migranten vor allem auf lokaler Ebene durchgeführt. Auch im Zuge der Herausforderungen aufgrund gestiegener Flüchtlingszahlen seit dem Jahr 2015 waren es nicht zuletzt Migrantenor-

ganisationen, die mit eindrucksvollem Engagement vor Ort wichtige Unterstützungsleistungen erbracht haben.

Beispielhaft sei an dieser Stelle die Entwicklung des Multikulturellen Forums e.V. (MkF) dargestellt. Dieses entwickelte sich seit seiner Gründung im Jahre 1985 aus einer ursprünglich rein ehrenamtlich aufgebauten Migrantenorganisation zu einem professionellen, überregional tätigen Dienstleister in der Integrations- und Sozialarbeit und auf dem Arbeitsmarkt. Dieser Prozess wurde durch verschiedene Entscheidungen unterstützt. Das MkF hat – als Teil des weiterhin ehrenamtlich tätigen Vorstandes – frühzeitig einen hauptamtlich beschäftigten, akademisch ausgebildeten Geschäftsführer eingesetzt. Im Laufe der Jahre gelang es der Organisation, Schlüsselpositionen wie Projektentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit, Buchhaltung sowie Qualitätsmanagement mit hauptamtlichem Personal zu besetzen. Damit war es den komplexen Herausforderungen eines professionellen Dienstleisters gewachsen und konnte sich stetig weiterentwickeln. Inhaltlich wurde der Fokus auf Themenfelder in den Schwerpunkten Integration, Migration und Arbeitsmarkt gesetzt. Über die Akquisition europäischer Projekte konnten internationale Erfahrungen eingebunden und Vorhaben in größerem Maßstab umgesetzt werden. So ist es dem Verein gelungen, sich als kompetenter Partner auf Augenhöhe für Kommunen, Arbeitsverwaltungen, Schulen und Unternehmen zu etablieren.

Trotz Erfolgsbeispielen sind ehrenamtliche wie professionelle Migrantenorganisationen weiterhin mit Nachteilen konfrontiert, die sich aus ihren Förder- und Finanzierungsstrukturen ergeben. So ist es auch professionalisierten Vereinen im Vergleich zu Organisationen aus dem privaten oder öffentlichen Sektor nicht möglich, nennenswerte Rücklagen zu bilden. Sie sind weiterhin auf projektgebundene Drittmittel durch die öffentliche Hand angewiesen, was ihre mittel- und langfristige Planungssicherheit im Vergleich etwa zu anderen Trägern der freien Wohlfahrtspflege stärker einschränkt. Gerade im immer stärker auch von politischer Seite geforderten Wettbewerb innerhalb des Sozialsektors erweist sich dieser Umstand als struktureller Nachteil. Zudem beklagen zahlreiche Migrantenorganisationen die geringe Wertschätzung ihrer Arbeit sowie die unzureichenden Mitbestimmungsmöglichkeiten bei lokalen Entscheidungsprozessen. Trotz ihrer Expertisen und Erfahrungen, die sie für die Erfüllung von Dienstleistungen vor Ort einbringen, sind sie in entscheidungsrelevanten Netzwerken deutlich unterrepräsentiert. Die Folgen betreffen nicht nur die Migrantengemeinschaften selbst, sondern auch die Gesamtgesellschaft – etwa aufgrund der damit verbundenen gestiegenen Gefahr von Fehlplanungen und Ressourcenvergeudungen.

Dass Migrantenorganisationen jedoch inzwischen häufiger als Partner wahr- und angenommen werden, ist eine wichtige Weiterentwicklung. Gleichzeitig führt diese aber zu einem weiteren Dilemma: Die Organisationen, die ihre Arbeit überwiegend ehrenamtlich leisten, werden mit sehr hohen Erwartungen konfrontiert, denen sie mit ihren

begrenzten Mitteln kaum gerecht werden können. Sie haben es in der Regel mit Verwaltungen und Behörden zu tun, die sich hauptamtlich mit den Themen beschäftigen, können selbst aber nicht mit entsprechenden Strukturen aufwarten. Kommen dann Anfragen aus unterschiedlichster Richtung – von kommunalen Integrationsfachrichtungen, Jugendamt, Schulen, Kitas, der Polizei, den Integrations- und Gleichstellungsbeauftragten der Stadt und vielen mehr – ist dies für einen ehrenamtlichen Verein nicht mehr zu leisten. Im Ergebnis kommt es häufig zu einer Enttäuschung auf Seiten der Behörden, die sich eine Rückmeldung und Beteiligung erhofft, die Voraussetzungen und Strukturen der Migrant*innenorganisationen jedoch nicht ausreichend berücksichtigt haben.

Unsere Einwanderungsgesellschaft befindet sich heute in einer Übergangsphase; der Weg zu einer Normalität auf Augenhöhe ist aber noch weit. Ein wichtiger Schlüssel zu mehr Teilhabe von Migrant*innen und Migrant*innen ist die interkulturelle Öffnung von Regelinstitutionen. Dadurch sollen bestehende Barrieren und Abgrenzungsmechanismen durch einen bewusst gestalteten Lern- und Veränderungsprozess abgebaut und gleichberechtigte Zugänge zu Gütern und Dienstleistungen sichergestellt werden. Im Prozess der interkulturellen Öffnung können Migrant*innenorganisationen eine wichtige Rolle spielen. Sie verfügen z.B. über spezifisches kultur- und herkunftsbezogenes Wissen, mittel- oder unmittelbare Ausgrenzungserfahrungen sowie über niedrigschwellige Zugänge zu bestimmten Bevölkerungsgruppen.

Gegenwärtig verfolgen bereits viele öffentliche Institutionen den Ansatz der aktiven Einbindung dieser Organisationen. Zum Teil fungieren die Migrant*innenorganisationen dabei lediglich als Medium zur optimierten Kommunikation mit (Teil-)Zielgruppen oder als beratende Instanz innerhalb des internen Veränderungsprozesses. Es ist jedoch zu beobachten, dass sie auch verstärkt als Partner auf Augenhöhe fungieren, z.B. als Träger interkultureller Kompetenzvermittlung für Mitarbeitende aus öffentlichen Verwaltungen oder als Multiplikator für die verstärkte Rekrutierung von Auszubildenden mit Migrationshintergrund.

Die Bedeutung von Migrant*innenorganisationen wird künftig auch angesichts verstärkter Bemühungen um Inklusion und Teilhabe in Regelinstitutionen eher zunehmen. Durch erhöhte Professionalisierung werden diese Organisationen verstärkt nicht mehr nur als Sprachrohr bestimmter Migrant*innencommunities, sondern auch als Ratgeber und Erbringer von Dienstleistungen in Erscheinung treten. Diese Entwicklung muss jedoch einhergehen mit strukturellen Veränderungen auf Seiten der Behörden und etablierten Organisationen sowie deren Netzwerken. Dies gilt auch und gerade für den Bereich der Wohlfahrtspflege.

Deutschland muss als Einwanderungsland seine bisherigen Strukturen der Wohlfahrtspflege überdenken. Ziel sollte es sein, Akteure in die Trägerlandschaft einzubin-

den, die als Dienstleister für Migrantinnen und Migranten wie auch als deren Interessenvertreter fungieren können. Sie gilt es frühzeitig in Planungsprozesse einzubeziehen, anstatt sie lediglich ex post zu informieren oder zu beauftragen. Aus diesem Grund müssen auch auf kommunaler Ebene Migrantenorganisationen mit am Tisch sitzen, wenn Entscheidungen in Bezug auf die strategische Sozialplanung getroffen werden. Dadurch können sie zielgruppenrelevante Erfahrungen und Know-how in die Planungsphase transferieren und ihre Rolle als „Brückenbauer“ effektiv wahrnehmen. Erreicht werden könnte dies beispielsweise durch eine Öffnung der örtlichen Arbeitsgemeinschaften der Freien Wohlfahrtspflege für Migrantenorganisationen. Dies erfordert wiederum die Bereitschaft einer Kommune, sich auf neue und transparente gemeinsame Grundregeln für die Planung einzulassen, gegebenenfalls auch gegen die Interessen etablierter und privilegierter Akteure.

Aufgrund der aktuell noch nicht immer erfolgten Professionalisierung und der teils fehlenden Strukturen in den Migrantenorganisationen mag dieses Vorgehen mühsam sein – es ist jedoch erforderlich, wenn alle betroffenen Menschen auch an Entscheidungsfindungsprozessen beteiligt werden sollen. Umso wichtiger ist es, Migrantenorganisationen dazu zu befähigen, auf Augenhöhe an diesen Prozessen teilzunehmen. Es liegt daher im tiefsten Eigeninteresse des Staates, den Migrantenorganisationen bei ihrer Professionalisierung Unterstützung zuteilwerden zu lassen. Auf Bundes- und Landesebene wurden bereits erste Schritte hierfür getan, wenngleich auf einem bei weitem nicht ausreichenden Niveau. Seit 2013 fördert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Professionalisierung ausgewählter Migrantenorganisationen im Rahmen von Modellprojekten, um diese als kontinuierliche Ansprechpartner des Bundes zu etablieren. Unterstützung erhielten jedoch nur einige wenige, bundesweit agierende Organisationen.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich mit dem Teilhabe- und Integrationsgesetz aus dem Jahr 2012 dazu verpflichtet, Migrantenorganisationen finanziell zu fördern. Aktuell liegen die Förderschwerpunkte im Bereich der Starthilfen für die Selbstorganisation neuer Zuwanderungsgruppen, der Förderung von Projekten von geflüchteten oder neuzugewanderten Menschen sowie in der Vernetzungs-, Beratungs- und Qualifizierungsarbeit.

