



Thomas Franke, Ricarda Pätzold, Bettina Reimann

„Gute Governance“ für gesellschaftliche Integration

Sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe
in Klein- und Mittelstädten



Europäische Union



Thomas Franke
Bettina Reimann
Ricarda Pätzold

„Gute Governance“ für gesellschaftliche Integration

Sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe in Klein- und
Mittelstädten

Impressum

Autorinnen und Autor:

Dr. Thomas Franke
Ricarda Pätzold
Dr. Bettina Reimann

Redaktion:

Patrick Diekelmann

Layout:

Steffi Greiner

Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

Druck:

oeding print GmbH Braunschweig

Zitierweise:

Thomas Franke, Ricarda Pätzold, Bettina Reimann:

„Gute Governance“ für gesellschaftliche Integration. Sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe in Klein- und Mittelstädten, Berlin 2020 (Difu-Sonderveröffentlichung)

Publikation im Rahmen des Projekts „Sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe in Klein- und Mittelstädten: Wohnen, Infrastruktur, Akteure und Netzwerke“. Das Projekt wurde aus Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU kofinanziert und von der Robert Bosch Stiftung GmbH sowie dem Hessischen Ministerium für Soziales und Integration im Rahmen des „WIR-Programms“ gefördert.

Bildnachweise Difu (Umschlag, je v.l.n.r.):

Vorderseite: 1 Busso Grabow (Difu), 2–4 Wolf-Christian Strauss,
Rückseite: 1–2 Wolf-Christian Strauss (Difu), 3 Sybille Wenke-Thiem,
4 Busso Grabow

Druck & Bindung

oeding print GmbH Braunschweig

ISBN 978-3-88118-665-0

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2020
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin
+49 30 39001-0 difu@difu.de <https://www.difu.de/>

Berlin, August 2020

Inhalt

1.	Einleitung	5
2.	Gesellschaftliche Integration als Herausforderung für kommunales Handeln	6
3.	Kommunale Governance als Voraussetzung für „passgenaue“ Maßnahmen	8
4.	Kommunikation als Grundlage für Zusammenarbeit – Ansätze des Projektes	10
5.	Projektkommunen: Strukturmerkmale und Governance- Ansätze	12
5.1	Strukturmerkmale der Projektkommunen	12
5.2	Bad Hersfeld	16
5.3	Merzig	20
5.4	Mühlacker	25
5.5	Pirmasens	29
5.6	Saalfeld	34
5.7	Weißenfels	39
6.	Kommunale Praxis in der Querschau	45
7.	Schlussbetrachtung	48
8.	Literatur	49

1. Einleitung

Die vorliegende Veröffentlichung basiert auf Ergebnissen des Forschungs-Praxis-Projektes „Sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe in Klein- und Mittelstädten: Wohnen, Infrastruktur, Akteure und Netzwerke“, das vom Deutschen Institut für Urbanistik von Mitte 2018 bis Mitte 2020 durchgeführt wurde¹.

Ziel des Projektes war es, in den sechs Fallkommunen Bad Hersfeld (Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Hessen), Merzig (Landkreis Merzig-Wadern, Saarland), Mühlacker (Enzkreis, Baden-Württemberg), Pirmasens (Rheinland-Pfalz), Saalfeld (Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, Thüringen) und Weißenfels (Burgenlandkreis, Sachsen-Anhalt)² die Themen gesellschaftliche Integration und Teilhabemöglichkeiten näher zu beleuchten. Auch wenn der Ausgangspunkt bei Menschen mit Zuwanderungsgeschichte lag, wurde immer wieder die Rückbindung zu den stadtgesellschaftlichen Kontexten von Integration gesucht. Dazu wurden in den einzelnen Städten betrachtet: Ausgangslage und Herausforderungen, kommunale Zielsetzungen, Strategien und Konzepte, Maßnahmen und Projekte, Vernetzungen, Organisations- und Kooperationsstrukturen.

Anders als bei „klassischen“ Projekten der Begleitforschung, bei denen (nur) die Praxis der lokalen Akteure untersucht wird, lag der Schwerpunkt bei diesem Vorhaben (auch) auf der Anregung und Unterstützung von lokalen Prozessen durch das Angebot von Kommunikationsformaten (insbesondere Werkstätten). Ergänzend und begleitend wurden in allen sechs Kommunen Dokumentenanalysen und vertiefende leitfadengestützte Expert*innen-interviews mit themenrelevanten Akteuren durchgeführt. Insgesamt diente das Projekt nicht nur dem Erkenntniserwerb aus wissenschaftlicher Perspektive, sondern öffnete auch einen Reflexionsraum für die beteiligten Akteure sowie zwischen „Forschung“ und „Praxis“.

Die sechs in das Projekt einbezogenen Städte unterscheiden sich teilweise erheblich, vor allem abhängig von ihren jeweiligen (strukturellen) Rahmenbedingungen. Allen gemein ist aber, dass sie sich mit den Fragestellungen des Projektes, also mit Bedarfen, Wünschen, möglichen Maßnahmen und Projekten mit Blick auf ein (besseres) Zusammenleben bzw. auf gesellschaftliche Integration, befassen. Im Projektverlauf stellte sich schnell heraus, dass Fragen einer „guten Governance“ den Hintergrund vieler themenbezogener Befassungen bildeten und bilden – also insbesondere von Akteursvernetzung und -zusammenarbeit, (Bürger*innen-)Beteiligung und gemeinsamer Zielfindung, Organisation von und Verantwortlichkeiten für Konzept- und Maßnahmenentwicklung. Dieser Governance-Aspekt steht deshalb im Vordergrund dieser Publikation.

Was erwartet Sie in den folgenden Kapiteln? Nach einer kurzen Erörterung, warum gesellschaftliche Integration und Teilhabemöglichkeiten – nicht nur in den sechs Fallkommunen – heute (noch immer oder mehr denn je?) von

¹Das Projekt wurde aus Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU kofinanziert und von der Robert Bosch Stiftung GmbH sowie dem Hessischen Ministerium für Soziales und Integration im Rahmen des „WIR-Programms“ gefördert. Kooperationspartner waren die beiden Fördermittelgeber Robert Bosch Stiftung GmbH und Hessisches Ministerium für Soziales und Integration sowie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund.

²Die teilnehmenden Kommunen repräsentieren Stadtgrößen zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner*innen und spiegeln modellhaft verschiedene Situationen und Rahmenbedingungen kleinerer Städte in ländlichen Regionen.

großer Bedeutung sind und vor welchen Aufgaben hier Kommunalpolitik und -verwaltung stehen (können), folgt eine knappe Erläuterung unseres Verständnisses von „Governance“. Anschließend wird der methodische Ansatz des Projektes „Sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe in Klein- und Mittelstädten“ näher erläutert, um dann auf die strukturellen Grundlagen sowie vor allem die Aktivitäten jeder der sechs betrachteten Städte einzugehen. In der darauffolgenden Querauswertung der Städtedarstellungen werden zentrale Governance-Fragen, wie sie sich als grundlegende Arbeitsvoraussetzungen, Herausforderungen, Lösungsansätze vor Ort zeigen, zusammenfassend analysiert.

2. Gesellschaftliche Integration als Herausforderung für kommunales Handeln

Das Thema gesellschaftliche Integration spielt eine zunehmend wichtige Rolle, was auf eine Reihe gesellschaftspolitischer Entwicklungen zurückgeführt werden kann. So besteht insbesondere seit dem Jahr 2015 die Herausforderung, mit einer größeren Zahl an geflüchteten Menschen umgehen zu müssen und zu wollen. Wie dies gelingen kann, zeigen Ergebnisse des Vorläuferprojektes „Vielfalt in Klein- und Mittelstädten“³, in dem es u.a. um Strukturen, Konzepte und Maßnahmen im Kontext gesellschaftlicher Integration ging. Der Fokus lag dabei in starkem Maße auf dem Management einer Ausnahmesituation: Organisation und Improvisation bei der Unterbringung und Versorgung Geflüchteter, Aktivierung und Management von Ehrenamt bis zur Organisation von Sprachunterricht. Mit dem sukzessiven Übergang von Ad-hoc-Maßnahmen (Nothilfe) in den „Regelbetrieb“ (Integration) zeigte sich, dass Strukturen wie das Amt einer/eines Integrationsbeauftragten und die Anschlussfähigkeit von Integrations- und Stadt(teil)entwicklungskonzepten eine gute Grundlage für das weitere Handeln boten. Für Kommunen, in denen diese Basis fehlte, stellte sich der „Spagat“ zwischen gestiegenen Anforderungen an konkretes Verwaltungshandeln und der Erarbeitung konzeptioneller Grundlagen als zusätzliche eigene Herausforderung dar.

Heute kommen weitere Herausforderungen hinzu, die im Nachfolgeprojekt „Sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe in Klein- und Mittelstädten“ stärkere Berücksichtigung finden konnten; dazu gehören:

- zunehmende soziale Spaltung und sozialräumliche Fragmentierung,
- schwindende Erreichbarkeit verschiedener Bevölkerungsgruppen durch Politik und lokalstaatliche Institutionen,
- erstarkender Rechtspopulismus.

Auch der Integrationsbegriff selbst kann eine Herausforderung darstellen, wenn er in unterschiedlichen Kontexten von verschiedenen Akteuren unterschiedlich benutzt wird. Im Zusammenhang mit Fluchtzuwanderung zielten Antworten auf die Frage „Was ist gelungene Integration?“ vielfach auf Erwartungen an die „Neuankömmlinge“. Relativ schnell weitete sich jedoch der Fokus, da die Sicherheit über die Verfasstheit bzw. Festigkeit der Stadt-

³www.vielfalt-in-stadt-und-land.de

gesellschaften ins Wanken geriet. Damit rücken die Stiftung und Gestaltung des Zusammenhalts in vielfältigen Gesellschaften in den Vordergrund, verbunden mit einem weiter gefassten Integrationsbegriff, der das Zusammenleben aller und damit sehr unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen mit und ohne Migrationshintergrund in Städten und Gemeinden adressiert.

So verstanden stellt Integration – insbesondere mit Blick auf prinzipielle Rahmenbedingungen dafür (oder auch dagegen) – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe für Bund, Länder und Kommunen dar. Die Städte (mit ihren Quartieren und/oder Ortsteilen) und Gemeinden sind jedoch die wichtigsten „Umsetzungs“-Orte, „Handlungs“-Räume und – auf Basis ihrer Aufgabenstellung – auch die geeignetste Steuerungsinstanz für Integrationsbelange ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Nehmen Städte und Gemeinden diese Aufgabe an, stehen sie vor den Herausforderungen, Teilhabe für alle zu ermöglichen, die Auseinandersetzung mit der Frage „Wie wollen wir (zusammen)leben?“ zu befördern, das „richtige“ Maß von Nähe und Distanz auszuloten und Fliehkräften in lokalen Gemeinschaften zu begegnen. Es geht darum, wie Ausgrenzungen, Zugangsbarrieren, Teilhabeschwierigkeiten überwunden und Disparitäten abgebaut werden können – also um Verteilungs- und Zugangsgerechtigkeit in vielerlei Hinsicht.

Damit sind wiederum verschiedene sehr konkrete Themenfelder kommunalen Handelns angesprochen: (Aus-)Bildung und Qualifizierung, Arbeit und Beschäftigung, Wohnen und Wohnumfeld, Begegnung und Nachbarschaft, Freizeit und Erholung, Mobilität, Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Sicherheit, Gesundheit und Wohlbefinden, politische Partizipation. Hier hat die Kommune Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten vor allem an der Schnittstelle von sozialer Lage und räumlichen Aspekten von Wohnquartieren und Nachbarschaften. Sie kann durch baulich-physische (Infra-)Strukturen gesellschaftliche Integration unterstützen und gleichzeitig soziale Prozesse durch Kommunikation und Kooperation mit den Menschen vor Ort befördern.

Generell stellt sich jedoch die Frage, inwieweit Kommunen „gesellschaftliche Integration“ überhaupt als Ziel eigenen Handelns thematisieren und welchen spezifischen Herausforderungen, Themen, Konflikten „vor der Haustür“ sie sich im Einzelnen stellen wollen und können. Und: Tun sie dies aus „freiem gestalterischem Willen“ oder eher aufgrund von Handlungsdruck, weil bestimmte Probleme „aus dem Ruder“ zu laufen drohen? Welche Ziele mit kommunalen Interventionen bzw. entsprechenden Leitbildern, Strategien, Konzepten, Zielen, Maßnahmen und Projekten verfolgt werden können und sollen, hängt wesentlich von Antworten auf verschiedene, teils normative Fragen ab: Wie ist eine „gelungene“ Integration vorstellbar? Wie zeigt sich „unzureichende“ gesellschaftliche Integration – und aus wessen Sicht? An welchen Orten findet sie statt, und wie können hier (lokal)staatliche Interventionen „sinnvoll“ ansetzen?