Auch Wohlfahrtsverbände können hierzu ihren Beitrag leisten; so gründete der Paritätische Gesamtverband im Jahr 2007 mit dem „Forum für Migrantinnen und Migranten“ einen Zusammenschluss aus mehr als 200 Migrantenorganisationen, um sich auf Bundesebene stärker zu vernetzen und mit einer Stimme zu sprechen. Darüber hinaus bietet das Forum Qualifizierungsmaßnahmen für Migrantenorganisationen an. Auf Landesebene sei auf die seit dem Jahr 2000 bestehende „Fachberatung MigrantInnenselbsthilfe“ verwiesen, deren Aufgabe es ebenfalls ist, die Migrantenorganisatio-

nen zu qualifizieren, untereinander zu vernetzen und sie dabei zu unterstützen, ihre Leistungen auszuweiten.

Alles in allem befindet sich der Prozess auf einem guten Weg. Trotz nach wie vor bestehender Hürden gewinnen Migrantenorganisationen in Deutschland sowohl an Bedeutung als auch an Kompetenz. Mit steigender Tendenz sind sie in der Lage, sich an öffentlich geförderten Projekten auf Bundes-, Landes- und sogar auf europäischer Ebene zu beteiligen. Gleichzeitig werden sie auf lokaler Ebene vermehrt als Partner auf Augenhöhe gesehen, wenngleich es noch deutlichen Nachholbedarf bezüglich der Einbindung an Entscheidungsprozessen auf Seiten der Kommunen sowie beim Professionalisierungsgrad innerhalb der breiten Landschaft an Migrantenorganisationen gibt. Wünschenswert wären nach wie vor mutigere Ansätze auf dem Gebiet der interkulturellen Öffnung sowie hinsichtlich struktureller Fördermöglichkeiten für Migrantenorganisationen.

Literatur

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016): Einwanderungsland Deutschland. Die Fakten im Überblick, Berlin.

Esser, Hartmut (1986): Ethnische Kolonien, „Binnenintegration“ oder gesellschaftliche Isolation?, in: Jürgen Hoffmann-Zlotnik (Hrsg.): Segregation oder Integration?, Mannheim, S. 106–117.

Müller-Hofstede, Christoph (2007): Migrantenorganisationen, in: Bundeszentrale für politische Bildung: Grundlagendossier Migration, Bonn.

Pries, Ludger (2013): Migrantenselbstorganisationen – Umfang, Strukturen, Bedeutung, Kurzdossier der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Michael Leinenbach

Vereine, Verbände, soziale Träger – Potenziale für Stadtentwicklung und Integration

Das Beispiel Saarlouis

In Saarlouis sind derzeit 43 kulturelle Vereine, 125 Sportvereine und deren Abteilungen, acht Heimatvereine sowie 18 weitere Institutionen aktiv. Ihre Themen decken – von Sport über Kreativität, Musik, musische Bildung bis Heimatpflege – alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens ab. Gemeinsam mit den Verbänden und den Freien Trägern bilden sie quasi die Graswurzelebene der Organisation des Zusammenlebens. Vor allem in „besonderen Situationen“ bzw. in der Bewältigung von speziellen Aufgaben für das Gemeinwesen – wie sie u.a. die gewachsenen Integrationsaufgaben darstellen – zeigt sich die Trag- und Leistungsfähigkeit dieser Institutionen, aber auch ihr Zusammenspiel mit Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik.

Grundlagen

Die Zusammenarbeit von Kommunen mit Verbänden, sozialen Trägern und Vereinen kann mit dem Subsidiaritätsprinzip begründet werden. Die Kreisstadt Saarlouis sieht in dieser Beteiligung eine wesentliche Aufgabe und einen Bestandteil des Selbstverständnisses der Kommune. Das Subsidiaritätsprinzip beinhaltet im Grundsatz,

„dass eine gesellschaftliche oder staatliche Aufgabe soweit möglich von der jeweils unteren (kleineren) Einheit wahrgenommen wird. Erst wenn diese die Aufgabe nicht hinreichend zu erfüllen vermag, soll die nächsthöhere Einheit sie wahrnehmen. Es hat danach das Individuum oder die Familie Vorrang vor höherstufigen Einheiten; im staatlichen Bereich ist das Subsidiaritätsprinzip für das Verhältnis zwischen Gemeinde oder sonstigen Selbstverwaltungskörperschaften und der Zentralinstanz

sowie föderativ für das Verhältnis zwischen den Ländern und dem Bund von Bedeutung.“ (BpB 2015)

Dem Subsidiaritätsprinzip folgend, wird im Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes (KSVG) definiert:

„Die Gemeinden haben insbesondere die Aufgabe, das soziale, gesundheitliche, kulturelle und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu fördern; hierbei haben sie die Belange des Natur- und Umweltschutzes zu wahren, die sportliche Betätigung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu unterstützen, der Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen ein besonderes Gewicht beizumessen und die Gleichberechtigung von Mann und Frau zu verwirklichen.“
(§ 5 Abs. 2 KSVG)

Eine weitere Grundlage der Regelung der Grundversorgung, in der die Subsidiarität rechtlich geregelt ist, bildet der Artikel 25 der Verfassung des Saarlandes (SVerf):

(1) Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände und die sonstigen Träger öffentlicher Gewalt achten und sichern die Kinderrechte, tragen für altersgerechte positive Lebensbedingungen Sorge und fördern die Kinder nach ihren Anlagen und Fähigkeiten. Sie haben die erforderlichen Einrichtungen zu schaffen. Ihre Aufgaben können durch Einrichtungen der freien Wohlfahrt wahrgenommen werden, die als gemeinnützig anerkannt werden.

(2) Das Mitwirkungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in den Angelegenheiten der Familienförderung, der Kinder- und Jugendhilfe bleibt gewährleistet und ist zu fördern.

(3) Fürsorgemaßnahmen im Wege des Zwangs sind nur auf Grund des Gesetzes zulässig.

Gelebte Subsidiarität in Saarlouis

In vielen Kommunen wurden zur Umsetzung der Subsidiarität vor Ort „Lokale Bündnisse für Familien“ gegründet. Diese bündeln die unterschiedlichen Interessen. In der Kreisstadt Saarlouis erfolgte die Gründung eines „Lokalen Bündnisses für Familie Saarlouis“ am 6. Juli 2006 im Beisein von rund 70 Vertreterinnen und Vertretern aus allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens (vgl. Saarlouis 2006a)

Im Deklarationstext der Gründungsmitglieder heißt es hierzu: „Die Kreisstadt Saarlouis gründet gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft, Kirchen, Vereinen, Verbänden, Institutionen, Gewerkschaften und Initiativen das «Lokale Bündnis für

Familie Saarlouis». Ziel des Bündnisses ist es, den Stellenwert der Familie in unserer Gesellschaft zu verbessern.

Kinder und Familie sind unsere Gegenwart und ohne sie gäbe es keine Zukunft. Wir brauchen ein gesellschaftliches Klima, in dem Kinder und Familien willkommen sind. Denn Familienfreundlichkeit ist nicht nur verständlicher Wunsch und berechtigte Forderung der Familien selbst. Familie in der heutzutage verschieden gelebten Form ist ein zentrales gesellschaftliches Anliegen der Gegenwart. Das «Netzwerk Familie» soll in seiner Unterschiedlichkeit je nach Bedarf unterstützt und gefördert werden.

Durch die Schaffung eines familienfreundlichen Klimas soll dem Lebensmodell Familie wieder zu mehr Attraktivität verholfen werden. Eine zeitgemäße Familienpolitik, die den demographischen Wandel berücksichtigt und aufgreift, gewinnt gesellschaftlich, politisch und wirtschaftlich zunehmend an Bedeutung. Ein familienfreundliches Umfeld stärkt die Lebensqualität, den Wohlfühlfaktor für Leben und Arbeit und das menschliche Miteinander aller Generationen.

Ziel des Bündnisses ist es auch, die Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen zu verbessern. Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit sowie die Erhöhung der Attraktivität unserer Stadt sind durch die Förderung der Familienfreundlichkeit möglich.

Im neuen «Lokalen Bündnis für Familie» sollen für Saarlouis intelligente Lösungen optimal zum Nutzen Aller entwickelt werden, Aktivitäten gebündelt und innovative Lösungsansätze schnell und effektiv umgesetzt werden. Dies wird durch eine enge Vernetzung mit der Hilfe und Kraft aller Kooperations- und Bündnispartner geschehen.

Die Unterzeichner erklären ihre Bereitschaft, sich für eine Verbesserung der familiären Lebensbedingungen einzusetzen und nachhaltig für eine kinder- und familienfreundliche Stadt Saarlouis in der Öffentlichkeit zu werben. Sie sind bereit, nach ihren Möglichkeiten in ihrem Wirkungskreis Maßnahmen und Projekte zu fördern und zu unterstützen, die dem Netzwerk Familie zugutekommen.“ (Saarlouis 2006a)

Das übergeordnete Ziel der Bündnisakteure ist es somit, den Stellenwert der Familie in der Gesellschaft zu verbessern und sich für ein Klima stark zu machen, in dem Kinder und Familien willkommen sind.

Aufgrund der unterschiedlichen Interpretationen hat das „Lokale Bündnis für Familie Saarlouis“ bereits in seiner Deklaration Familie als Netzwerk definiert. Dieses soll in seiner Unterschiedlichkeit je nach Bedarf unterstützt und gefördert werden. Die Möglichkeiten, familien- und kinderfreundlicher zu werden, sind vielfältig. Genauso vielfältig sind die Akteure, die für Familien etwas tun können. Im Bündnisgedanken geht es darum, diese Gruppen zusammenzubringen, um gemeinsam für Familien aktiv zu werden.

Entsprechend der Deklaration wurden der demografische Wandel, die alternde Stadtgesellschaft sowie die zunehmende Anzahl von Personen in materiellen, sozialen oder gesundheitlichen Notlagen in den Fokus genommen. Aufgrund dieser Entwicklung werden Städte vor immer neue Herausforderungen gestellt. Die demografische Entwicklung wirft die Frage auf, wie die zukünftigen Generationen miteinander leben wollen. Im Zuge gesellschaftlicher Veränderungsprozesse lösen sich Nachbarschaften sowie soziale und berufliche Milieus auf oder geraten in starke Fluktuation. Dort, wo familiäre Netzwerke zusammenbrechen oder in Gänze wegfallen, werden unter anderem die Kinderbetreuung und die Kindererziehung zum Problem. Wenn das bisherige nachbarschaftliche Miteinander durch Individualisierung und Vereinzelung zu Entfremdung führt, löst sich nach und nach die nachbarschaftliche Gemeinschaft auf, und Integrationsprozesse können nicht mehr in der bisherigen Form gelebt werden.

Generationen zusammenbringen

Bereits im Jahr 1991 sollten nach Auffassung des Ausschusses für Sozialwesen und Jugendpflege u.a. Aufgaben weg vom Jugendzentrum in eine wohnortnahe Betreuung in „Schwerpunktbereichen“ verlagert werden. Aus diesem Grund war die städtische Jugendpflege auf die Zusammenarbeit mit Freien Trägern vor Ort sowie Vereine und Verbände angewiesen.

Folgende Aufgaben und Inhalte sollten nach Beschluss des Ausschusses für Sozialwesen und Jugendpflege vom Jahre 1991 berücksichtigt werden:

- Erarbeitung von Freizeitangeboten sowie von Beratungs- und Unterstützungsangeboten der in der Stadt tätigen Freien Jugendverbände in Zusammenarbeit und Abstimmung mit der Kreisjugendpflege;
- Nutzung stadtteilbezogener spezifisch sozialpädagogischer Interventionsformen wie z.B. Hausaufgabenhilfe für Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien;
- Erarbeitung eines Organisationsmodells für die Durchführung von Stadtranderholungen in Zusammenarbeit mit einem Freien Träger;
- Tätigwerden vor Ort in den jeweiligen Stadtteilen bzw. sozialen Brennpunkten und damit praktische Mitarbeit am Aufbau und der Realisierung einer stadtteilbezogenen Jugendsozialarbeit.

Dabei wurde auch der Anleitung von neben- und ehrenamtlichen Kräften in der Jugend(sozial)arbeit große Bedeutung für die Erhaltung und Kontinuität des Arbeitsfeldes zugemessen.

Aufgrund dieser Beschlusslage setzte sich die Kreisstadt Saarlouis im Jahr 2006 im Rahmen einer Weiterentwicklung die Handlungsleitlinie „Saarlouis, lebendige Kommune im demographischen Wandel“ (Saarlouis 2006b). Es werden Lösungsmöglichkeiten im professionellen wie auch im Bereich des bürgerlichen Engagements gesucht und die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen eingebunden. Die Bedeutung dieser Beschlusslage zeigt unter anderem die Einrichtung eines Mehrgenerationenhauses sowie die Schaffung einer Stelle für Mehrgenerationenarbeit im entsprechenden Fachamt.

Der Ansatz „MehrGenerationen Saarlouis“ geht aber noch weit darüber hinaus. Er folgt dem Grundsatz, dass nur durch differenzierte Aktivitäten zur Förderung von Verteilungsgerechtigkeit und Unterstützung gesellschaftlicher Strukturen Städte und Gemeinden auch in der Zukunft handlungsfähig bleiben. Dazu gehören die Öffnung zum Gemeinwesen hin, das Zusammenbringen von Generationen sowie Kooperationen mit Kirchen, Kindergärten, Schulen und Vereinen. Wesentlich ist die Einbindung von Freien Trägern in die Umsetzung konkreter Maßnahmen, wie familienbezogene Angebote und Dienste. Es wurden damit wesentliche und zukunftsorientierte Weichenstellungen vorgenommen, die letztlich den Bündnisgedanken aufgreifen und weiter konkretisieren. Nur gemeinsam kann es gelingen, eine Antwort auf die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, auf neue Erscheinungsbilder und Formen des familiären Zusammenlebens und damit auf die veränderten Anforderungen, die an die verschiedenen Altersstrukturen gestellt werden, zu finden. Die konkrete Umsetzung erfolgte – neben der Errichtung eines Mehrgenerationenhauses – in der Neuausrichtung verschiedener Einrichtungen auf den Mehrgenerationenansatz hin und damit weg von zielgruppenspezifischen Angeboten.

Prävention – von der Kriminalitätsbekämpfung zum Zusammenleben

Die Erstellung eines Präventionsmodells ging auf eine Anregung des Saarländischen Landtages im Jahr 2002 zurück. In Saarlouis wurde damals ein Schwerpunkt auf den Bereich „Gewalt-Prävention“ gelegt. In der Anhörung vom 04.12.2002 im Ausschuss für Inneres und Sport des Saarländischen Landtages zum Thema „Ächtung von Gewalt“ wurde das erarbeitete Präventionsmodell vorgestellt. Dessen Besonderheit lag zu dieser Zeit darin, dass neben Gewalt auch Sucht entsprechend berücksichtigt wurde. Im Jahr 2007 wurde das „Präventionsmodell der Stadt Saarlouis“ mit dem Hand-

lungsansatz „Kinder-, Jugend- und familienfreundliche Kommune“ weiter entwickelt (vgl. Saarlouis 2007).

Dieser Entwicklung vorangegangen war die Einrichtung eines Kriminalitätsbeirates 1997 auf Initiative der Landesregierung (heute: Kriminalitätsbeirat/Saarlouiser Netzwerk zur Förderung der Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit in der Kreisstadt Saarlouis, Saarlouiser Netzwerk SOS). Dessen wesentliche Aufgabe bestand darin, die Ursachen von Kriminalität bzw. krimineller Potenziale zu erkennen und nach Möglichkeit auf lokaler Ebene Handlungsstrategien zu entwickeln und Maßnahmen einzuleiten, um entsprechenden Entwicklungen bereits im Entstehen entgegen zu wirken. Unter Beteiligung eines möglichst breiten Spektrums aller gesellschaftlichen Gruppierungen konzipierten Arbeitsgruppen Maßnahmen zu einzelnen Schwerpunktthemen.

Die Weiterentwicklung der Konzeption erfolgte auf Anregung der Parlamentarischen Staatssekretärin und Drogenbeauftragten der Bundesregierung, Marion Caspers-Merk (im Amt bis Herbst 2005). Mit Unterstützung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sowie der Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV) führte die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) den dritten Wettbewerb „Vorbildliche Strategien kommunaler Suchtprävention“ durch. Gesucht wurden Städte, Kreise und Gemeinden, die mit ihren Aktivitäten zur Alkoholprävention ein besonders gutes Beispiel für andere Kommunen geben. Für diesen Wettbewerb wurde die städtische Konzeption entsprechend weiterentwickelt und ausgebaut.

Neben der Förderung der Persönlichkeitsentwicklung, der Partizipation von Kindern und Jugendlichen, der Gestaltung des Sozialraums sowie unterschiedlich ausgerichteten Betreuungsangeboten identifizierte der Kooperationsverbund „Gesundheitliche Chancengleichheit“ der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) im Rahmen der Good-Practice-Initiative folgende besonders zu erwähnenden Ansätze in der Kreisstadt Saarlouis:

- Integriertes Handlungskonzept/Vernetzung,
- Innovation und Nachhaltigkeit,
- Partizipation. (<https://lokalesbuendnis.saarlouis.de/news-aktuelles/news/artikel/kreisstadt-saarlouis-erhaelt-landessiegel-familienfreundliche-kommune/>)

Partizipation und bürgerschaftliches Engagement werden in Einrichtungen, Projekten usw. angestrebt, so dass alle Menschen aus dem jeweiligen Stadtteil sowie den angrenzenden Stadtteilen sich auf vielerlei Arten beteiligen können. In Kooperation mit Freien Trägern wurden stadtweit Treffpunkte geplant, an denen sich Angehörige verschiedener Altersklassen begegnen, austauschen und sich gegenseitig unterstützen können. Das Miteinander und die gegenseitige Unterstützung von Jung und Alt sollen

gefördert bzw. auch neu belebt werden. Neben der Einrichtung eines Mehrgenerationenhauses werden die Ansätze unter anderem in der Freien Kunstschule, der Familienbildungsstätte und anderen dezentralen Einrichtungen berücksichtigt (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in Saarlouis



Quelle: Saarlouis, Städtische Dokumente, osm.org, Darstellung ForBES der Sozialberichterstattung vom Mai 2016

Im Januar 2017 zeichnete die Saarländische Landesregierung die Kreisstadt Saarlouis mit dem Landessiegel „Familienfreundliche Kommune“ für ihr besonderes Engagement zur Förderung der Familienfreundlichkeit durch die Umsetzung vielfältiger unter anderem generationsübergreifender Maßnahmen aus.