Deutlich wird: Für „Probleme“ des Zusammenlebens kann es meist keine einfachen oder gar „technischen“ Lösungen geben. Vielmehr gefragt sind: genau(er) hinschauen und -hören, miteinander reden, unterschiedliche Vorstellungen austauschen, Wissen und Fertigkeiten „in den Ring werfen“ – es geht also um Prozesse, um Haltungen und Anschauungen, auch um Diskurs und Aushandlung. Übersetzt auf kommunales Handeln bedeutet dies eine stärkere Abkehr des Prinzips „für andere“ („Government“) zugunsten eines „gemeinsam mit anderen“ („Governance“).

3. Kommunale Governance als Voraussetzung für „passgenaue“ Maßnahmen

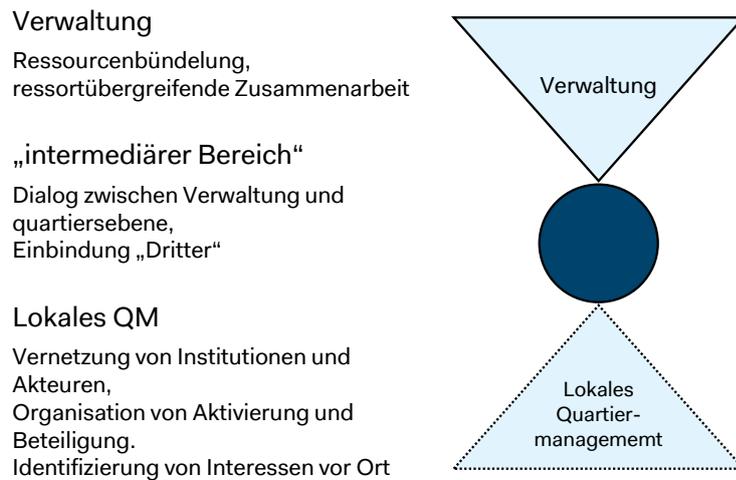
Eine häufig formulierte Anforderung im Zusammenhang mit „Governance“ besteht also in der Gestaltung einer besseren Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung. Dabei geht es um das Überbrücken von unterschiedlichen Fachlichkeiten und Fähigkeiten, Sichtweisen und Befindlichkeiten, Wünschen und Befürchtungen. Solche Verständigungsprozesse sind anspruchsvoll, und oft wird das Gelingen oder auch Nichtgelingen an den Konsens- oder Kommunikationsfähigkeiten Einzelner festgemacht.

Neben individuellen oder personalen Interpretationen geht es aber auch um strukturelle Grundlagen von Kommunikation und Zusammenarbeit, sprich: den Grad institutionalisierter Vernetzungen, um die Durchlässigkeit von Hierarchieebenen und von „Zuständigkeitsgrenzen“, Formen und Reichweite von Beteiligungsformaten. Dabei steht nicht ein Transfer von Verantwortung oder Macht in Rede – Politik und Verwaltung behalten ihre Rolle als „primus inter pares“ und damit ihre „in der Verfassung verbriefte Autorität“ (Schnapp 2005: 11) –, sondern es geht um die Formen der Gestaltung von Aushandlungsprozessen, um Kommunikation, Koordinierung, Kooperation, Koproduktion.

Dafür werden Management- und Organisationsstrukturen benötigt, die in hohem Maße vernetzungsorientiert ausgerichtet sind und das Gegenüber von Verwaltungs- und Vor-Ort-Ebene (zum Beispiel Stadtteile, Quartiere, Nachbarschaften) überwinden. Dafür kann auf ein Management-Modell zurückgegriffen werden, das bereits im Jahr 2002 vom Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung (ISSAB) und dem Difu entwickelt worden ist (Franke/Grimm 2006). Grundlage des Modells ist ein sozialraumbezogener Ansatz, in dessen Zentrum es steht, sektorale Herangehensweisen im Sinne einer ganzheitlichen Perspektive zu vernetzen. Quartiersbezogen sollen bauliche, städtebauliche sowie infrastrukturelle auf der einen und sozial-integrative Handlungsfelder auf der anderen Seite mit ihren Verknüpfungen und gegenseitigen Abhängigkeiten gleichermaßen berücksichtigt werden. Im sozialen Bereich ist es das Ziel, eine adressatenbezogene und raumunabhängige Zielgruppenorientierung⁴ zugunsten einer integrativen Betrachtung von „Raum“ und „Sozialem“ weiterzuentwickeln – dann geht es nicht mehr um „Merkmalsträger*innen“ wie Arbeitslose, Transfermittelempfänger*innen oder Geflüchtete „an sich“, sondern um Nachbar*innen in ihren spezifischen Wohnorten und Alltagsräumen. Die Bezugsebene „Raum“ wird so zur gemeinsamen Basis für die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung. So verstanden ist der Sozialraum (um den sich die Aktivitäten ranken) ein Katalysator für Kommunikation, Kooperation, Beteiligung – und damit wesentliche Grundlage für gesellschaftliche Integration.

⁴ „Benachteiligte“, „Menschen mit Migrationshintergrund“, „Geflüchtete“ etc.

Abb. 1:
Vernetzungsorientiertes
Management integrierter
Quartiersentwicklung



Quelle: Eigene Darstellung (nach Franke/Grimm 2006).

In dem Modell werden damit die unterschiedlichen Handlungslogiken auf der Verwaltungs- und der „Vor-Ort“-Ebene gleichermaßen berücksichtigt. Auch umfasst es den „intermediären Bereich“ zwischen Politik, Verwaltung, Markt, „Drittem Sektor“, Bewohner*innen und sonstigen lokalen Akteuren (vgl. Franke/Grimm 2006):

- Auf der **Verwaltungsebene** steht die ressortübergreifende Zusammenarbeit aller Fachbereiche im Vordergrund, die auf der jeweiligen Umsetzungs- bzw. Vor-Ort-Ebene relevant sind. Dazu gehören unter anderem die Bereiche Stadtentwicklung, Stadtplanung, Wirtschaft, Jugend, Soziales und Integration. Unterschiedliche Formen der vernetzungsorientierten Zusammenarbeit sind denkbar: von institutionalisierten Gremien (z.B. „Ämterrunde“, „Lenkungskreis“, „Steuerungsrunde“) bis hin zu informellen, meist anlassbezogenen Treffen. Als zentral erscheint es in jedem Fall, dass eine solche Zusammenarbeit nicht nur von der Stadtspitze gewollt bzw. eingefordert wird, sondern auch, dass allen Beteiligten der Sinn und Zweck sowie der mögliche Mehrwert eines vernetzten Handelns deutlich ist bzw. deutlich gemacht wird – und welchen Beitrag sie in ihrer „Zuständigkeit“ leisten sollen und können.
- Auf der **Vor-Ort-Ebene** (Stadtteile, Quartiere, bestimmte Gemeindebereiche) geht es vor allem um die Gebietsbevölkerung und andere lokale Akteure. Ihre Wünsche, Interessen, „Aufreger“ müssen gehört, ihre Vorstellungen eines (noch) besseren Zusammenlebens aufgegriffen, mit ihnen gemeinsam weiterentwickelt und umgesetzt werden. Auch die Vermittlung von (individuellen) Problemlösungskompetenzen (Empowerment) spielt eine Rolle. Es geht also um zugehende Aktivierung, Beteiligung, Vernetzung. Zentral dafür sind „Vor-Ort“-Büros als Treffpunkte bzw. als Kommunikations- und Dienstleistungsorte sowie als Ausgangsbasis für Gemeinwesenarbeit mit ausreichender und qualifizierter personeller Besetzung. Zu den Aufgaben dieser Vor-Ort-Manager*innen zählt es auch, die Vernetzung von bzw. Zusammenarbeit mit der lokalen Wirtschaft, ortsansässigen Institutionen wie Schulen, Kindertageseinrichtungen, Beratungsstellen, Kirchen und Polizei bzw. mit lokalen Vereinen, Initiativen und Verbänden zu stärken, zu qualifizieren.

- Im „intermediären“ Bereich zwischen Politik, Verwaltung, Markt, „Drittem Sektor“, Bewohner*innen und sonstigen lokalen Akteuren geht es darum, die Kommunikation zwischen diesen Ebenen und Akteuren herzustellen und zu pflegen (Moderation, Schnittstellenmanagement). Dabei können insbesondere auch Akteure einbezogen werden, die weder der Verwaltung angehören noch auf der Gebietsebene unmittelbar „vor-ortet“ sind – beispielsweise große Unternehmen/Arbeitgeber oder Wohnungsunternehmen, die vor Ort eine wichtige Rolle spielen.

Dieses „Drei-Ebenen-Modell“ kann an die spezifischen Gegebenheiten jeder Kommune angepasst werden. Allerdings sollte dabei an der Prämisse einer gleichmäßigen Berücksichtigung und organisationalen Qualifizierung der Verwaltungs- und der Vor-Ort-Ebene sowie des „Dazwischen“ festgehalten werden.

4. Kommunikation als Grundlage für Zusammenarbeit – Ansätze des Projektes

Kommunikation und Akteursvernetzung standen auch bei den Projektaktivitäten selbst im Vordergrund: Vor-Ort-Werkstätten jeweils in den sechs Projektkommunen und zwei gemeinsame Veranstaltungen mit allen beteiligten Städten bildeten den methodischen Kern des Projektes⁵.

Inhaltlich ging es vor allem darum, mit den beteiligten Kommunen Initiativen sowohl zur Verbesserung der sozialräumlichen Integration Zugewanderter und ihrer gesellschaftlichen Teilhabechancen als auch zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts der Stadtgesellschaft insgesamt anzustoßen bzw. bereits bestehende Prozesse zu vertiefen oder auch zu „spiegeln“.

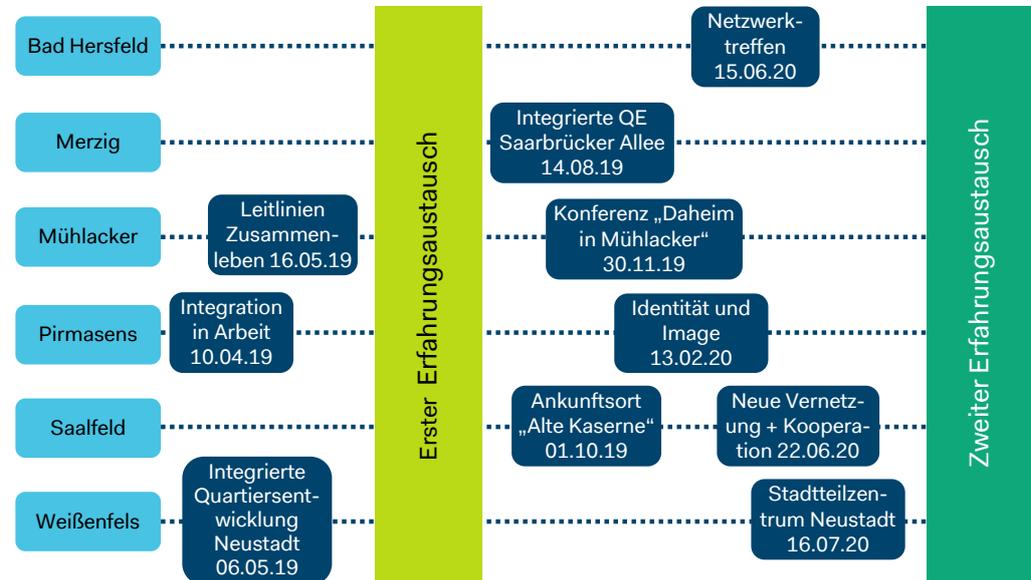
Die sechs Projektkommunen sahen in diesem Angebot eine Gelegenheit des Erfahrungsaustauschs und der externen Begleitung auf ihrem Weg zu mehr gesellschaftlicher Integration. Entsprechend ihrer jeweiligen Ausgangslage, Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Fragestellungen, Ziele und geplanten Maßnahmen unterschieden sich die Werkstätten im Hinblick auf Format und Kreis der Beteiligten. Auch wurden unterschiedliche und je spezifische strategische Zielsetzungen mit den Werkstätten verfolgt:

- Vertiefung von Themenstellungen und Reflexion von Netzwerkbeziehungen (Pirmasens),
- Kooperation von Landkreis und Stadt sowie verschiedener Verwaltungsbereiche untereinander, Einbindung der Stadtgesellschaft (Bad Hersfeld),
- Vorbereitung und Strukturierung von Integrationsleitlinien, breiter Dialog mit städtischen Akteuren (Mühlacker),

⁵ Diese Form der aktivierenden Forschung gewinnt immer mehr an Verbreitung, wenn etwa in Reallaboren neue Lösungen gesucht oder in Planspielen Gesetzesänderungen getestet werden. Die Forschung wird so temporär zu einem auf der lokalen Ebene handelnden Akteur. Gleichzeitig bleiben die Forschenden Externe und können über diesen Status Verhaltensänderungen auslösen, etwa indem vermeintlich von allen geteilte Gewissheiten erläutert werden müssen.

- Vertiefung, Qualifizierung einer integrierten Quartiersentwicklung als Basis für gesellschaftliche Integration (Merzig, Saalfeld, Weißenfels).