Formen der Zusammenarbeit

Um die „Familienfreundliche Kommune“ umzusetzen, wird seitens der Kreisstadt Saarlouis – und im Rahmen der Subsidiarität – eng mit Freien Trägern, Vereinen und Verbänden im Rahmen u.a. von Kooperationsverträgen kooperiert. Diese Vereinbarungen garantieren dem Maßnahmenträger die Förderung über einen vereinbarten Zeitraum und verpflichten ihn im Gegenzug zur Rechenschaft gegenüber dem Stadtrat und der Stadtverwaltung. Vertraglich vereinbarte Entwicklungsgespräche zwischen Verwaltung und Freien Trägern sorgen für die zeitliche und inhaltliche Abstimmung der Angebote. Über diesen Weg der Kooperation konnte eine Angebotsvielfalt konkreter Maßnahmen und Aktionen für verschiedene Zielgruppen wie unter anderem Kinder, Jugendliche, Familien, Senioren und Menschen mit Behinderungen geschaffen werden. Aktuell bestehen Kooperationsverträge z.B. mit folgenden Partnern:

- Freie Kunstschule Saarlouis e.V.,
- Kinder- und Jugendfarm Saarlouis e.V.,
- Kath. Familienbildungsstätte Saarlouis e.V.,
- Sozialkaufhaus in Trägerschaft der Diakonie Saar in Saarlouis,
- arbeitspolitische Projekte der Diakonie Saar in Saarlouis.

Daneben werden institutionelle Förderungen, im Rahmen der freiwilligen Leistungen, unter anderem an das Frauenhaus, die Saarlouiser Tafel, eine Einrichtung zur Unterstützung von Obdachlosen, das selbstverwaltete Jugendzentrum in der Trägerschaft von Freien Trägern gewährt. Gleichzeitig unterstützt die Kreisstadt Saarlouis Sportvereine z.B. in der Unterhaltung ihrer Vereinsanlagen. Daneben werden Vereine, Verbände und Freie Träger über die städtische Jugendförderung im Rahmen einer Pro-Kopf-Bezuschussung (für die eigentliche Jugendvereinsarbeit) sowie Maßnahmenbezuschussung (in der Durchführung von Aktivitäten) gefördert. Eigene Förderungen erhalten darüber hinaus auch Vereine über die Stadtverbände für Kultur, Sport sowie Heimatkunde auf Antrag (Saarlouis Vereinsbezuschussung).

In diesem in der Stadt Saarlouis etablierten Modell der Kooperation übernehmen somit unter anderen die Freien Träger, Vereine und Verbände vor Ort die Funktion von Ansprechpersonen für die unterschiedlichen Interessengruppen im Gemeinwesen. Sie arbeiten mit der Bewohnerschaft und deren Vertreterinnen und Vertretern eng zusammen und bieten oftmals Beratung für Familien, Multiplikatoren und Interessenver-

tretungen. Da heute das lebenslange Lernen einen immer wichtigeren Part einnimmt, können diese Einrichtungen und Projekte für das Gemeinwesen unterstützend wirken, aber auch die wichtige Rolle der Wertevermittlung übernehmen. Über differenzierte Kommunikationsformen (Arbeitskreise, Sitzungen, Beteiligungsverfahren, Newsletter, Homepage, Soziale Medien usw.) wird von Seiten der Kreisstadt Saarlouis der notwendige Austausch organisiert.

Das Saarlouiser Modell (Fachkräfte der kommunalen Jugendhilfe)

Für das Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe erhält die Kreisstadt Saarlouis zur Organisation der kommunalen Jugendhilfe vom Landkreis Saarlouis die Förderung von drei Fachkräften der Sozialen Arbeit mit jeweils 60 % der Personalkosten entsprechend des Saarlouiser Modells.

Auszug aus der Richtlinie:

Der Landkreis Saarlouis fördert die Zusammenarbeit des Kreisjugendamtes mit der Jugendarbeit von Städten, Gemeinden (Kommunen) oder zugelassenen freien Trägern vor Ort auf der Grundlage der nachfolgenden Richtlinie zum „Saarlouiser Modell“:

Die Berechtigung zur Zusammenarbeit des örtlichen Jugendhilfeträgers mit den Kommunen und zugelassenen freien Trägern im Landkreis Saarlouis bei der Wahrnehmung einzelner Aufgaben der Jugendhilfe nach §§ 11, 12, 13, 14, 16, 22, SGB VIII ergibt sich aus den nachfolgend aufgeführten rechtlichen Grundlagen: UN-Behindertenrechtskonvention, UN Kinderrechtskonvention, Grundgesetz, Verfassung des Saarlandes, Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland, Bundeskinderschutzgesetz, SGB VIII sowie den dazu gehörenden Landesausführungsgesetzen.

Die Richtlinie soll dazu dienen, dem Jugendamt unter Einbeziehung des sozialen Umfeldes von Kindern und Jugendlichen eine flexible Sozialraumfinanzierung zu ermöglichen. Diese Sozialraumfinanzierung soll in Abgrenzung zum Trägermodell unmittelbar bei den Kommunen angesiedelt sein.

Das Saarlouiser Modell beinhaltet, dass der Landkreis in Kooperation mit den Kommunen Fachkräfte der Jugendhilfe vor Ort einsetzt. Dieses dezentrale Modell ermöglicht es, Kinder, Jugendliche und Familien in ihren Lebenszusammenhängen direkt in den Gemeinwesen zu erreichen. Dies kann auch durch generationsübergreifende Maßnahmen geschehen, wenn der Fokus auf der Jugendarbeit bleibt. Ziel ist es, durch Angebote im familiären Lebensumfeld den Unterstützungsbedarf so niedrigschwellig

und so frühzeitig zu erkennen und zu bedienen, dass hierdurch die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung überflüssig werde. Im Sinne des §1 Abs. 3 SGB VIII hat die in der Gemeinde beschäftigte kommunale Fachkraft der Jugendhilfe dabei mitzuwirken, dass Kinder und Jugendliche in der Kommune zu selbständigen, kritisch denkenden, selbstbewussten, eigenverantwortlich handelnden, demokratischen, solidarischen und aktiven Mitgliedern dieser Gesellschaft werden, die sich in ihrem Gemeinwesen zu Hause fühlen. Hierbei finden im Wesentlichen die Bereiche Berücksichtigung, die von den Gemeinden aus Gründen einer effektiven und ortsnahen Jugendhilfearbeit sowie Kita-Betreuung (Kindertagespflege) wahrgenommen werden. Dies schließt die Versorgung mit Einrichtungen und Angeboten der Jugendarbeit ebenso ein wie die Bereitstellung von Kindergartenplätzen u.Ä. im Rahmen der Kindertagespflege, auch wenn sie nur der Versorgung der jeweiligen Gemeinde dienen. Die Gesamtverantwortung obliegt dem Landkreis Saarlouis als örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Planung und Durchführung von Aufgaben ist in den wesentlichen Punkten mit diesem abzustimmen.

Der Landkreis Saarlouis fördert über diese Bezuschussung die Zusammenarbeit des Kreisjugendamtes mit der Jugendarbeit von Städten, Gemeinden (Kommunen) oder zugelassenen Freien Trägern vor Ort auf der Grundlage von Richtlinien zum „Saarlouiser Modell“¹. Neben der Förderung von drei Fachkräften der Kommunalen Jugendhilfe werden vom Landkreis Saarlouis weitere Fachkräfte in Einrichtungen der Freien Träger, zum Beispiel dem selbstverwalteten Jugendzentrum in Trägerschaft von Juz United, der Kinder- und Jugendfarm, der Evangelischen Kirchengemeinde u.a. gefördert. Auch in dieser Förderung bildet der Gedanke der Subsidiarität die oberste Richtlinie, da die kleinere Einheit (hier die jeweilige Einrichtung) mit der Aufgabe betraut wird und so die Pluralität gewahrt bleibt.

Schaffung von Planungsgrundlagen

Die Bedeutung der Freien Träger, Vereine und Verbände wird auch in den verschiedenen Beteiligungsverfahren im Rahmen der Sozialplanung deutlich. Bereits in der ersten schriftlichen Expertenbefragung der Sozialplanung im Jahr 2012 wurden Freie Träger, Vereine und Verbände sowie die Sozialpartner unter anderem um die Einschätzung der Stadt sowie ihrer Stadtteile gebeten. Die gewonnenen Erkenntnisse

1 Die Berechtigung zur Zusammenarbeit des örtlichen Jugendhilfeträgers mit den Kommunen und zugelassenen freien Trägern im Landkreis Saarlouis bei der Wahrnehmung einzelner Aufgaben der Jugendhilfe nach §§ 11, 12, 13, 14, 16, 22, SGB VIII ergibt sich aus den nachfolgend aufgeführten rechtlichen Grundlagen: UN-Behindertenrechtskonvention, UN Kinderrechtskonvention, Grundgesetz, Verfassung des Saarlandes, Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland, Bundeskinderschutzgesetz, SGB VIII sowie den dazu gehörenden Landesausführungsgesetzen.

flossen in einen Workshop ein und bildeten eine Grundlage der weiteren Planungsprozesse. Aufgrund der Erfahrungen der Grundlagensammlung beschloss der Stadtrat weitere Schritte in Bezug zur Sozialplanung.