Abb. 2:
Ablauf des Werkstatt-
prozesses



1. Erfahrungsaustausch (29. Mai 2019): Zusammenleben, Zusammenhalt, Zusammenarbeit
2. Erfahrungsaustausch (25. September 2020): Governance – Orte, Strukturen, Umsetzung

Zu Beginn des Projektes wurden alle teilnehmenden Städte bereist, um gemeinsam mit den Verantwortlichen vor Ort die jeweiligen Zielstellungen des Werkstattprozesses zu erörtern. Auf dieser Basis wurden die Werkstätten gemeinsam mit jeder Projektkommune konkretisiert. Zu den Aufgaben des Forschungsteams gehörten je nach Situation die Konzeption und Moderation der Werkstätten, das Einbringen eigener Expertise oder auch die Einbindung weiterer externer Referent*innen. Flankiert wurden die Projektaktivitäten in den sechs beteiligten Kommunen durch leitfadengestützte Expert*inneninterviews sowohl im Sinne von „Hintergrundgesprächen“ zur jeweiligen Situation in den einzelnen Städten als auch – spezifischer – zu „Governance“-Fragen im Sinne des oben erläuterten Themenschwerpunktes dieses Berichts.

Zwei Erfahrungsaustausche mit allen beteiligten Städten boten den Projektkommunen die Gelegenheit kollegialer Beratung und einer gemeinsamen Reflexion von gesellschaftlichen Prozessen, spezifischen Rahmenbedingungen und den Möglichkeiten eines Umgangs mit ihnen, zu unterschiedlichen Vorgehensweisen und Lösungsansätzen – inklusive ihrer Gelingensbedingungen.

5. Projektkommunen: Strukturmerkmale und Governance-Ansätze

Inwieweit Kommunen Arbeits- und Steuerungsstrukturen für gesellschaftliche Integration entwickeln, hängt von verschiedenen Faktoren ab: Zuwanderungsgeschehen, stadtstrukturelle Rahmenbedingungen, Ressourcen und letztlich der „Haltung“ von Stadt- und Gemeindegipfeln zu Fragen von Kooperation und Koproduktion. Dazu kommen die Handlungsfähigkeit einer Stadt – die auch von der finanziellen Lage bestimmt wird – und die verwaltungsstrukturelle Zuständigkeit bei kreisangehörigen Städten. Um die nachfolgenden Stadtprofile besser einordnen zu können, werden zunächst strukturelle Merkmale der Projektkommunen im Überblick dargestellt.

Im Anschluss folgen Kurzdarstellungen der sechs Projektkommunen, dann mit einem stärkeren Fokus auf die jeweiligen Herausforderungen im Hinblick auf gesellschaftliche Integration, Konzepte und Zielsetzungen sowie vor allem auf Organisations- und Managementaspekte einer „guten Governance“.

5.1 Strukturmerkmale der Projektkommunen⁶

Strukturelle Rahmendaten

Die am Projekt beteiligten Kommunen sind allesamt kleinere Mittelstädte. Kreisstadt und damit Verwaltungsstandort für die Region sind Bad Hersfeld, Merzig und Saalfeld. Weißenfels ist eine kreisangehörige Kommune des Burgenlandkreises. Pirmasens verfügt über den Status einer kreisfreien Stadt. Mühlacker hat den Sonderstatus einer „Großen Kreisstadt“⁷. Alle Städte sind Mittelzentren und übernehmen damit wichtige Versorgungsfunktionen im Bereich Wirtschaft, Infrastruktur und Handel für den umgebenden ländlichen Raum.

Die Einwohnerentwicklung der sechs Kommunen kann seit 2011 als stabil bis wachsend beschrieben werden. Alle Kommunen haben in den letzten Jahren eine verstärkte Zuwanderung insbesondere Geflüchteter und Menschen aus Südosteuropa erfahren. Bis 2030 werden für Pirmasens und Weißenfels mit minus 10,9 % bzw. minus 13,3 % allerdings Bevölkerungsverluste erwartet. Die negative Bevölkerungsprognose hängt insbesondere mit den geringen Geburtenraten und der fortschreitenden Überalterung der Städte zusammen. So wird in Pirmasens im Jahr 2030 ein Durchschnittsalter von 49,1 Jahren erwartet und in Weißenfels sogar von 50,5 Jahren.

⁶ Die Ausführungen stützen sich auf Gespräche und Interviews in den Kommunen, auf Daten aus der amtlichen Statistik und auf öffentlich zugängliche Quellen der Regionalplanung.

⁷ Dies bezeichnet kreisangehörige Städte, die nicht gleichzeitig Kreisstadt sind, aber aufgrund ihrer Größe und Verwaltungskraft einige Funktionen des Landkreises übernehmen können.

Tab. 1:
Raum- und siedlungs-
strukturelle Merkmale
der Projektkommunen

Stadt und Land- kreis (LK)*	Einwohner (Stadt und Landkreis)	Stadt- und Gemeindetyp Funktionszuweisung	Entfernung nächstes Oberzentrum	Siedlungsstruktureller Kreistyp
Bad Hersfeld	29.800 120.829	Kreisstadt, LK Hersfeld-Rothenburg*	Fulda 46 km	dünn besiedelter ländlicher Kreis
Merzig	29.745 103.366	Kreisstadt, LK Merzig-Wadern	Saarbrücken 47 km	städtischer Kreis
Mühlacker	26.076 198.905	Große Kreisstadt, Enzkreis*	Karlsruhe 43 km	städtischer Kreis
Pirmasens	40.403	Kreisfreie Stadt	Kaiserslautern 35 km	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen
Saalfeld	27.705 106.356	Kreisstadt, LK Saalfeld-Rudolstadt	Jena 50 km	dünn besiedelter ländlicher Kreis
Weißenfels	40.409 180.190	Kreisangehörige Stadt, Burgenlandkreis	Leipzig 49 km	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen

*Gebietsstand 31.12.2018.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Destatis), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2020: Raumabgrenzungen, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/deutschland-node.html> (29.04.2020).

Diese strukturellen Prozesse werden von der Zuwanderung beeinflusst, aber nicht „gedreht“. Mit Blick auf das Zuwanderungsgeschehen unterscheiden sich die Kommunen erheblich. So ist Mühlacker in Baden-Württemberg am stärksten durch Zuwanderung geprägt, was in der Wirtschaftsstruktur der Stadt, die bereits in den ersten Wellen der „Gastarbeiter“-Anwerbung dabei war, begründet ist. Bad Hersfeld hat Anfang der 1990er-Jahre viele (Spät-) Aussiedler*innen aufgenommen. In Saalfeld wird das Zuwanderungsgeschehen fast ausschließlich durch Geflüchtete bestimmt, während in Weißenfels die Lebensmittelindustrie – größter Arbeitgeber ist ein Schlachthof der Firma Tönnies – viele Saisonarbeitskräfte aus südost- und osteuropäischen Ländern wie Polen, Bulgarien, Rumänien und Ungarn anzieht.

Die Arbeitslosenquote lag bis Ende 2019 in Bad Hersfeld, Merzig und Mühlacker unter dem Bundesdurchschnitt von 5,8 %. Das deutet auf eine gute wirtschaftliche Lage und einen stabilen Arbeitsmarkt hin. Vergleichsweise hohe Arbeitslosenquoten weisen Pirmasens und Weißenfels auf, wobei der Wert für Weißenfels leicht unter dem Vergleichswert für das Land Sachsen-Anhalt von 7,8 % liegt. Neben der Arbeitslosenquote lassen die Steuereinnahmen pro Kopf Rückschlüsse auf die Wirtschafts- und Finanzkraft einer Kommune zu. Hier unterscheiden sich die Kommunen zum Teil erheblich. Den niedrigsten Wert verzeichnet Weißenfels, gefolgt von Saalfeld. Der höchste Wert wird für Bad Hersfeld angegeben. Die Stadt profitiert von der Rolle als Logistikstandort mit dem Hauptsitz von Amazon in Deutschland. Trotz hoher Arbeitslosigkeit liegt der Wert für Pirmasens über den Werten der beiden ostdeutschen Städte und verdeutlicht damit auch die anhaltende Strukturschwäche vieler Kommunen in den neuen Ländern.

Tab. 2:
Bevölkerung mit
Migrationshintergrund

Stadt	Einwohnerzahl in 2018	Relative Bevölkerungsentwicklung 2011–2018 in %	Ausländeranteil in 2018 in %	Flüchtlinge Absolut (Angaben der Kommunen)	Arbeitslosenquote in % (Bezugsebene LK bis auf Pirmasens: Ebene Stadt)	Steuereinnahmen 2018 pro Einwohner in € (Angaben für jeweilige Stadt)
Bad Hersfeld	29.800	4,2	15,5	k. A.	3,5	1160
Merzig	29.745	0,1	10,5	688	4,8	995
Mühlacker	26.076	5,5	22,1	600	3,1	1100
Pirmasens	40.403	-0,6	11,7	1.300	11,6	1079
Saalfeld	27.705	k. A.	3,9***	283	5,9	872
Weißenfels	40.409	1,4	12,8	1.051	7,1	762

Quellen: Bertelsmann Stiftung (2020), Bundesagentur für Arbeit, Staatskanzlei Hessen.

Integrationspolitische Strukturen

Die Bedeutung von Zuwanderung und Integration für die städtische Entwicklung in den Projektkommunen zeigt sich unter anderem in deren integrationspolitischen Strukturen und konzeptionellen Ansätzen innerhalb und außerhalb der Verwaltung (vgl. Tab. 3). Dabei sind konzeptionelle Grundlagen für die Integrationsarbeit in den sechs Städten bisher nur in Ausnahmefällen vorhanden. Einen umfassenderen Ansatz der Sozialraumorientierung und integrierten Quartiersentwicklung verfolgen Städte, die das Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“ umsetzen; dies gilt für vier der sechs Projektkommunen. Drei von ihnen haben vor Ort ein Quartiermanagement eingesetzt, das unter anderem Aktivierung, Beteiligung und Empowerment vor Ort organisiert sowie Aktivitäten zur Stärkung von Nachbarschaft und Zusammenleben initiiert und koordiniert. In einigen Städten kümmern sich überdies ehrenamtliche Netzwerke um Fragen gesellschaftlicher Integration, darunter auch mit spezifischem Blick auf geflüchtete Menschen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Städten und Landkreisen erfolgt in der Regel bedarfsorientiert auf informeller Basis.

Tab. 3:
Integrationsstrukturen
Stadt und Landkreis/
Formen der Vernetzung

Kommune	Strukturen Stadt	Strukturen Land- kreis	Konzeptionelle Grund- lagen	Soziale Stadt Programmgebiete
Bad Hersfeld/ LK Bad Hersfeld- Rotenburg	Fachbereich Generationen	Fachdienst Migrati- on Asyl; Bildungskoordina- tion für Neuzugewan- derte; WIR-Koordinatorin; WIR-Fallmanagerin		
Merzig/LK Mer- zig-Wadern	Integrationsbeauftragte; Zuwanderungs- und Migra- tionsbeirat	Kommunale Koordi- nierung der Bil- dungsangebote für Neuzugewanderte	Integrationskonzept (Fortschreibung in 2019); Integriertes Stadtent- wicklungskonzept (der- zeit Fortschreibung)	Innenstadt Süd- West, Stadtmitte, Schalthaussiedlung Quartiermanage- ment
Mühlacker/ Enzkreis	Integrationsbeauftragte; Flüchtlingsbeauftragte	Amt für Migration und Flüchtlinge	Leitlinien für Integration in Mühlacker in Bearbei- tung	
Pirmasens	Pakt für Pirmasens; Koordinierungsstelle für die Bildungskoordination für Neuzugewanderte		Integriertes Stadtent- wicklungskonzept	Winzler Viertel, Quartiermanage- ment Horeb
Saalfeld/LK Saal- feld-Rudolstadt	Amt für Jugendarbeit, Sport und Soziales; Bildungszentrum Saalfeld; Integrationsbüro der AWO Saalfeld-Rudolstadt	Integrationsmanage- rin im Fachbereich Jugend, Soziales und Gesundheit	Gesamtkonzept „Sozial- raumorientierte Ju- gendarbeit“	Alte Kaserne/ Beulwitz Quartier- manager; Gorndorf
Weißenfels/ Burgenlandkreis	Gleichstellungs- und Integ- rationsbeauftragte; Koordi- nierungsstelle Integration	Migrationsagentur	Integriertes Stadtent- wicklungskonzept (der- zeit Fortschreibung)	Mitte

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Kommunen.

In den folgenden Darstellungen werden die Erkenntnisse aus den Werkstattprozessen und den ergänzenden leitfadengestützten Expert*innen-interviews insbesondere zu Governance-Fragen für jede der sechs Projektkommunen zusammenfassend dargestellt. Ausgehend von den jeweiligen sozialstrukturellen und sozial-räumlichen Herausforderungen für gesellschaftliche Integration folgen Betrachtungen kommunaler Strategien und Konzepte sowie der jeweiligen Governance-Strukturen für den Umgang mit diesen Herausforderungen.