Um die Expertise der Freien Träger, Vereine und Verbände auch weiterhin einzubinden, wurden diese auch in der dann sozialplanerischen ersten Phase „Empirische Grundlagen für die Entwicklung der Sozialplanung der Kreisstadt Saarlouis“ (Filsinger/Ries/Gädicke 2013) sowie der zweiten Phase „Sozialraumanalyse und Monitoring der Kreisstadt Saarlouis“ (Filsinger et al. 2016) beteiligt. Für die dritte Phase „Integrierter Sozialbericht“ werden die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse zurzeit noch wissenschaftlich ausgewertet.

Neben diesen konzeptbezogenen Beteiligungsverfahren werden von den Fachkräften der Sozialen Arbeit der Kreisstadt Saarlouis wie auch von den Freien Trägern weitere Beteiligungsprozesse durchgeführt. Bereits im Jahr 2000 wurden von Anette Plewka im Rahmen einer wissenschaftlichen Ausarbeitung (vgl. Plewka 2000) mögliche Formen der Partizipation, die bereits in der Jugendarbeit der Kreisstadt Saarlouis angewendet wurden, anhand von Praxisbeispielen aufgearbeitet und ausgewertet. Zu diesen zählten unter anderem:

- Prozess zur Erarbeitung einer Satzung für einen Jugendrat,
- Beteiligungsformen zur Einrichtung von Kinder- und Jugendtreffs mit bestehenden Jugendgruppen im Gemeinwesen,
- projektbezogene Partizipation z.B. zum Aufbau einer Skateboardanlage.

Die in der wissenschaftlichen Aufarbeitung erlangten Kenntnisse über notwendige direkte Partizipationsprozesse in der Kreisstadt Saarlouis können wie folgt systematisiert werden: „parlamentarische Partizipation, offene Formen der Partizipation sowie projektbezogene Partizipation“ (Plewka 2000). Im Rahmen der parlamentarischen Form wurde eine Geschäftsordnung für einen Jugendrat erarbeitet. Die rechtliche Grundlage hierfür bildet § 49a Abs. 2 des Gesetzes Nr. 788 – Kommunalselbstverwaltungsgesetz – KSVG, in dem ausgeführt wird:

„Für Jugendliche können hierzu Gremien eingerichtet werden. Das Nähere ist von den Gemeinden durch Satzung zu bestimmen, insbesondere sind dabei Regelungen über die Zusammensetzung, Wahl, Amtszeit, Rechtsstellung, Arbeitsweise und Entschädigung zu treffen.“

Projektbezogene Beteiligungen wurden und werden gezielt mit verschiedenen Interessengruppen zur Erreichung niedrighschwelliger Ziele eingesetzt. Exemplarisch seien genannt:

- Einrichtung der Skateboardanlage,
- Programmgestaltung des Deutsch-Ausländischen Jugendtreffs,
- Einrichtung eines Multifunktionsfeldes,
- aktive Mitwirkung in „DingDeinDorf“ (Beteiligungsaktion des Landesjugendringes) oder
- Graffiti-Aktionen im Museum Haus Ludwig sowie auf Spielplätzen in den Stadtteilen.

Interessant ist unter anderem der Entstehungsprozess des selbstverwalteten Jugendzentrums. Dieses nahm seinen Anfang in der Jugendinitiative „Diese Stadt ist langweilig.de“, die sich aus dem so genannten Freitagevent herausbildete. Der Freitagevent war und ist – denn es gibt ihn heute noch in der Saarlouiser Innenstadt – der lose Zusammenschluss von Jugendlichen aus Saarlouis, dem Landkreis sowie in der Region. In ihm ging und geht es um das „Sich-Treffen“, das gemeinsame „Party-Machen“, das „Sehen-und-Gesehen-Werden“ und viele weitere Aktivitäten in den Freiflächen des Saarlouiser Altarms, des Stadtgartens und der Saarlouiser Altstadt. Der Jugendevent ist mittlerweile ein fester Teil des Saarlouiser Stadtlebens.

Zusammenspiel von Kommune und Zivilgesellschaft – Beispiel: Unterstützung von Menschen mit Fluchterfahrung

Seit dem 07.05.2014 übernahmen die Gemeinden, nach Beschlusslage der Landesregierung, kurzfristig die Unterbringung der ihnen zugewiesenen Menschen mit Fluchterfahrung und trugen alsdann für deren Unterbringung sowie Integration entsprechend Sorge. Schnell zeigte sich, wie wertvoll das kontinuierliche und strukturell begleitete Netzwerk ist, das sich im Lokalen Bündnis für Familie gebildet hatte. In kürzester Zeit standen ehrenamtliche Patinnen und Paten, Lotsinnen und Lotsen zur Verfügung. Gleichzeitig übernahmen die Kirchen, Freie Träger und Vereine im Gemeinwesen jeweils in ihren Zuständigkeitsbereichen entsprechende Integrationsleistungen, indem sie gezielt Menschen mit Fluchterfahrung unterstützten. Es gelang – außerhalb der amtlichen und behördlichen Strukturen der Grundversorgung und Beratung – größtenteils, die Neubürgerinnen und Neubürger in die Vereins- und Verbandsstrukturen aufzunehmen. In der Kreisstadt Saarlouis wurde von Seiten der Verwaltungsspitze, zur Koordination der operativen Aufgaben, eine „Schnittstelle Flüchtlingsunterstützung“ eingerichtet. Deren Schwerpunkt bildeten zunächst die Unterbringung und Versorgung (siehe Website). Im Laufe des Prozesses wandelte sich dieser Schwerpunkt hin zu Ansätzen der Integration und Inklusion.

Über ihre „Schnittstelle Flüchtlingsunterstützung“ wurden der Kreisstadt Saarlouis 17 Plätze im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes (BFD) im Sonderprogramm mit Flüchtlingsbezug vom Bundesministerium zur Verfügung gestellt. Der Einsatz der Bundesfreiwilligendienstleistenden erfolgt direkt in der Schnittstelle, dem Integrations- und Begegnungszentrum, dem Familienbesuchsdienst, dem Besuchsdienst für Sammelunterkünfte von Männern, dem Kinder-, Jugend- und Familienhaus sowie der Volkshochschule Saarlouis, der Kinder- und Jugendfarm und anderen. Auch hier wurden die Freien Träger entsprechend aktiv beteiligt.

Als weiteres Integrationsprojekt wurde im Jahr 2015 in Zusammenarbeit mit der DIAKONIE SAAR – angelehnt an das Sozialkaufhaus und unterstützt vom JobCenter Saarlouis – das Beschäftigungsprojekt „Startklar zur Unterstützung der Flüchtlingsarbeit“ begonnen. In diesem wurden Beschäftigungsverhältnisse auch für Menschen mit Fluchterfahrung geschaffen. Die Kreisstadt Saarlouis beauftragte die DIAKONIE SAAR im Rahmen des Gebrauchtwarenrecyclings am Standort des Sozialkaufhauses Saarlouis mit der Ausstattung von Wohnungen von neuankommenden Flüchtlingen, mit der Unterstützung bei Umzügen von Bewohnerinnen und Bewohnern in eigene Unterkünfte sowie mit deren Renovierung. Zu den Aufgaben zählten insbesondere:

- Abholung gebrauchter Möbel, Kleider und Haushaltswaren,
- Weitergabe an das Sozialkaufhaus Saarlouis,
- Auslieferung und Aufbau von Möbeln in von der Kommune bereitgestellten Wohnungen für neuankommende Flüchtlinge,
- Herrichten von Wohnraum für Flüchtlinge in geringem Umfang in Form von Reinigungsarbeiten und leichten Instandsetzungsarbeiten.

Dem Projekt wurde ein/e Sprachmittler/in (Muttersprachler/in) zugewiesen, um Übersetzungstätigkeiten zur Verständigung und Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Akteuren zu übernehmen.

Bei allen positiven Erfahrungen muss jedoch darauf hingewiesen werden: Aufgrund unter anderem der demografischen Entwicklung müssen für die wichtige Frage, wie die zukünftigen Generationen miteinander leben und die neuen Bürgerinnen und Bürger integriert werden können, weitere Antworten gefunden werden. Ein besonderes Augenmerk muss der Tatsache gewidmet werden, dass nachbarschaftliche Verhältnisse, wie sie in der Vergangenheit gelebt wurden, aufgrund der veränderten gesellschaftlichen Bedingungen, wie sie bereits in der Präambel des „Lokalen Bündnisses für Familie“ beschrieben wurden, nicht mehr vorliegen. Oftmals stellen sich die Bindungen und Beziehungen in der Nachbarschaft als eher distanziert bis isoliert dar. Dies zeigen auch die Äußerungen, die – in Bürgerbeteiligungsformen im Rahmen der Sozialen Stadt, aber auch im Rahmen der Zukunftswerkstätten des Mehrgenerationenhauses – von den Bürgerinnen und Bürgern eingebracht wurden.