Dabei fließen Informationen aus den Werkstattprozessen und Expert*innen-interviews ohne weitere Quellennennungen ein – es sei denn, auf bestimmte Akteursperspektiven wird dezidiert hingewiesen. Die Städtedarstellungen werden jeweils mit Schlussfolgerungen/Perspektiven abgeschlossen, in die in stärkerem Maße auch Interpretationen des Difu-Forschungsteams eingeflossen sind.

5.2 Bad Hersfeld

Die Kur- und Festspielstadt Bad Hersfeld liegt im Nordosten von Hessen und ist Kreisstadt des Landkreises Hersfeld-Rotenburg. Das Stadtgebiet unterteilt sich in elf Stadtteile, in denen rund 30.000 Einwohner*innen leben. Annähernd ein Viertel der Bevölkerung hat einen Migrationshintergrund (23,9 %), viele von ihnen sind (Spät-)Aussiedler*innen. Bad Hersfeld zählt zu den stark alternden Kommunen Deutschlands. Die Zahl ihrer Einwohner*innen ist in den letzten Jahren leicht angestiegen. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund nimmt tendenziell zu.

Vom ehemaligen Zentrum der Tuchmacherindustrie entwickelte sich Bad Hersfeld zur Logistikhauptstadt Deutschlands. Bedeutende Firmen wie Libri und Amazon sind hier ansässig. Bad Hersfeld ist zudem bundesweit bekannt durch die jährlichen Theaterfestspiele in der beeindruckenden Kulisse der Stiftsruine.

Die Arbeitslosenquote im Landkreis Hersfeld-Rotenburg ist mit 3,5 % niedrig und liegt unter dem Durchschnitt des Landes Hessen im Vergleichszeitraum (5,2 %).



Fotos: Gudrun Kirchhoff

5.2.1 Sozialstrukturelle und sozial-räumliche Herausforderungen gesellschaftlicher Integration

Bad Hersfeld hat wie viele Städte in Westdeutschland eine lange Zuwanderungsgeschichte. Neben der „Gastarbeiterzuwanderung“ seit den 1960er-Jahren hat die Stadt Anfang der 1990er-Jahre eine vergleichsweise große Gruppe (Spät-)Aussiedler*innen aufgenommen, so dass heute die größten Zuwanderungsgruppen aus der Türkei und den Ländern der ehemaligen Sowjetunion stammen. Sie leben heute vor allem im Stadtteil Hohe Luft sowie in der Innenstadt mit der Folge, dass Segregationstendenzen in den Kitas und Schulen die Bildungschancen der Kinder und Jugendlichen beeinträchtigen.

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit Zuwanderung und Integration liegen weniger im Bereich der Arbeitsmarktintegration, da die Logistikbranche einen niedrighwelligen Zugang zum Arbeitsmarkt insbesondere auch für Zugewanderte bietet, als vielmehr im Bereich der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe einschließlich dem Austausch und der Begegnung zwischen den unterschiedlichen sozialen und kulturellen Gruppen. Bad Hersfeld ist eine demografisch alternde Stadt, die unter der Abwanderung der gut qualifizierten jungen Bevölkerungsschichten leidet. Für die soziale und gesellschaftliche Entwicklung der Stadt fehlen daher Potenziale und soziales Kapital, kurz Menschen, die sich in das Gemeinwesen einbringen und die Stadtpolitik mitgestalten.

5.2.2 Kommunale Strategien und Konzepte zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Bislang hat die Führungs- und Entscheidungsebene dem Thema Integration keine herausgehobene Stellung eingeräumt – es ist eher ein Thema unter anderen – und es entsprechend auch nicht mit einer eigenen strategisch-konzeptionellen Agenda untersetzt. Seitens der städtischen Verwaltungsspitze liegt die Priorität im Themenfeld auf der Projekt- und Umsetzungsebene. Die im weiteren Sinne mit Integration befassten – verwaltungsexternen und verwaltungsinternen – Akteure agieren aktiv, d.h. „die operative Ebene funktioniert gut“. Gleichwohl fehlt es der Verwaltung und den Projektträgern an einem umfassenden und systematischen Überblick, sowohl bezogen auf die Angebote als auch bezogen auf Kooperationen und Netzwerke. Bislang, so die Einschätzung, „laufe vieles nebeneinander“. Um ihre Arbeit im Bereich Integration strategisch-konzeptionell auszubauen und die Kooperation zwischen Stadt und Landkreis weiterzuentwickeln, will die Arbeitsebene von Stadt und Landkreis aufbereiten, was tatsächlich läuft. Darauf aufbauend könne die Diskussion geführt werden, wie effektiv die Maßnahmen sind und was tatsächlich gebraucht wird.

Die gegenwärtigen Bemühungen zur Stärkung des Themenfelds Integration richten sich daher auf die Generierung eines systematischen Überblicks der Angebote und auf einen Aufbau und die Intensivierung der Vernetzung zwischen kommunaler Ebene und Trägerlandschaft (Anbieterseite). Die Förderung von Kommunikation und Netzwerkarbeit soll neue Ideen generieren und Schwung in das Thema Integration bringen. Als in diese Richtung wegweisendes Projekt wird die „Integrate App“ bewertet. Diese App mit Informationen und Kontakten rund um das Thema Integration ist gegenwärtig im Aufbau und geht demnächst online. Die Federführung obliegt dem Landkreis Hersfeld-Rotenburg.

Mit Blick auf verwaltungsinterne Strukturen wird festgestellt, dass eine ressortübergreifende Zusammenarbeit bislang nicht gängige Praxis ist. Auch weil das Thema Integration im engeren Sinne beim Landkreis liegt, hat innerhalb der Stadt bislang niemand verbindlich den Hut für Integration auf. Vor allem aus Ressourcen- und Kapazitätsgründen fehlt eine verbindliche Beschäftigung der Fachbereiche mit dem Thema. Eine integrierte Zusammenarbeit sowie eine starke politische Rückendeckung werden von der Arbeitsebene aber als Voraussetzungen für die strategisch-konzeptionelle Arbeit gesehen.

Die Arbeitsebene wünscht sich, die Themen Integration und Zusammenleben pointiert „zu setzen“. Die fachlich-strukturelle Untersetzung innerhalb der Verwaltung soll noch im Jahr 2020 durch eine zusätzliche halbe Stelle einer/s Integrationsbeauftragten erfolgen, die die begrenzten Kapazitäten des FB Generationen sinnvoll verstärkt.

5.2.3 Governance: Akteure, Management und Organisationsstrukturen zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Das Thema „Integration“ wird in Bad Hersfeld – zumindest auf der operativen Arbeitsebene – in einem gesamtstädtischen und landkreisweiten Zusammenhang gesehen. Im Stadtteil Hohe Luft ist die Stadt über die „Wirkoordination“ des Landkreises Hersfeld-Rotenburg mit den Akteuren vor Ort vernetzt. Durch das dort ansässige Familienzentrum und Begegnungsstätte, durch Kirchen und Vereine wird Integration als Thema und Aufgabe sozialräumlich und zielgruppenorientiert angegangen. Eine darauf bezogene Netzwerkstruktur, die AG Sozialraum Hohe Luft, wird vom Landkreis gesteuert, bei dem mit dem Fachdienst Migration Asyl auch die Zuständigkeit für Integration liegt. Diese AG trifft sich etwa drei bis vier Mal jährlich. Von Mitwirkenden wird kritisch gesehen, dass die Treffen im Wesentlichen dem Austausch über bestehende Angebote und Aktivitäten dienen, aber keine übergreifende Verständigung z.B. zum Integrationsverständnis oder zu übergeordneten Zielen erfolgt. Der Kreis strebt an, eine größere Anzahl von Personen/Interessierten und neue Mitwirkende für diese AG zu gewinnen, was bisher nicht ausreichend erfolgreich war. Insbesondere der Zugang zur „Basis“, vor allem zu Migrant*innen, wird als ausbaufähig beschrieben.

Der Fachbereich Generationen eröffnet Integrationsangebote für (Neu-) Zugewanderte durch die beiden Familienzentren Innenstadt (Mehrgenerationenhaus) und Stadtteil Hohe Luft (Begegnungsstätte/Kindertagesstätte) sowie innerhalb der Stadtjugendpflege. Dazu gehören Sprachkurse mit pädagogischer Kinderbetreuung, Beratungsangebote, Projekte, Sportangebote einschließlich eines Sport-Coaches und multikulturelle Treffen.

Der Fachdienst Migration Asyl des Landkreises bietet eine Vielzahl an Leistungen zur Beratung und Betreuung von Migrant*innen und Flüchtlingen in Bad Hersfeld an und ist zudem Ansprechpartner für Migrantenselbstorganisationen. Zahlreiche Sport-, Sozial- und Kulturvereine wie das Interkulturelle Zentrum Ikuz, das Buchcafé oder der „Freiraum“, wirken zudem fördernd auf das Zusammenleben.

Die Stadt bemüht sich, das Thema Integration stärker „zu setzen“ und in eine intensivere Abstimmung und eine Arbeitsteilung (strukturell-operativ) mit dem Landkreis zu kommen. Das Difu-Projekt habe hierzu wichtige Impulse gegeben.

Von städtischer Seite wird als Manko hervorgehoben, dass sich keine Beteiligungskultur in Bad Hersfeld entwickelt habe. In diesem Zusammenhang werden der mangelnde Zugang und die geringe Beteiligung von Migrant*innen sowie der nicht ausreichende Zugang zu den verschiedenen Gruppen ausgemacht. Daran ändere auch der gewählte Ausländerbeirat nichts Grundsätzliches, er sei in seiner Arbeit zu wenig sichtbar und die Zugewanderten fühlten sich durch ihn nicht ausreichend repräsentiert. Seitens der Arbeits- und Anbieterseite besteht die Hoffnung, dass die Einbindung und Beteiligung über gezielte und intensivierete Netzwerkarbeit gelingen kann. In diesem Zusammenhang wird die Sicherung von Strukturen als unerlässlich bewertet – der Wunsch nach Fördermitteln, die sich nicht nur auf Projekte beziehen, wird geäußert.

Bezogen auf die Vernetzung der Anbietenden sowie mit Blick auf Kooperationsstrukturen wird zusammenfassend festgestellt, dass es auf der Arbeitsebene in einigen Bereichen (z.B. Sprachkursträger) zwar sehr gut läuft. Insgesamt zeige sich aber folgendes Bild (Status quo):

- Vieles stehe und falle mit einzelnen Personen.
- Der Zugang und die Einbindung der „Zielgruppen“ sowie zu ehrenamtlichen Vereinen und Verbänden sei noch nicht ausreichend gut.
- Ähnlich wie bei den Angeboten und Projekten fehle es an einem systematischen Überblick über die bestehenden Kooperationen und Vernetzungsstrukturen.
- Die Leitungs- bzw. Entscheidungsebene (Politik/Verwaltung) sei nicht Bestandteil der Strukturen.

5.2.4 Schlussfolgerungen/Perspektiven/weitere Planung

Die „operative Ebene“/Arbeitsebene der Stadt Bad Hersfeld macht sich gegenwärtig auf den Weg, ihr Integrationsverständnis zu klären, eine übergeordnete Zielorientierung im Themenfeld Integration zu definieren sowie die Arbeitsstrukturen zu qualifizieren. Sie will Diskussionen hierzu führen und diese breit und partizipativ anlegen. Um zu zeigen, dass bereits „viel läuft“, wird ein systematischer Überblick erstellt. Dies soll der Verwaltung auch dazu dienen, Bedarfe und Lücken erkennen zu können.

Trotz breiter Aktivitäten und einer starken operativen Ebene in der Trägerlandschaft stellt es sich für die Zielorientierung, die strategisch-konzeptionelle Arbeit sowie die Umsetzung von Ideen als Manko dar, dass es bislang keine eingeführte und verbindliche Form der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen (Zuständigkeits-/Akteurs-) Ebenen gibt:

- Die operative/Arbeits-Ebene, d.h. die sozialen Träger und ehrenamtlichen Institutionen, sind aktiv. Es gibt ein breites Spektrum an Angeboten und regelmäßige, gleichwohl ausbaufähige Formen des Austauschs und der Vernetzung.
- Die Entscheidungsebene (Stadtverordnetenversammlung, Sozialausschuss, Bürgermeister und Landrätin), die für politische Weichenstellungen sowie den strategisch-konzeptionellen Rahmen die Verantwortung trägt, ist bislang in Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen wenig oder kaum vertreten. Leitungs-/Entscheidungsebene und Arbeitsebene/operative Ebene agieren weitgehend getrennt voneinander. Der Arbeitsebene mangelt es daher an politischer Rückendeckung und „Orientierung“.
- Der operativen Ebene hingegen fehlt es an einem ausreichenden Zugang zu, Austausch mit und Mitwirkung der „migrantischen Basis“ – mit der Folge, dass deren Perspektive bei der Ausgestaltung und Bewertung der Angebote, aber auch bei der Entwicklung von Ideen fehle.