Die Familienformen, die in der Vergangenheit wesentliche Integrationsfunktionen übernommen hatten, sind zu Teilen weggebrochen. Planungsprozesse (Sozialplanung) und der Aufbau notwendiger Netzwerke (Lokale Bündnisse für Familien und Ähnliche) müssen daher zwingend in die weiteren Strukturentscheidungen eingebunden werden. Überforderungen der Träger und der Zivilbevölkerung (im Rahmen des ehrenamtlichen/bürgerschaftlichen Engagements) müssen unbedingt vermieden werden, wenn Quartiere in die Lage versetzt werden sollen, sich entsprechend weiterzuentwickeln und ihrer Integrationsleistung gerecht zu werden.

Die Chance, die gerade junge Menschen und Familien mit Fluchterfahrung für die Gesellschaft, die Stadtteile, die Quartiere und die Sozialräume darstellen, muss in den Fokus der Debatten gerückt werden. Aufgaben der Integration ohne entsprechende Begleitung in die Bürgerschaft bzw. im Ehrenamt in Vereine und Verbände zu verlagern, wird eher kontraproduktiv wirken. Dies zeigen auch die Erkenntnisse der zweiten Engagementberichtscommission, die mit Beschluss vom 19. März 2009 (vgl. Deutscher Bundestag 2017) vom Bundestag entsprechend eingesetzt wurde. Vielmehr muss auch entsprechendes hauptamtliches Personal in den Stadtteilen vorgehalten werden, das Integrationsprozesse in unterschiedlichsten Formen fördern und unterstützen kann.

Grenzen des Engagements – Grenzen der Subsidiarität

Nach Ergebnissen der Engagementberichtscommission engagieren sich

„Über 30 Millionen Bürgerinnen und Bürger in Deutschland [...] freiwillig und unentgeltlich für gesellschaftliche Belange. Dieses Engagement hat eine große Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Es ist ein Grundpfeiler der Demokratie, sichert Freiheit, schafft Lebensqualität und prägt den Gemeinsinn. Und in Zeiten des demografischen Wandels steigt seine Bedeutung zusätzlich“ (Deutscher Bundestag 2017: 7).

Gleichzeitig wird von der Kommission darauf hingewiesen, dass gerade der jüngeren Generation aufgrund der Verkleinerung ihrer Alterskohorte insgesamt weniger Zeitan-teile für ein Engagement im Ehrenamt zur Verfügung stehen. Im Gegensatz hierzu weist die Kommission darauf hin, dass die ältere Bevölkerung durch die „gewonnenen Jahre“ primär mehr Zeit für das Engagement im Ehrenamt haben müsste.

„Angesichts der demografischen Alterung stellen sich derzeit vorrangig Fragen nach dem freiwilligen Engagement und der Engagementbereitschaft von Älteren und Jüngeren. Während es dabei für die Altersgruppen im Rentenalter vor allem um die Nutzung der ‚gewonnenen Jahre‘ für ein Engagement geht, stellt sich für die jüngeren

Menschen eher die Frage, was die Verkleinerung ihrer Alterskohorten für das Engagement bedeutet.“ (Deutscher Bundestag 2017: 187)

Die Realität jedoch zeigt hier, dass nicht alle der Generation der Älteren ihren Lebensabend im Ehrenamt verbringen möchten.

Teile auch dieser Generation sehen in ihrer letzten Lebensphase ebenso die Möglichkeit der (Selbst-)Verwirklichung langersehnter Träume. So muss insgesamt die Frage aufgeworfen werden, welche Bereiche des gesellschaftlichen Miteinanders vom Engagement im Ehrenamt getragen werden können und an welchen Stellen der Staat ein Wegbrechen des Ehrenamtes durch hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kompensieren muss. Eine weitere Frage, die in diesem Kontext debattiert werden muss, betrifft die Einsatzgebiete des Ehrenamtes. Gerade in der Unterstützung der Menschen mit Fluchthintergrund hat sich gezeigt, dass ehrenamtlich Tätige, wenn sie zu sehr in Bereiche der professionellen Sozialen Arbeit eintreten, am Ende ausgebrannt sind und sich eher immer weiter zurückziehen.

Um Partizipation, zivilgesellschaftlichem Engagement und lokalem Empowerment gerecht zu werden, müssen die Grenzen dieser Ansätze berücksichtigt werden. Grundlegend ist hierbei die Erkenntnis, dass das Ehrenamt nicht die Aufgaben des Hauptamtes übernehmen kann. Anderenfalls können Überforderungen und damit einhergehende Konflikte und Frustrationen auftreten.

„Freiwilliges Engagement [braucht] eine nachhaltige Infrastruktur, die den Engagierten Planungssicherheit gibt, ihnen aber auch den notwendigen Freiraum belässt, damit sich ihr Engagement frei entfalten kann.“ (Deutscher Bundestag 2017: 7)

Die Erfahrung im Einsatz von Ehrenamt hat jedoch auch gezeigt, dass gerade Ehrenamtliche eine starke Förderung und Unterstützung benötigen. Überforderungen müssen vermieden, Begrenzungen des ehrenamtlichen Engagements festgelegt werden. Aus diesem Grund fordern die Wohlfahrtsverbände Leitlinien für Ehrenamtliches Engagement. So formuliert die Caritas im Erzbistum Köln unter anderem in ihren Leitlinien:

„Ehrenamt kann Hauptamt nicht ersetzen. In Zeiten leerer Kassen besteht die Gefahr, hauptamtliche Arbeit durch Ehrenamt oder niedrig entlohnte Freiwilligendienst zu ersetzen. Ehrenamt ist kein Lückenbüßer und auch kein Ersatz für Hauptamt, sondern seiner ‚Eigenart‘ nach immer ein ‚Mehr‘, das den Klientinnen und Klienten zur Verfügung steht.“ (Caritasverband für die Stadt Köln 2009)

Die Engagementberichtskommission fordert:

„Konzepte der Engagementförderung von Organisationen und Kommunen [sollten] dahingehend überprüft werden, welche Motive sich zu engagieren, sie mit ihren

Maßnahmen bedienen und ob diese möglicherweise zu einseitig auf materielle Anreize ausgerichtet sind.“ (Deutscher Bundestag 2017: 269)

Weitere „Achtungszeichen“ ergeben sich aus der Alterung der Bevölkerung. Damit steigt die Bedeutung der Älteren im Gemeinwesen:

„Besonders groß sind die Veränderungen unter den 70- bis 74-Jährigen, von denen im Jahr 2000 nur 16 % ein Ehrenamt übernommen hatten. Derzeit haben in dieser Altersgruppe 27 % Ehrenämter inne.“ (Deutscher Bundestag 2017: 191)

Deren Leistungsfähigkeit angesichts der komplexer werdenden Themen und Aufgaben – insbesondere im Feld der Integration – darf nicht überschätzt werden.

Unter der Berücksichtigung der Ergebnisse der zweiten Engagementberichtscommission wird deutlich: Freiwilliges Engagement bzw. Freiwilligendienste können nur ergänzend in bestehenden Strukturen mitwirken. Sie können keine Aufgaben eines notwendigen Hauptamtes übernehmen. Gleichsam müssen vor Ort Strukturen geschaffen werden, die den Einsatz der Freiwilligen koordinieren, diese in ihrem Engagement unterstützen, die Motivation des Engagements der Interessierten bewerten, geeignete Einsatzgebiete für die Interessierten finden und entsprechende Reflexionsangebote für die Interessierten vorhalten können. Wird dem Bericht der zweiten Engagementberichtscommission gefolgt, so muss – ob kommunal oder subsidiär in der Trägerschaft Freier Träger – im Rahmen eines Einsatzes von Ehrenamt eine entsprechende hauptamtliche Struktur zur Unterstützung von Ehrenamtlichen vorgehalten werden.

Bundesmodellprojekte als Motor der kommunalen Entwicklung

Entsprechend der Beschlusslage des Sozialausschusses des Saarlouiser Stadtrates beteiligte sich die Kreisstadt Saarlouis am Bundesprojekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“. Das Bundesprojekt sah einerseits dezentrale Beteiligungsformen in der Kreisstadt Saarlouis vor und hatte andererseits den Ansatz, die daran teilnehmenden Projektkommunen zu vernetzen. Um auch hier die Freien Träger, Vereine und Verbände zu würdigen und deren Expertise aufzunehmen, wurden diese entsprechend in den Prozess mit eingebunden und konnten sich in Interviews und Expertenworkshops einbringen. Gleiches galt für das Bundesmodellprojekt „Willkommen bei Freunden – Bündnisse für junge Flüchtlinge“ in Saarlouis. Auch hier wurden die Expertisen der Freien Träger durch deren Einbindung berücksichtigt.

Festgestellt werden muss jedoch, dass die vom Bund durchgeführten Projektmaßnahmen vor Ort in der Regel mit bestehendem Personal durchgeführt werden müssen.

Dies bedeutet eine zusätzliche Belastung der Teams vor Ort. Die gängige Praxis des Bundes könnte dahingehend sinnvoll geändert werden, dass – zumindest für die Projektphase – auch hauptamtliches Personal vor Ort seitens des Bundes in den Modellmaßnahmen bezuschusst wird. Eine solche Regelung würde die Hauptamtlichen vor Ort entlasten, und die gesondert eingestellten Beschäftigten für die Projekte könnten ihre Aufgabe voll und ganz – außerhalb des Regelbetriebes vor Ort – wahrnehmen. Wenn eine solche Förderung auch von Hauptamt seitens des Bundes für Bundesprojekte ermöglicht würde, käme vor Ort auch nicht mehr das Gefühl der „Projektitis“ auf, denn der Regelbetrieb würde entsprechend ohne Konkurrenzen weiterlaufen. Derzeit finanzieren – durch das Zur-Verfügung-Stellen von Hauptamtlichen – die Kommunen zu weiten Teilen diese Form der Bundesmodellprojekte, da sie die Personalkosten der Beschäftigten vor Ort tragen, die in die Bundesmodellprojekte eingebunden sind.

Aktuell beteiligt sich die Kreisstadt Saarlouis mit zwei ausgewählten Gebieten in zwei Stadtteilen im Rahmen des Bundesprojektes Soziale Stadt (vgl. Saarlouis 2017). Auch in den dortigen Beteiligungsverfahren ermöglicht die Kreisstadt Saarlouis neben den Bürgerinnen und Bürgern (im Rahmen direkter Beteiligungsverfahren) auch Freien Trägern, Vereinen und Verbänden, sich entsprechend einzubringen.

Ausblick

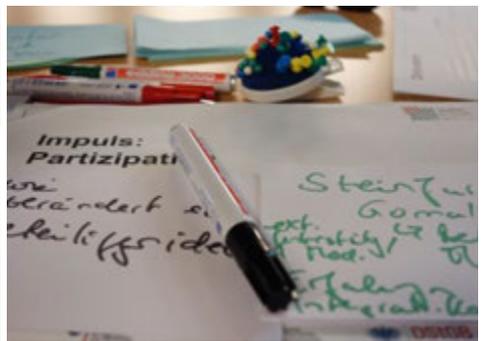
Zivilgesellschaftliches Engagement, Vereine, Verbände und soziale Träger in die Prozesse der Integration und Stadtentwicklung entsprechend der rechtlichen Rahmungen einzubinden, muss als zwingend und notwendig erachtet werden. Neben rechtlich vorgeschriebenen Formen der parlamentarischen Partizipation können somit auch offene Formen der Partizipation sowie projektbezogene Partizipation mit in die Entscheidungsfindung einfließen. Vereine, Verbände, soziale Träger und andere werden damit aktiv in Prozesse der Stadtentwicklung und Integration eingebunden.

Überforderungen der Zivilbevölkerung (im Rahmen des ehrenamtlichen/bürgerchaftlichen Engagements) sowie die Verlagerung entsprechender Aufgaben ohne entsprechende Unterstützung und Kompensierung müssen vermieden werden, sollen Stadtteile, Quartiere und Sozialräume in die Lage versetzt werden, sich entsprechend weiterzuentwickeln und ihrer vorgesehenen Integrationsleistung gerecht zu werden. Um diese Entwicklungen voranzutreiben, muss entsprechendes hauptamtliches Personal in den Stadtteilen, den Quartieren bzw. den Sozialräumen vorgehalten werden, das Integrationsprozesse in unterschiedlichsten Formen fördern und unterstützen kann. Bedingt durch die Komplexität der Aufgaben muss regelmäßige Superversion des Hauptamtes der Kommunen bzw. Freien Träger sowie der Ehrenamtlichen als zwingend notwendig angesehen und dementsprechend angeboten werden.

Literatur

- BpB – Bundeszentrale für politische Bildung (2015): Lizenzausgabe Duden Recht A–Z. Fachlexikon für Studium, Ausbildung und Beruf. 3. Aufl. Berlin, Bonn, <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22960/subsidiaritaetsprinzip>
- Caritasverband für die Stadt Köln e.V. (Hrsg.) (2009): Leitlinien für das Ehrenamt, http://caritas.erzbistum-koeln.de/export/sites/caritas/koeln-cv/.content/galleries/downloads/ueberuns/leitlinien_ehrenamt.pdf (letzter Zugriff: 05.02.18).
- Deutscher Bundestag (2017): Zweiter Engagementbericht Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung und Stellungnahme der Bundesregierung, Drucksache 18/11800, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/118/1811800.pdf> (letzter Zugriff: 05.02.18).
- Filsinger, Dieter, Karsten Ries und Anna Gädicke (2013): Empirische Grundlagen für die Entwicklung der Sozialplanung der Kreisstadt Saarlouis, Abschlussbericht, Saarbrücken.
- Filsinger, Dieter, Christian Woithe, Karsten Ries und Marianne Lück-Filsinger (2016): Sozialraumanalyse und Monitoring Kreisstadt Saarlouis, Saarbrücken.
- Plewka, Anette (2000): Kinder- und Jugendparlamente – Partizipationsmöglichkeiten. Diplomarbeit, vorgelegt an der Kath. Fachhochschule Mainz am 28.04.2000 (unveröffentlicht).
- Saarlouis (2006a): Lokale Bündnisse für Familie. Deklaration, http://www.saarlouis.de/fileadmin/lokale_buendnisse/medien/Deklarationstext_mit_Unterschriften_lokales_buendnis_nov_2008_10.pdf (letzter Zugriff: 05.02.18).
- Saarlouis (2006b): Saarlouis, lebendige Kommune im demographischen Wandel, https://lokalesbuendnis.saarlouis.de/uploads/media/Auswirkungen_der_Demographie_in_Saarlouis_01.pdf (letzter Zugriff: 05.02.18).
- Saarlouis (2007): Das Präventionsmodell der Stadt Saarlouis als Teil des lokalen Netzwerkes Saarlouis, <https://www.gesundheitliche-chancengleichheit.de/good-practice/das-praeventionsmodell-der-stadt-saarlouis/> (letzter Zugriff: 05.02.18).
- Saarlouis (2017): Informationen zu den Fördergebieten Roden und Fraulautern des Förderprogrammes „Soziale Stadt“, <http://www.saarlouis.de/index.php?id=3256> (letzter Zugriff: 05.02.18).

Impressionen aus dem Projekt







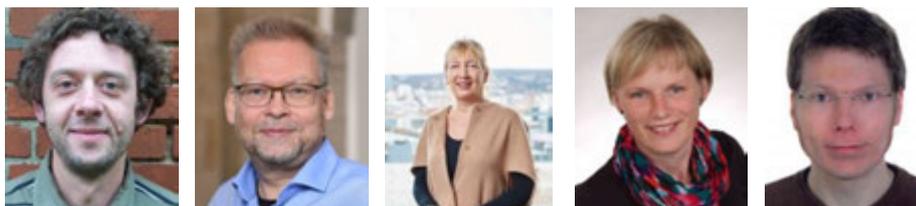


D

Autorinnen und Autoren



Autorinnen und Autoren



Prof. Dr. phil. Stephan Beetz

seit 2009 an der Hochschule Mittweida, Fakultät Soziale Arbeit, Berufungsgebiet Soziologie und Empirische Sozialforschung. Arbeitsschwerpunkte: Gemeinwesenarbeit, Methoden der empirischen Sozialforschung, regionale und kommunale Bedingungen sozialer Arbeit, sozialer Wandel, Jugendarbeit und Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsfelder: internationale Migration, Mobilität und Immobilität, Wohnungsgenossenschaften, Stadt- und Regionalforschung, sozialer Wandel der ländlichen Gesellschaft, Daseinsvorsorge und Lebensqualität. Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Instituts für Genossenschaftswesen, Humboldt-Universität zu Berlin, und im Wissenschaftlichen Beirat des Zukunftszentrums Holzminden-Höxter.

Dr. Thomas Franke

Geograph, seit 1996 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales. Arbeitsschwerpunkte: Integrierte Stadt(teil)entwicklung (im internationalen Vergleich), Governance/neue Formen von Steuerung und Akteursbeteiligung. Davor freier Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung und Mitarbeit in einem Beratungsbüro (Institutionenentwicklung in Osteuropa).

Prof. Dr. habil. Christine Hannemann

seit 2011 Leitung des Fachgebiets Architektur und Wohnsoziologie, Fakultät Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart. Forschungsschwerpunkte: soziale und kulturelle Perspektiven von Architektur- und Stadtplanung, Wechselwirkungen von menschlichen Bedürfnissen, Interessen sowie Nutzungen und gebauter Umwelt. Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, der Deutschen Gesellschaft für Soziologie und der Sektion Stadt- und Regionalsoziologie der Deutschen Akademie

für Städtebau und Landesplanung, der Gesellschaft für Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung sowie außerordentliches Mitglied des Bundes Deutscher Architekten. Mitherausgeberin „Jahrbuch StadtRegion“ und Mitglied in verschiedenen Jurys für Architektur-, Städtebau- und Stadtplanungspreise auf Stadt-, Landes- und Bundesebene.

Prof. Dr. phil. Isolde Heintze

seit 2012 an der Hochschule Mittweida, Fakultät Soziale Arbeit Berufungsgebiet Sozialpolitik und Soziale Arbeit. Arbeitsschwerpunkte: kommunale Sozialpolitik, Sozialplanung, Sozialstrukturanalyse, Methoden der empirischen Sozialforschung, wissenschaftliche Begleitung von Kommunen im Rahmen der Entwicklung sozialplanerischer Prozesse. Forschungsfelder: Aufbau kommunaler Sozialberichterstattungen, Daseinsfürsorge und Lebensqualität sowie soziologische Bildungsforschung. Mitglied im Verein für Sozialplanung e.V. (VSOP) und Referentin der VSOP-Akademie.