Integration als Handlungsfeld kann in Bad Hersfeld nur dann erfolgreich weiterentwickelt werden, wenn alle drei Ebenen daran gemeinsam arbeiten und – in ihren unterschiedlichen Rollen und Zuständigkeiten – mitwirken. Um dies zu erreichen, wurden folgende Ideen entwickelt:

- Projekte/Angebote: Ideenwerkstatt/Ideenpool für Angebote und Projekte; Integrate App (inkl. Auftakt-Veranstaltung)
- Strukturen: Kultursprecher*innen; Integrationsbeauftragte/r (Einstellung ist vorgesehen)
- Strategien: inhaltlich-strategische Diskussion zum Verständnis von Integration

Aus Sicht des Difu ist anzumerken, dass einer Mittlerfunktion, einem intermediären Bereich, der die Zusammenarbeit zwischen den Ebenen initiiert und moderiert, eine wichtige Rolle zukommt. Wer diese Funktion in Bad Hersfeld übernehmen kann, ist vor Ort zu klären. Dabei ist zu beachten, dass diese Person bzw. Institution nicht einer der Ebenen einseitig verpflichtet ist, sondern neutral agieren und interagieren kann, gleichwohl mit einem politischen Auftrag (analog zu einem Quartier-/oder Stadtteilmanagement). Zudem sind gesonderte Anstrengungen darauf zu legen, die Leitungsebene/Verwaltungsspitzen von Stadt und Landkreis in einen Austausch zum Thema Integration zu bringen.

5.3 Merzig

Die saarländische Kreisstadt Merzig mit Sitz der Landkreisverwaltung Merzig-Wadern liegt im Dreiländereck Deutschland, Luxemburg und Frankreich und erstreckt sich beiderseits der Saar auf einer Fläche von knapp 109 km². Die rund 30.000 Einwohner*innen Merzigs leben in 17 Stadtteilen, die im Zuge der Gebiets- und Verwaltungsreform von 1974 entstanden sind. Die Einwohnerzahl der Stadt stagniert seit 2011 mit Tendenzen der Überalterung und einer Zunahme der Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund. Die Entwicklung der lokalen Wirtschaft mit Schwerpunkt in den Bereichen Dienstleistungen, Handel und Verkehr zeigt ein nur geringes Wachstum; die Arbeitslosenquote ist gleichbleibend gering bei rund 4 %.



Fotos: Stadt Merzig

5.3.1 Sozialstrukturelle und sozial-räumliche Herausforderungen gesellschaftlicher Integration

Das Thema „Integration“ wird in Merzig weit gefasst – es geht um das generelle Zusammenleben unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in der Stadt, die sozialstrukturell von zunehmender Diversität/Vielfalt geprägt ist. Im Gegensatz zu Großstädten kristallisieren sich in der vergleichsweise kleinen Stadt Merzig keine ganzen Quartiere heraus, deren Wohnbevölkerung zu großen Teilen verschiedene oder bestimmte ethnische Hintergründe aufweist. In Merzig sind solche Merkmale eher kleinräumlich in bestimmten Straßenzügen oder -abschnitten festzustellen.

In dieser Hinsicht besondere Herausforderungen finden sich derzeit entlang der Saarbrücker Allee im südlichen Innenstadtbereich, einem sowohl siedlungs- als auch sozialstrukturell sehr inhomogen Gebiet, das unter anderem von zunehmender Verdichtung, einem (entsprechenden) Rückgang an Frei- und Grünflächen und einem rückläufigen Gewerbebestand („Entmischung“) geprägt ist. Eine gemeinsame Stadtteilidentität fehlt. Besonderes Augenmerk wird auf einen Bereich mit 40 bis 50 Wohneinheiten gelegt, in denen

rund 250 Menschen leben. Dieser Bereich ist von mehreren gravierenden Problemlagen gleichzeitig betroffen – sowohl hinsichtlich seiner (städte)baulichen Strukturen als auch mit Blick auf soziale Prozesse (des Zusammenlebens):

- Der Wohnungsbestand – Nachkriegsbauten (ehemalige Eisenbahnerhäuser) mit starkem Sanierungsstau in „desolatem Zustand“ – befindet sich vor allem in der Hand einer Wohnungsgesellschaft einer Familie, die weder in Merzig ansässig noch bislang für die Wünsche der Stadt (Modernisierung, Sanierung) zugänglich ist. Auf kommunale Wohnungsbestände als „Steuerungsoption“ kann nicht zurückgegriffen werden. Das unmittelbare Wohnumfeld zeigt Verwahrlosungstendenzen wie Vermüllung.
- Das Gebiet hat sich aufgrund vergleichsweise günstiger Mieten zunehmend zu einem „sozialen Brennpunkt“ entwickelt, unter anderem verbunden mit (Klein-)Kriminalität wie Sachbeschädigung, Körperverletzung, Drogenmissbrauch.
- Zugezogene Bewohner*innen mit Fluchtgeschichte haben zum Teil mit Bildungs- und Sprachdefiziten zu kämpfen, die teilweise von ihren Kindern kompensiert werden („kleine Übersetzer*innen“).
- Vor Ort gibt es keine Institutionen, Organisationen oder Einzelakteure, die eine lokale Gemeinwesenentwicklung vorantreiben oder hierfür zumindest als „Andockpunkte“ dienen können. Erst im weiteren Umfeld/Einzugsbereich liegen eine weiterführende Schule, die nachmittags von lokalen Vereinen genutzt wird, sowie eine Kirchengemeinde.
- Damit fehlen vor Ort geregelte Angebote aus dem Bereich sozialer Infrastruktur wie ein Mütter- und Elterntreff oder Hausaufgabenhilfe, Sozialberatung (Umgang mit/Übersetzung von Behördenschreiben wie Rentenbescheide etc.) oder auch individuelle Hilfsangebote – generell fehlen Möglichkeiten für Kinder-, Eltern-, Familienarbeit.
- Ebenso gibt es vor Ort keine Räumlichkeiten, die als Anker oder als Ausgangspunkt für solche Angebote, für aufsuchende Gemeinwesenarbeit oder auch nur als lokaler Treffpunkt für den alltäglichen informellen Austausch („Buschfunk“) dienen können.
- In der Folge bestehen bislang kaum direkte Zugänge „professioneller“/kommunaler Akteure zur Gebietsbewohnerschaft – beispielsweise im Zuge von aufsuchender Gemeinwesenarbeit, über ein Quartiermanagement oder ähnliche Ansätze lokaler sozialer Arbeit.

5.3.2 Kommunale Strategien und Konzepte zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Angesichts der bereits heute zu beobachtenden Situation im „Brennpunkt“-Gebiet und aufgrund der Befürchtung, dass soziale Spannungen vor Ort durch einen erwartbaren weiteren Zuzug von Menschen mit Fluchterfahrungen zunehmen werden, hält es die Stadt Merzig für dringend notwendig, im Bereich Saarbrücker Allee präventiv zu handeln. Konkret werden hier vor allem zwei Handlungsziele insbesondere für das „Brennpunkt“-Gebiet genannt:

- Sanierung sowie Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung mit dem Teilziel, das jetzige Mietniveau („Bezahlbarkeit“) weitgehend beizubehalten, um keine Verdrängungsprozesse auszulösen.

- Aufbau und Pflege eines (kontinuierlichen) Kontaktes zur Bewohnerschaft sowie auf dieser Basis Begleitung sozialer Prozesse zwecks Stabilisierung des sozialen Zusammenlebens und Stärkung von Nachbarschaft.

Zu den Grundlagen dafür gehören das Integrierte Stadtentwicklungskonzept von 2014, das in Teilentwicklungskonzepten fortgeschrieben bzw. überarbeitet wurde, und das Integrationskonzept für die Kreisstadt Merzig in seiner Fortschreibung aus dem Jahr 2019; beide Konzepte ergänzen sich bzw. greifen ineinander. Das Gebiet nimmt seit 2019 am Programm „Soziale Stadt“ mit den Zielen der räumlichen Verankerung von GWA und anderen sozialen Dienstleistungen, Einrichtung eines Stadtteilmanagements sowie Durchführung von Projekten im sozialen Bereich teil. Die Erstellung eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes, in dem das Soziale-Stadt-Gebiet und auch das Merziger Programmgebiet Stadtumbau West (ab 2020 „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“) gemeinsam betrachtet werden, soll weiteren Aufschluss über Handlungsbedarfe unter anderem im Gebiet Saarbrücker Allee geben; mit einer Vorlage des Konzeptes wird bis Ende des Jahres 2020 gerechnet.

Ergänzend soll im Gebiet Saarbrücker Allee auf die vielfältigen Erfahrungen mit integrierender/integrierter Quartiersentwicklung und mit Gemeinwesenarbeit zurückgegriffen werden, die sich Merzig im Zuge der Umsetzung der Bund-Länder-Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau West“ erarbeiten konnte. Aus ihnen lassen sich einige Voraussetzungen für erfolgreiche Gemeinwesenarbeit auch mit Blick auf die Saarbrücker Allee abstrahieren:

- „Chemie“ vor Ort erkennen und auf dieser Basis lokal angepasste Ansätze entwickeln;
- Arbeit stark bedarfs- und bedürfnisorientiert ausrichten und dafür entsprechende Bedarfe und Bedürfnisse kennen(lernen);
- geeignete Räumlichkeiten als (Ausgangs-) Basis für Angebote und Gemeinwesenarbeit sowie als Begegnungsort identifizieren oder schaffen;
- Mischung aus Beratung, Kinder- und Jugendarbeit, Vernetzung und „klassischer“ (aufsuchender) Gemeinwesenarbeit als Handlungsportfolio vorhalten;
- gemeinsam mit Bewohner*innen an deren Lebenschancen (vor Ort) arbeiten und sozial-räumliche Exklusion („schlechte Adresse“: „Der Blick auf uns“, „Wir gegen die“) zu überwinden versuchen;
- Vor-Ort-Arbeit adäquat und verlässlich mit Personalressourcen ausstaten; Kontinuität für Vertrauensaufbau sicherstellen – im Sinne ständiger Präsenz vor Ort im Gegensatz zu (kurzfristigen) Projekten („Dinge müssen wachsen können“);
- Vor-Ort-Gremium einrichten („Runder Tisch“ o.Ä.), an dem unter anderem die/der (Ober-)Bürgermeister/in und Mitarbeiter*innen der Verwaltung regelmäßig teilnehmen – Menschen vor Ort ernstnehmen und anerkennen (Wahrnehmung der Bewohner*innen: „Hier wird in uns investiert“), auch als Basis für Beteiligungsbereitschaft und gemeinsames Agieren.

Vor diesem Hintergrund ist geplant, für die Saarbrücker Allee ein Stadtteilmanagement einzurichten, wobei zurzeit noch unklar ist, ob es – wie im Falle des ehemaligen Soziale Stadt-Programmgebiets Schalthausiedlung – in der Verwaltung oder aber vor Ort angesiedelt werden kann bzw. in Verwaltungs- oder (später) externer Trägerschaft betrieben werden soll. In jedem Fall wird es zu seinen Aufgaben und Funktionen gehören, Schnittstelle so-

wohl zwischen Vor-Ort-Ebene und Verwaltung als auch innerhalb der verschiedenen Verwaltungsbereiche zu sein.

Wie die Frage einer geeigneten Räumlichkeit als Anker und Ausgangsbasis für Angebote im sozialen Bereich sowie für Gemeinwesenarbeit vor Ort gelöst werden kann, ist derzeit noch unklar. Die Verwaltung sucht nach leerstehenden Wohnungen oder auch anderen Möglichkeiten wie Garagen, Schuppen etc., die nach Umbau als Anlaufstelle für Bewohner*innen und als Ausgangsbasis für Gemeinwesenarbeit qualifiziert werden können. Wird ein solcher Raum nicht gefunden, ist angedacht, an geeigneter Stelle zunächst einen oder mehrere Baucontainer aufzustellen und damit den notwendigen Raum zu schaffen. Hier sollen verschiedene Institutionen und Organisationen wie der Mieterverein abwechselnd ihre (Beratungs-)Leistungen anbieten, und von hier aus kann auch aufsuchende Gemeinwesenarbeit stattfinden.

Die Ausschreibung des Stadtteilmanagements und eine Verständigung über die „Container-Lösung“ mit Akteuren aus dem sozialen Bereich mussten aufgrund der Corona-Krise bislang verschoben werden.

5.3.3 Governance: Akteure, Management und Organisationsstrukturen zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Politik und Verwaltungsspitze unterstützen die integrativen Zielsetzungen für das Gebiet Saarbrücker Allee sowie generell die Arbeitsprinzipien Sozialraumorientierung und Gemeinwesenarbeit ausdrücklich. Der Bürgermeister als Leiter der Verwaltung stellt eine wichtige Verbindung zwischen Verwaltung und politischen Gremien her, was zu einer engen Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung beiträgt. Dies wurde im Gespräch als „wichtiger Faktor“ für die Arbeit der Verwaltung gesehen.

Auf der Verwaltungsebene der Stadt Merzig haben bereichsübergreifende Zusammenarbeit und eben jene Sozialraumorientierung „Tradition“: Bereits mit Beginn der Programmumsetzung „Soziale Stadt“ war hier im Jahr 1999 ein ressortübergreifendes „Team Soziale Stadt“ gebildet worden, das nach Förderende in das „Team Städtebau“ übergegangen ist. Ihm gehört (nach wie vor) neben den Ressorts Stadtentwicklung, Umwelt, Bauwesen (Bereich Stadtplanung und Umwelt), Zentrale Steuerung, Finanzen, Sicherheit und Bürgerservice (Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung) auch der unter anderem für Integration zuständige Bereich Familie und Soziales im Ressort Wirtschaftsförderung, Soziales, Familie und Tourismus an. Somit sind alle relevanten Verwaltungsbereiche im „Team Städtebau“ vertreten, ergänzt durch die Merziger Verwaltungsgesellschaft für Wohnungswirtschaft mbH. Das Team trifft sich in regelmäßigen Abständen, um sich zu Projektständen auszutauschen. Es bildet die zentrale Struktur für Informationsaustausch innerhalb der Verwaltung. Ziel ist es, dass alle Bereiche bzw. Akteure über den gleichen Wissensstand verfügen und auf dieser Basis auch mit Akteuren außerhalb der Verwaltung kommunizieren können. Dieses Gremium, das von Gesprächspartner*innen der Stadt als „vertrauensvoll und produktiv“ bezeichnet wird, steht auch für die Entwicklung des Gebiets Saarbrücker Allee zur Verfügung.

Auch mit Blick auf den „intermediären Bereich“ zwischen Politik-/Verwaltungs- und Stadtteilebene sowie die Einbindung „Dritter“ kann in Merzig auf eingeführte und verlässliche Arbeitsstrukturen zurückgegriffen werden: Seit Beginn der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ in der Merziger Innenstadt und im Quartier Schalthausiedlung besteht ein enger (Informa-

tions-)Austausch zwischen Gemeinwesenarbeit auf der Vor-Ort-Ebene und Akteuren der Merziger Stadtverwaltung (insbesondere der Fachbereiche Familie und Soziales sowie Wohnen und des Ordnungsamtes). Akteure und eingespielte Akteurszusammenarbeit ließen sich auch auf das neue Gebiet Saarbrücker Allee übertragen; die Zusammenarbeit von Verwaltung und Vor-Ort-Ebene soll hier maßgeblich über das Stadtteilmanagement und die angestrebte Container-Lösung erfolgen.

5.3.4 Schlussfolgerungen/Perspektiven

Legt man bei der Betrachtung der Merziger Herangehensweise an die Entwicklung des „Problemgebiets“ Saarbrücker Allee die in Kapitel 3 angestellten Überlegungen zu kommunaler Governance zugrunde, zeigt sich: Vieles davon ist hier bereits Selbstverständlichkeit, basierend auf langjährigen Arbeitserfahrungen.

Sozialraumorientierung und Gemeinwesenarbeit gelten in Merzig als zentrale Elemente der Quartiersentwicklung. Die gesellschaftliche Integration unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in ihren sozial-räumlichen Kontexten wird großgeschrieben, Benachteiligungen sollen überwunden werden, und dies sowohl in baulich-struktureller als auch in sozial-integrativer, prozessualer Hinsicht – zentral sind dabei die vor Ort identifizierten Probleme, Bedarfe, Vorstellungen.

Entsprechend „warten“ eine professionelle zugehende Gemeinwesenarbeit ebenso wie Verwaltungsmitarbeiter*innen in eingespielten bereichsübergreifenden Kooperationsstrukturen – sowohl untereinander als auch mit „Externen“ – darauf, auch im Gebiet Saarbrücker Allee wirksam werden zu können. Die Rückendeckung der Stadtspitze ist dafür gegeben. Allein das Fehlen einer geeigneten räumlichen Anlaufstelle vor Ort erscheint zurzeit als – wenn auch gravierendes – Hindernis.

5.4 Mühlacker

Die baden-württembergische, östlich von Karlsruhe im Enzkreis gelegene Große Kreisstadt Mühlacker umfasst mit ihren gut 26.000 Einwohner*innen sieben räumlich teils weit voneinander getrennte Stadt- bzw. Ortsteile („Stadt der Stadtteile“). Mühlacker ist ein bedeutender Wirtschaftsstandort und übernimmt als Mittelzentrum neben der Kreisstadt Pforzheim wichtige Versorgungsfunktionen für die umliegende Region.

Die Stadt ist vergleichsweise jung, ihre Entwicklung setzte erst um 1850 ein, nachdem ein Grenzbahnhof zwischen Baden und Württemberg errichtet worden war. Deswegen und aufgrund kriegsbedingter Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg findet sich in Mühlacker kaum historische Bausubstanz, was Imagebildung und Identitätsstiftung erschwert. Die Funktion eines wichtigen Gewerbestandortes geht mit einer niedrigen Arbeitslosenquote (von unter 3 %) einher. Neben der Arbeitsmarktsituation tragen weitere Gunstfaktoren wie „Wohnen“ und „Nahversorgung“ wesentlich zur Identifikation der Einwohnerschaft Mühlackers mit ihrer Stadt bei.



Fotos: Wolf-Christian Strauss

5.4.1 Sozialstrukturelle und sozial-räumliche Herausforderungen gesellschaftlicher Integration

Aufgrund seiner Entwicklungsgeschichte als junger Industrie- und Gewerbestandort hat Mühlacker heute eine heterogene Stadtgesellschaft mit einem vergleichsweise hohen Anteil von Zugewanderten: 37 % der Einwohner*innen haben einen Migrationshintergrund, 30 % verfügen weiterhin über einen ausländischen Pass. Die Ergebnisse bei den Kindern und Jugendlichen bis 15 Jahren zeigen, dass die Bevölkerung der Stadt zukünftig noch vielfältiger werden wird, denn der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund liegt teilweise bereits über 57 % (Reimann et al 2018a).

Insgesamt sind 92 Nationalitäten in Mühlacker vertreten. Dabei stellt die türkischstämmige Bevölkerung die mit Abstand größte Teilgruppe (29 %). Weiter hervorzuheben ist eine wachsende Gruppe von Zuwandernden aus Südosteuropa, insbesondere aus Rumänien. Auch Geflüchtete leben in Mühlacker, allerdings ist ihre Zahl mit rund 600 Personen vergleichsweise gering.

Zum Stimmungsbild in Mühlacker gehört es, dass der vergleichsweise hohe Anteil von Zugewanderten in einigen Stadtbereichen – dies gilt insbesondere für die Kernstadt, die in der „Stadt der Stadtteile“ unter Image- und Akzeptanzproblemen insbesondere bei Bewohner*innen der anderen Ortsteile leidet – als problematisch wahrgenommen wird. Hier und in weiteren Quartieren mit hohen Anteilen von Menschen mit Migrationshintergrund sehen einige die (potenzielle) Gefahr von Konflikten im Zusammenleben unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Die Präsenz und das Auftreten von Kindern und Jugendlichen aus unterschiedlichen Kulturen in der innerstädti-

schen Haupteinkaufsstraße (Bahnhofstraße) und am Rathausplatz im Stadtteil Enzberg führen bei anderen („angestammten“) Bevölkerungsgruppen zu Gefühlen der Verunsicherung, so dass sie diese Bereiche vor allem in den Abendstunden eher meiden.

In Erziehungs- und Bildungseinrichtungen der „betroffenen“ Stadtteile sind Segregationstendenzen zu beobachten – einige Kitas und Schulen weisen (stark) überdurchschnittliche Anteile von Kindern und Jugendlichen nicht-deutscher Herkunft auf, was deren Teilhabechancen im weiterführenden Bildungssystem und damit ihre beruflichen und gesellschaftlichen Aufstiegsmöglichkeiten erschweren (kann).

Starke Konkurrenz zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen mit und ohne Migrationshintergrund gibt es auf dem Wohnungsmarkt von Mühlacker. Hier besteht ein genereller Mangel an Wohnraum, insbesondere fehlen bezahlbare Mietwohnungen für die mittleren und unteren Einkommensklassen in akzeptabler Qualität. Der Zugang zum Wohnungsmarkt ist dadurch für verschiedene Nachfragegruppen – junge Haushaltsgründer*innen und zuziehende Arbeitnehmer*innen gehören dazu ebenso wie Geflüchtete – stark erschwert.

Die größte Herausforderung im sozialen Zusammenleben der Einwohner*innen von Mühlacker wird von der Stadt in einem als unzureichend bewerteten Kontakt zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen gesehen, sowohl zwischen Angehörigen unterschiedlicher Zuwanderergruppen als auch zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund – auch wenn die meisten Zugewanderten schon lange in Mühlacker leben und feste Bestandteile der Stadtgesellschaft sind. Das Zusammenleben ist eher durch ein Neben- als ein Miteinander geprägt, so der Eindruck nicht nur in Verwaltung und Politik. Sprachbarrieren werden als ein Grund dafür gesehen, Erwartungen der einheimischen deutschen Bevölkerung an stärkere Integrationsbemühungen der Zugewanderten als eine weitere Ursache.

Insgesamt gibt es in Mühlacker zu wenig Austausch über unterschiedliche Erwartungen verschiedener Bevölkerungsgruppen – sowohl an die jeweils „anderen“ als auch an ein insgesamt „gutes“ Zusammenleben, konstatieren städtische und andere Akteure vor Ort. Daran knüpft aus je unterschiedlicher Perspektive ein breites Spektrum von Forderungen oder „Selbstverständlichkeiten“ an wie ein „Recht“ auf Ruhe im öffentlichen Raum, die (moralische) „Pflicht“ zur Mitwirkung in Parteien, Vereinen und anderen Institutionen des Gemeinwesens, die „Selbstverständlichkeit“ einer (sichtbaren) Ausübung der eigenen Religion oder auch nur der Wunsch nach Anerkennung der eigenen Integrationsleistungen durch andere.

5.4.2 Kommunale Strategien und Konzepte zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Ein Konzept zur Förderung der Integration gibt es in Mühlacker nicht, aber es gibt vorbereitende Arbeiten dazu. Die Stadt Mühlacker hat das Vorgängerprojekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten“ (kurz Vielfalt-Projekt) des Difu ab 2016 dafür genutzt, einen breiten Diskussionsprozess über die Herausforderungen von Zuwanderung und Integration und die Verständigung über kommunalpolitische Handlungserfordernisse anzustoßen.

Parallel zum Vielfalt-Projekt führte die Stadt unter dem Motto „Mühlackers Zukunft gemeinsam gestalten“ in 2016/2017 das „Integrierte kommunale Managementverfahren ‚Familienfreundliche, bürgeraktive & demografie-sensible Kommune‘“ durch, das über ein Landesprogramm initiiert worden

war. Ziel war die Erstellung eines Demografie-Konzeptes. Im Rahmen dieses Projektes wurde eine Vielzahl von Beteiligungsveranstaltungen (u.a. Zukunftskonferenzen in allen sieben Stadtteilen, Bilanz- und Strategiewerkstätten) durchgeführt, deren Ergebnisse in eine Reihe von konkreten Maßnahmen und Projekten in den Stadtteilen mündeten. Aus den Beteiligungsverfahren im Rahmen des Demografie-Prozesses sind in fünf Stadtteilen Stadtteilinitiativen entstanden, die weiterhin aktiv sind und vor allem durch engagierte Einzelpersonen getragen werden. Zudem haben sich sieben thematische Arbeitskreise gebildet, deren Arbeit durch die Integrationsbeauftragte koordiniert wird.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen steht die Erarbeitung von Integrationsleitlinien inklusive Themenagenda im Zentrum von Strategien zur Förderung gesellschaftlicher Integration. Kommunikation und Ko-Produktion von Akteuren aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft und damit eine „bottom-up“-orientierte Erarbeitung strategisch-konzeptioneller Vorstellungen waren der Stadt zunächst wichtiger als konzeptionelle Vorgaben. Ziel war es, damit einen breit aufgestellten Diskussionsprozess über die zunehmende Vielfalt der Stadtgesellschaft anzustoßen, sie für die Voraussetzungen eines besseren Miteinanders aller Bevölkerungsgruppen zu sensibilisieren und sich über unterschiedliche Erwartungshaltungen auszutauschen.

Auf Basis der Arbeitsergebnisse aus diesem Prozess wird ein städtisches Integrationskonzept angestrebt, das aufgrund mangelnder personeller Ressourcen bisher jedoch zurückgestellt wurde.

In der bereits genannten innerstädtischen Haupteinkaufsstraße (Bahnhofstraße) wurden Sanierungs- und Gestaltungsmaßnahmen im Kontext der Stadterneuerung umgesetzt. Im Rahmen der baden-württembergischen Gartenschau wurden 2015 zusätzlich verschiedene Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum durchgeführt. Dazu gehört insbesondere die beteiligungsintensive Entwicklung von Grün- und Freiflächen am Enzufer („Enzgärten“). Beides wird in Mühlacker gemeinhin als wichtiger Schub für ein gemeinsames „Wir-Gefühl“ bewertet, da die neu gestalteten Freiräume niedrigschwellige Begegnungen auch zwischen den Kulturen ermöglichen. Innenstadt und gesamtstädtische Situation werden seitdem deutlich positiver wahrgenommen.