Frank Jessen

Diplom-Soziologe, Leitungsteam Ibis – Institut für interdisziplinäre Beratung und interkulturelle Seminare. Arbeitsschwerpunkte: Kommunalberatung (v.a. kommunale Konfliktberatung), Begleitung und Entwicklung von Konzepten zur Bewältigung des demografischen Wandels und zur gesellschaftlichen Integration, integrierte Stadtentwicklung sowie lokale Demokratie und Beteiligungsprozesse.

Abgebildete (v.l.n.r.)

Stephan Beetz (Foto: Privat)
Thomas Franke (Foto: David Ausserhofer)
Christine Hannemann (Foto: Ronny Schönebaum)
Isolde Heintze (Foto: Privat)
Frank Jessen (Foto: Privat)



Patricia Jessen

M.A. Islamkunde, Leitungsteam Ibis – Institut für interdisziplinäre Beratung und interkulturelle Seminare. Arbeitsschwerpunkte: Begleitung und Entwicklung von interkulturellen Konzepten, Islam und Gender in Deutschland, Extremismusprävention.

Gudrun Kirchhoff

Diplom-Soziologin, seit 2015 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales. Stellvertretende Projektleiterin des Forschungs-Praxis-Projekts „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“ und Projektleiterin der Difu-Koordinierungsstelle Flüchtlinge. Zuvor als wissenschaftliche Referentin bei der Schader-Stiftung Koordination von Forschungsprojekten zur sozialräumlichen Integration von Zuwanderern und zur kommunalen Integrationspolitik insbesondere in Kommunen des ländlichen Raums.

Kenan Küçük

Geschäftsführer des Multikulturellen Forums e.V. mit Geschäftsstellen in Lünen, Dortmund, Düsseldorf, Hamm und Bergkamen, Sprecher des Forums der Migrantinnen und Migranten im Paritätischen Wohlfahrtsverband, Vorstandsmitglied des Paritätischen Nordrhein-Westfalen und Sprecher des Facharbeitskreises Migration im Paritätischen NRW. Mitglied im Projektbeirat des

Forschungs-Praxis-Projekts „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“ des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Detlef Landua

Diplom-Soziologe, seit 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales. Arbeitsschwerpunkte: Jugendhilfe, Methoden der empirischen Sozialforschung, Umfragen..

Michael Leinenbach

Diplom-Sozialarbeiter/Sozialpädagoge. Berufliche Zusatzqualifikationen u. a. in „Systemischer Beratung und Therapie“ sowie „Seminarleitung für politische und berufliche Bildungsangebote in der Erwachsenenbildung“. Seit 1991 bei der Kreisstadt Saarlouis, derzeitige Funktion: Sozialplaner sowie stellvertretender Amtsleiter und Abteilungsleiter „Familie und Soziales“. Gutachter in Akkreditierungsverfahren und im Berufsregister (BSA), Lehrbeauftragter und Dozent. Ehrenamtliches Engagement u.a. als Bundesvorsitzender des Deutschen Berufsverbands für Soziale Arbeit (DBSH) sowie Mitwirkung in dessen Dachverbänden, z.B. dbb beamtenbund und tarifunion, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (DV) sowie Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ).

Abgebildete (v.l.n.r.)

Patricia Jessen (Foto: Privat)

Gudrun Kirchhoff (Foto: Christoph Rau Photographie Darmstadt)

Kenan Küçük (Foto: Jens Nieth)

Detlef Landua (Foto: David Ausserhofer)

Michael Leinenbach (Foto: Privat)



Andreas Paul

Diplom-Ingenieur Stadtplanung, seit 2005 Mitarbeiter im Büro für urbane Projekte in Leipzig, seit 2013 dessen Mitinhaber. Leitung des Bereichs Stadt- und Stadtteilentwicklungsplanung. Arbeitsschwerpunkte: Erarbeitung von integrierten Stadt- und Quartiersentwicklungskonzepten und Begleitung von Beteiligungsprozessen.

Ricarda Pätzold

Diplom-Ingenieurin, Stadtplanerin, seit 2013 wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales. Arbeitsschwerpunkte: Wohnen und Stadtentwicklung. Ständiger Gast in der Fachkommission „Wohnen“ des Deutschen Städtetages.

Dr. Bettina Reimann

Soziologin, seit 2001 wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales. Arbeitsschwerpunkte: Integration, Bürgerbeteiligung, soziale Stadtentwicklung, Evaluation und Begleitforschung. Leitung des Forschungsprojektes „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“.

Prof. Dr. Hannes Schammann

Professur für Migrationspolitik an der Universität Hildesheim. Forschungsschwerpunkte: institutionenorientierte Perspektiven der Migrations-, Integrations- und Flüchtlingspolitik in Deutschland. Derzeit Mitarbeit an mehreren Projekten zu migrationspolitischen Handlungsspielräumen von Kommunen.

Martin Schmelzer

Pfarrer, seit 2009 Gemeindepfarrer in Weißenfels-Mitte (Kernstadt Weißenfels und Burgwerben). Seit 2015 Mitbegründer und Leiter der Initiative „Engagiertes Weißenfels“.

Abgebildete (v.l.n.r.)

Andreas Paul (Foto: Christoph Rau Photographie Darmstadt)

Ricarda Pätzold (Foto: A. Koroll)

Bettina Reimann (Foto: Christoph Rau Photographie Darmstadt)

Hannes Schammann (Foto: Isa Lange)

Martin Schmelzer (Foto: Privat)



Petra Schmettow

Diplom-Geographin und systemische Organisationsentwicklerin, Mitbegründerin und seit 2005 im Vorstand von finep – forum für internationale entwicklung + planung e.V. Arbeitsschwerpunkte: kommunale Prozessberatung, Moderation, Bürgerbeteiligung und Projektentwicklung. Von 2001 bis 2009 Projektkoordinatorin für das Forschungsprojekt „Stadt 2030“ bei der Stadt Esslingen am Neckar, Quartiersmanagerin und Projektleiterin für das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt in Esslingen-Pliensauvorstadt.

Prof. Dr. em. Walter Siebel

Professur für Soziologie an der Universität Oldenburg. Von 1989 bis 1995 wissenschaftlicher Direktor der IBA Emscher-Park und von 1991 bis 1992 Fellow am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen. 1995 erhielt Walter Siebel den Fritz-Schumacher-Preis, 2004 zusammen mit Hartmut Häußermann den Schader-Preis. Mitglied der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie verschiedener wissenschaftlicher Beiräte. Letzte Buchveröffentlichungen: Die europäische Stadt (2004), Stadtpolitik (2009, zusammen mit Hartmut Häußermann und Dieter Läßle), Polarisierte Städte (2013, zusammen mit Martin Kronauer), Die Kultur der Stadt (2015).

Dr. Annett Steinführer

Soziologin, seit 2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für Ländliche Räume. Forschungsschwerpunkte: Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen und Ressourcennutzung, Umwelt- und Naturschutz. Mitglied im Netzwerk Kleinstadtforschung.

Wolf-Christian Strauss

Diplom-Ingenieur, Stadtplaner, seit 1996 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales. Arbeitsschwerpunkte: Stadtplanung, Integrierte Stadt(teil)entwicklung (im internationalen Vergleich), Städtebau, Baukultur, Stadterneuerung, Planungsrecht. Ständiger Gast in der Fachkommission „Stadtplanung und Städtebau“ des Deutschen Städtetages, Mitglied der European Urban Research Association (EURA).

Christin Younso

M.A. Politikwissenschaft, seit 2017 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften/Professur für Migrationspolitik, Stiftung Universität Hildesheim.

Abgebildete (v.l.n.r.)

Petra Schmettow (Foto: Annette Wandel)

Walter Siebel (Foto: Christoph Rau Photographie Darmstadt)

Annett Steinführer (Foto: Privat)

Wolf-Christian Strauss (Foto: David Ausserhofer)

Christin Younso (Foto: Privat)

Der Umgang mit Zuwanderung und die Herausforderungen im Zusammenhang mit Integration, Vielfalt und sozialem Zusammenhalt sind zentrale gesellschaftliche Zukunftsthemen. Mit der Flüchtlingszuwanderung in den letzten Jahren hat die Debatte über Integration an Dynamik gewonnen und Kontroversen darüber ausgelöst, wie gesellschaftliche Integrationsprozesse weiterzuentwickeln sind. Der räumliche Fokus liegt hierbei nicht mehr allein auf Großstädten und Ballungsräumen. Auch Klein- und Mittelstädte in den eher ländlich geprägten Regionen sind von wachsender Zuwanderung sowie zunehmender sozialer und kultureller Diversität geprägt. Diese Entwicklung stellt das Zusammenleben und die Teilhabechancen der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in Klein- und Mittelstädten vor neue Herausforderungen, bietet aber gleichzeitig Chancen und neue Zukunftsperspektiven.

Diese Publikation nähert sich dem Untersuchungsgegenstand „Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten“ in wissenschaftlichen Beiträgen, Essays und persönlichen Positionierungen. Sie berücksichtigt theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zu Integration und Stadtentwicklung ebenso wie Fragen der alltäglichen Praxis kommunaler Stadtentwicklungspolitik und Integrationsarbeit. Den Hintergrund bilden Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem dreijährigen Forschungs-Praxis-Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“.



ISBN: 978-3-88118-618-6
ISSN: 1863-7949