Maßnahmen zur Förderung von „Teilhabe“ bzw. „gesellschaftlicher Integration“ werden gesamtstädtisch betrachtet; ein quartiersbezogener Fokus spielt – anders als noch im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines Demografie-Konzeptes – heute keine dezidierte Rolle mehr in Mühlacker.

5.4.3 Governance: Akteure, Management und Organisationsstrukturen zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Der partizipative Leitlinien-Prozess kennzeichnete bislang wesentlich das integrationsbezogene Handeln verschiedener Akteure in Politik, Verwaltung, in den Ortsteilen sowie zwischen „Rathaus“ und „Alltagswelt“. Die Federführung für den Prozess liegt beim Amt für Bildung und Kultur der Stadt Mühlacker und der dort angesiedelten Integrationsbeauftragten. Flankiert und unterstützt wird die Arbeit von einer verwaltungsinternen Steuerungsgruppe, an die Vertreter*innen unterschiedlicher Ressorts beteiligt sind (unter anderem Planen und Bauen, Bildung und Kultur, Wirtschaftsförderung, Öffentliche Ordnung). Das Gremium, zu dessen Zielen es vor allem gehört, die

ressortübergreifenden Integrationsbemühungen der Stadt und entsprechende Handlungsfelder zu koordinieren, wird bei Bedarf beispielsweise durch Vertreter*innen des Gemeinderats, von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege und der Bildungseinrichtungen erweitert. Die Arbeit des Gremiums wird von verschiedenen Akteuren insgesamt positiv bewertet; gleichwohl gibt es in Mühlacker auch Stimmen, die eine noch stärkere bzw. stringenter Koordination der verschiedenen Bereiche und ihrer Aufgaben (mit Blick auf gesellschaftliche Integration) sowie eine intensivere Vernetzung mit Akteuren auch außerhalb von Politik und Verwaltung anmahnen. Von Einzelnen wird ein Stadtteilmanagement im weiteren Sinne gewünscht, über das Verwaltungsbereiche wie Jugendarbeit, Integration oder Wohnen stärker miteinander verzahnt werden.

Außerhalb der Stadtverwaltung engagieren sich verschiedene (soziale) Einrichtungen, Träger der Freien Wohlfahrtspflege, Stadtteilvereine und Ehrenamtliche mit einem breiten Angebotsspektrum für das Zusammenleben (vor Ort) und Fragen der gesellschaftlichen Integration. Stadtteilbezogene Initiativen spiegeln ein ausgeprägtes bürgerschaftliches Engagement in Mühlacker. Das Zusammenspiel zwischen Akteuren vor Ort und Verwaltung ist ein ausschließlich informelles, das „von unten“ insgesamt positiv bewertet wird: Kurze Wege und persönliche, vertrauensvolle Kontakte in die Verwaltung sind ausschlaggebend dafür („Man kennt sich schon lange und kann gemeinsam Lösungen finden“). Ebenfalls positiv hervorgehoben wird die Unterstützung durch den Oberbürgermeister bei allen Belangen der Gemeinwesenentwicklung.

Der weitere Prozess zur Erarbeitung von Leitlinien startete im Rahmen des Projektes mit einem „Dialogforum Mühlacker 2030“ mit Vertreter*innen aus Verwaltung, Politik und sozialen Institutionen im Frühjahr 2019; hier wurden weiteres Vorgehen und Themen festgelegt. Über den Sommer 2019 trafen sich die im Rahmen des Dialogforums neu gebildeten Arbeitsgruppen – erweitert durch interessierte Bürger*innen oder auch Schüler*innen –, um an den Themen (1) Teilhabe und Mitgestaltung, (2) Sprache und Bildung, (3) Arbeit und Beschäftigung, (4) Beratung und Soziale Arbeit, (5) Begegnung und Kommunikation sowie (6) Wohnen und Quartiersentwicklung zu arbeiten. Im Ergebnis standen Befunde und Handlungsempfehlungen sowie leitlinienähnliche „Slogans“, die Ende des Jahres 2019 im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung präsentiert und diskutiert wurden. Sie bildete den Startpunkt für weitere Auseinandersetzungen mit der Frage, wie die Stadtgesellschaft in Mühlacker zukünftig zusammenleben und ihr Gemeinwesen gestalten will.

Nun ist es Aufgabe der Stadtverwaltung, auf Basis der Diskussions- und Arbeitsergebnisse handhabbarere Leitlinien zu formulieren, die nicht nur auf weitgehende Akzeptanz in der Stadtbevölkerung stoßen, sondern die vor allem auch Grundlage für Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse im Handlungsfeld Integration sind.

5.4.4 Schlussfolgerungen/Perspektiven

Die Stadt Mühlacker steht mit Blick auf die Förderung von Zusammenleben und gesellschaftlicher Integration für einen offenen Dialog mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Akteure – Vertreter*innen der Kommunalpolitik und verschiedener Amtsbereiche der Verwaltung sind ebenso beteiligt wie Träger der Freien Wohlfahrtspflege bzw. Mitarbeiter*innen ihrer (sozialen) Einrichtungen bis hin zu Schüler*innen und (anderen) Bürger*innen der Stadt.

Nun gilt es, die (bereichsübergreifenden) Arbeitsstrukturen insbesondere der Verwaltung und zwischen Verwaltung und Vor-Ort-Akteuren zu nutzen – oder auch zu modifizieren, weiterzuentwickeln –, um die Ergebnisse der Dialogprozesse im „intermediären Bereich“ in strategische und konzeptionelle Überlegungen sowie Maßnahmen und Projekte zu übersetzen. Hierbei gilt es insbesondere, erprobte Kooperationsstrukturen zu verstetigen und mit einem eindeutigen Mandat auszustatten, um damit Integration als Querschnittsthema innerhalb der Verwaltung fortzuführen. In diesem Zusammenhang erscheint es auch als zentral, mit Erwartungen „von unten“ transparent und handlungs- bzw. ergebnisorientiert umzugehen und (dadurch) die Engagementbereitschaft der Akteure in Mühlacker aufrechtzuerhalten.

5.5 Pirmasens

Die kreisfreie Stadt Pirmasens liegt in Rheinland-Pfalz am südwestlichen Rand des Pfälzerwalds. Die etwas mehr als 40.000 Einwohner*innen (Stand 2019) leben verteilt über acht Stadtbezirke. Als Mittelzentrum hat Pirmasens eine wichtige Versorgungsfunktion in Wirtschaft, Bildung, Kultur, Gesundheit und Einzelhandel für den umgebenden ländlichen Raum. Eine Regionalbahn sichert die Anbindung an die in unmittelbarer Nähe liegenden Großstädte Kaiserslautern und Saarbrücken.

In der einstigen Schuhmetropole setzte ab den 1970er-Jahren ein tiefgreifender wirtschaftsstruktureller Wandel ein, der in den 1990ern durch den Abzug der amerikanischen Streitkräfte verstärkt wurde. In Summe löste der massive Verlust von Arbeitsplätzen eine starke Abwanderung aus und führte zu einem Verlust von einem Drittel der Bewohnerschaft, weshalb Pirmasens heute zu den stark alternden Kommunen Deutschlands zählt. Von den Verlusten und Veränderungen hat sich die Stadt nie ganz erholt. Eine negative Innen- und Außensicht begleitet sie bis heute. Diese wird der Stadt nicht gerecht, die sich inzwischen – auf Basis einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur – stabilisiert hat.



Fotos: Gudrun Kirchhoff

5.5.1 Sozialstrukturelle und sozial-räumliche Herausforderungen gesellschaftlicher Integration

Die sozialen Herausforderungen, vor denen Pirmasens heute steht, lassen sich auf die Spezifik der ehemals dominanten Schuhindustrie zurückführen. Die dort Beschäftigten verfügten nur über ein geringes Qualifikationsniveau, mit dem sie in anderen Branchen oder der Selbständigkeit oft nicht Fuß fassen konnten. Zum Teil verharren sie bis heute in der Langzeitarbeitslosigkeit, was die Chancen der nächsten Generation negativ beeinflusst. Ein Drittel der Kinder und Jugendlichen in Pirmasens ist abhängig von Transferleis-

tungen. Die verfestigten Armutsmilieus konzentrieren sich auf einzelne Stadtquartiere, insbesondere auf die zentrale Innenstadt und das Winzler Viertel, in denen deshalb ein hoher Handlungsbedarf besteht.

Die Arbeitslosenquote in Pirmasens liegt mit 11,6 % (Arbeitsagentur, Berichtsmonat April 2020) weiterhin über der des Landes Rheinland-Pfalz (5,2 %). Dahinter verbirgt sich vor allem ein Mismatch aus dem in der Stadt vorhandenen und dem von den ansässigen Unternehmen nachgefragten Qualifikationsniveau der Beschäftigten. Die mittelständischen Unternehmen (Maschinenbau, Logistik, Lebensmittel- und weiterhin die Schuhproduktion) können ihren Fachkräftebedarf nicht decken, und so zieht die Stadt mittlerweile viele Berufspendler*innen insbesondere aus dem Saarland an. Bisher schlägt sich die wachsende Attraktivität des Arbeitsmarktes noch wenig in Zuzügen nieder. Zum Teil ist das auch dem Wohnungsmarkt geschuldet, denn in Teilbereichen der Stadt – die Wohngebäude befinden sich mehrheitlich im Besitz von Einzeleigentümer*innen – sind ein erheblicher Investitionsstau und Leerstände zu verzeichnen.

Der Wohnungsleerstand und die vergleichsweise günstigen Mieten in Pirmasens (der durchschnittliche Zahlungsanspruch einer Bedarfsgemeinschaft SGB II belief sich 2019 in Pirmasens auf 334 Euro, während es in Kaiserslautern 400 Euro waren) bedingten zwischen 2015 bis 2018 einen erheblichen Zuzug insbesondere von anerkannten Geflüchteten. Heute leben etwa 1.300 Geflüchtete in Pirmasens. Der Anteil aller Personen mit Migrationshintergrund liegt bei 14,6 % und damit unter dem bundesweiten Durchschnittswert. In vielen Kitas liegt aber der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund mittlerweile bei 80 %. Ausreichende Teilhabe- und Bildungschancen können so kaum gewährleistet werden. Vor diesem Hintergrund wurde auf Bitten der Stadt vom Land Rheinland-Pfalz ein Zuzugsstopp für Geflüchtete für Pirmasens erlassen.

Als weiteres Problem wurde benannt, dass („Alt“-)Zugewanderte zum Teil eigene Communities bilden, die nur wenig nach außen in Kontakt stehen. In Teilbereichen der Stadt hätten sich kulturelle Enklaven (ethnische Ökonomie, religiöse Zusammenschlüsse etc.) herausgebildet, die sich mit der Fluchtzuwanderung verstärkt hätten (z.B. syrische Community).

5.5.2 Kommunale Strategien und Konzepte zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Da die Beschäftigungssituation als zentrales Problem identifiziert wurde, setzt die Stadt seit Jahren darauf, verschiedene Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung zusammenzubringen und nach gemeinsamen Lösungen zu suchen, wie Menschen mit und ohne Migrationshintergrund stärker in den lokalen Arbeitsmarkt integriert werden können. Neben dem reinen Einkommenserwerb wird der Beitrag der Arbeit vor allem in Sinnstiftung und persönlicher Wertschätzung gesehen.

Zentrales Element zur Förderung gesellschaftlicher Integration ist der in 2008 gegründete „Pakt für Pirmasens“ (s.u.). Dieser ist ein Kooperationsnetzwerk von Haupt- und Ehrenamtlichen mit dem Ziel, die Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher in Pirmasens zu verbessern, um ihnen für die Zukunft einen Zugang in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Nach dem Vorbild des Paktes wurde in der Stadtverwaltung eine weitere Koordinierungsstelle geschaffen, mit der Bildungsangebote für Neuzugewanderte besser abgestimmt werden sollen. Diese Koordinierungsstelle ist im Amt für Jugend und Soziales angesiedelt.

Die Stadt setzt seit vielen Jahren Mittel aus der Städtebauförderung für die teilräumliche Entwicklung insbesondere der Innenstadt ein. Im Rahmen der städtebaulichen Aktivitäten wurde ein gesamtstädtisches integriertes Stadtentwicklungskonzept erstellt. Derzeit wird an einem neuen städtischen Leitbild gearbeitet, das die Potenziale der Stadt stärker herausstellen soll. Wichtige Konversionsvorhaben, wie die Umnutzung der ehemaligen Schuhfabrik Rheinberger in das heutige Dynamikum (ein Technikmuseum und Science Center) wurden aus Mitteln des Programms „Stadtumbau West“ realisiert. Das Programm Soziale Stadt wird seit vielen Jahren für die Entwicklung des Gebietes Winzler Viertel eingesetzt, in 2018 kam das Gebiet Horeb hinzu. Im Winzler Viertel werden die Aktivitäten zur baulichen und sozialen Stabilisierung des Gebietes durch ein Quartiermanagement gebündelt, welches auch die Beteiligung der Bewohner*innen organisiert und deren Empowerment fördert. Für den Horeb ist der Aufbau eines Quartiermanagements in Vorbereitung.

Für die Fußgängerzone im Innenstadtbereich wurde ein City-Management insbesondere als Anlauf- und Beratungsstelle für den Einzelhandel eingerichtet. Die bei der Wirtschaftsförderung angesiedelte Stelle soll als Schnittstelle zur Verwaltung der Koordination von Aufwertungsmaßnahmen und der strategischen Entwicklung der Fußgängerzone dienen. Es geht um die Stärkung der Innenstadt als Einzelhandelsstandort und als Begegnungsort der Bürgerinnen und Bürger.

5.5.3 Governance: Akteure, Management und Organisationsstrukturen zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Zentrale Akteure innerhalb der Verwaltung sind der Oberbürgermeister, der Bürgermeister, das Amt für Jugend und Soziales, das Stadtplanungsamt, das kommunale Jobcenter und nicht zuletzt die Wirtschaftsförderung im Bereich der Unternehmensansiedlung und Fachkräftesicherung. Sie stehen regelmäßig in engem Austausch zu den zentralen Herausforderungen der Stadt.

Aus der Sicht der Vertreter*innen der Stadt kommt dem „Pakt für Pirmasens“ eine zentrale Rolle zu. Der Pakt ist keine formalisierte Organisation, sondern versteht sich als offenes Netzwerk. Es richtet sich an alle städtischen und zivilgesellschaftlichen Institutionen sowie die interessierten Bürger*innen. Zentrales Element ist ein Koordinierungsbüro, das als Stabsstelle beim Oberbürgermeister angesiedelt ist und mit vier städtischen Mitarbeiter*innen besetzt ist. Das Koordinierungsbüro versteht sich als Mittler zu den staatlichen und nichtstaatlichen Stellen, bietet ein niedrigschwelliges Angebot für alle Beratungs- und Hilfesuchenden und vernetzt stadtweit die Akteure aus Stadtverwaltung, Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Ein Pool von etwa 200 Ehrenamtlichen ist in die Arbeit des Paktes eingebunden, deren Koordination und Vermittlung über das Koordinierungsbüro erfolgt, das dafür eine Ehrenamtsdatenbank eingerichtet hat. Die Aktivitäten und Projekte zur Förderung der benachteiligten Kinder und Jugendlichen reicht von Hausaufgabenhilfen, Sprachförderung, Kinderfreizeiten, Fahrradwerkstatt, Kleiderkammer bis zur Unterstützung bei Bewerbungen in Ausbildung und Beschäftigung sowie Praktikumsplatzensuchen.

Zudem findet regelmäßig (zwei- bis dreimal im Jahr) ein Runder Tisch statt, ein offenes Diskussionsforum unter Vorsitz des Oberbürgermeisters mit Projektbeteiligten sowie interessierten Bürger*innen, die Aktivitäten und Projekte zur Förderung benachteiligter Kinder und Jugendlicher gemeinsam erörtern

und beraten. Die Förderung von Projekten erfolgt aus Spendenmitteln, über deren Vergabe ein gewählter Förderausschuss entscheidet.

Der Fokus auf die Förderung von Ausbildung und Qualifizierung kommt auch bei der Tätigkeit des kommunalen Jobcenters zum Tragen. In enger Zusammenarbeit mit der Arbeitsagentur und der Stadtverwaltung wird versucht, die Zugänge Langzeitarbeitsloser und zugewanderter Geflüchteter in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Dies geschieht mittels Sprachförderung, niedrigschwelliger Qualifizierung durch Um- und Weiterbildung sowie individuellem Coaching durch eine externe Einrichtung.

Die Stadt reflektiert aber auch die Grenzen des Ansatzes. Insbesondere für Langzeitarbeitslose muss eine Perspektive in einem geförderten Arbeitsmarktsegment geschaffen werden, was die Stadt aber nicht allein stemmen kann. Dafür bedarf es auch einer engeren Zusammenarbeit zwischen der städtischen Wirtschaftsförderung, der IHK und den ortsansässigen Unternehmen. Im Rahmen des Werkstattprozesses wurden u.a. die Entwicklung eines passgenauen Matchings für Arbeitsuchende und der Aufbau eines Coachingangebots für Arbeitgeber diskutiert.

Insbesondere in Programmgebieten der Sozialen Stadt wird in Pirmasens mit einem dezidiert sozialräumlichen Ansatz gearbeitet. Organisational steht hier das Quartiermanagement im Mittelpunkt, zu deren Aufgaben es gehört, lokale Akteure und Projekte zu koordinieren und miteinander zu vernetzen. Im Winzler Viertel ist das Quartiermanagement seit Jahren etabliert und arbeitet eng mit Trägern der Gemeinwesenarbeit und dem Koordinierungsbüro des „Pakt für Pirmasens“ zusammen. Mit der Schaffung von Beteiligungsangeboten und der Organisation von Begegnungen sollen die gesellschaftliche Integration im Stadtteil gefördert und Menschen motiviert werden, sich in die Stadtgesellschaft einzubringen. Zudem ist das Quartiermanagement in die Bauamtsleiterkonferenz eingebunden, die die bauliche und städtebauliche Entwicklung der Quartiere innerhalb der Verwaltung koordiniert, und kann dort die sozialen und gesellschaftlichen Fragen einbringen.

Die Stadt verfügt über verschiedene soziale Träger und Institutionen, die die gesellschaftliche Integration von Zugewanderten mit Maßnahmen und Aktivitäten fördern. Ein wichtiger Partner für die Quartiersarbeit ist die Diakonie Pirmasens. Sie bietet u.a. einen Fachdienst für Migration und Integration an, der Zugewanderte umfassend in sozialen, finanziellen und persönlichen Angelegenheiten unterstützt, psychosoziale Beratung anbietet und Hilfe im Umgang mit Behörden und anderen Institutionen leistet. Die Diakonie hat darüber hinaus das Begegnungszentrum „Mittendrin“ als offenes Haus für sehr unterschiedliche Aktivitäten aufgebaut, ein Angebot an alle Bürger*innen zur Förderung von Gemeinschaft und gesellschaftlichem Miteinander.

Ein weiterer wichtiger Akteur ist das kommunale Wohnungsunternehmen „Bauhilfe Pirmasens GmbH“ mit etlichen innovativen gemeinschaftsfördernden Wohnprojekten. In einem umfassenden Beteiligungsprozess wurde z.B. zusammen mit der Stadtverwaltung und der Diakonie das gemeinschaftliche und generationenübergreifende Wohnprojekt „PS:patio!“ im Winzler Viertel im Rahmen der Sozialen Stadt entwickelt und auf einer Rückbaufäche errichtet. Die bestehenden etwa 20 Wohneinheiten werden in Zukunft um weitere 36 Wohneinheiten erweitert, wovon 16 als Einfamilienhäuser bereits in der Fertigstellung sind. Das Projekt hat zu einer Aufwertung und sozialen Stabilisierung des Quartiers beigetragen.

5.5.4 Schlussfolgerungen/Perspektiven

Pirmasens hat sowohl eine engagierte und offene Stadtverwaltung als auch eine engagierte und aktive Bürgergesellschaft. Die Akteure sind gut vernetzt, die Wege in die Stadtverwaltung sind kurz. Der Dialog zwischen Verwaltung und der Quartiers- wie auch der Akteursebene ist in Pirmasens durch den „Pakt für Pirmasens“ in gewisser Weise institutionalisiert.

„Pirmasens hat aus der Krise einen produktiven Zustand gemacht“, so ein Vertreter der städtischen Wirtschaftsförderung im Rahmen des durch das Di-fu organisierten Werkstattprozesses. Es gibt viele gute Ideen und Maßnahmen, die Stadt in ihrer Entwicklung voranzubringen und das Zusammenleben positiv zu gestalten. Doch mit der Krise habe sich ein Außenbild manifestiert, das nicht nur schwer aufzubrechen sei, sondern vor allem auch nach innen wirke. Die Armutsmilieus beeinflussen weiterhin das Bild der Stadt.

Ganz langsam gebe es aber einen Wandel in der Eigenwahrnehmung der Pirmasenser*innen und die Identifizierung mit der Stadtgesellschaft wachse, so ein Ergebnis des Werkstattprozesses. Das Engagement vieler Bürger*innen und die Lebendigkeit der Stadt seien eine große Chance. Die Stadt habe dabei die Rolle des Ermöglichers und müsse den Raum anbieten, dass sich Dinge entwickeln können. Und sie müsse neue Formate finden, mit denen sie ihre Bürger*innen besser erreichen und vermitteln kann, dass ihnen die Stadt eine Zukunftsperspektive bietet.

5.6 Saalfeld/Saale

Die Stadt Saalfeld/Saale hat 29.457 Einwohner*innen und liegt 40 km südlich der thüringischen Städtekette Erfurt, Weimar und Jena. Die Kreisstadt des Landkreises Saalfeld-Rudolstadt hat den Rang eines Mittelzentrums mit Teilfunktionen eines Oberzentrums. Kennzeichen der Stadt ist der historische Stadtkern mit vielen Baudenkmälern und hoher baukultureller Qualität. Saalfeld besteht aus insgesamt 14 Stadtteilen, von denen vier Ortsteile erst 2018/2019 eingemeindet wurden. Die größte eingemeindete Kommune ist die Saalfelder Höhe, ein Zusammenschluss aus 17 Dörfern, die im Süden an die Kernstadt angrenzt.

Mit der Inbetriebnahme der neuen ICE-Strecke durch den Thüringer Wald verlor Saalfeld 2018 seine Rolle als Bahnverkehrsknotenpunkt. Die Stadt fühlt sich seitdem „abgekoppelt“ und setzt sich für eine Wiederaufnahme der Fernverkehrsverbindungen ein. Eine gute, multimodale Verkehrsanbindung ist auch ein zentrales Anliegen des „Städtedreieck am Saalebogen“, einem Verbund, in dem Saalfeld mit Rudolstadt und Bad Blankenburg seit 1997 zusammenarbeitet. Anknüpfend an die Industriegeschichte hat sich die Region wieder zu einem bedeutenden Wirtschaftsraum entwickelt. Die Arbeitslosenquote lag im April 2020 bei 5,9 % (Bundesagentur für Arbeit).



Fotos: Ricarda Pätzold

5.6.1 Sozialstrukturelle und sozial-räumliche Herausforderungen gesellschaftlicher Integration

Trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung zählt Saalfeld/Saale zu den stark schrumpfenden Kommunen Deutschlands. Zwischen 1998 und 2017 verzeichnete die Stadt einen Bevölkerungsverlust von 16 %. Bis 2035 wird eine weitere Bevölkerungsabnahme von 14 % erwartet (Entwurf Abschlussbericht Stadtentwicklungskonzept 2035, S. 15, 22). Die demografische Entwicklung schlägt sich in den Stadtteilen unterschiedlich nieder. Mit Überalterungstendenzen kämpfen vor allem die Stadtteile mit einer homogenen Bevölkerungs- und Altersstruktur – z.B. das ab den 1960er Jahren errichtete Neubaugebiet Gorndorf. Das relativ hohe Durchschnittsalter der Gesamtstadt (47 Jahre) bedingt einen hohen Sterbeüberschuss und so kommt das positive Wanderungssaldo nicht zum Tragen.

Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept (2018) verfolgt seit 2002 auch teilräumliche Planungsansätze. In diesem Rahmen wird u.a. der Grad der Problemintensität in den Stadt- und Ortsteilen bestimmt, um entsprechende Handlungserfordernisse abzuleiten. 2018 war nur noch der Stadtteil Alte Kaserne/Beulwitz als „Gebiet mit sehr starker Problemintensität“ ausgewiesen (d.h. sehr hoher Sanierungsbedarf, hoher Leerstände, hoher Anteil an Brachflächen und städtebauliche Missständen sowie Nutzungskonflikte). Das Quartier unterscheidet sich in nahezu allen Indikatoren von der Gesamtstadt:

- es weist eine positive Einwohnerentwicklung auf,
- die Bevölkerung ist im Durchschnitt 30 Jahre alt (Gesamtstadt 47 Jahre) und
- der Anteil der ausländischen Bevölkerung liegt bei ca. 60 % (Gesamtstadt 3,9 %).

Alte Kaserne/Beulwitz ist damit der jüngste und vielfältigste Stadtteil Saalfelds und übernimmt als Hauptankunftsort für Zugewanderte einen Teil der gesamtstädtischen Integrationsaufgaben. Diese sind nicht zufällig an dem Ort gelandet, vielmehr weist das Gebiet eine lange Segregationsgeschichte auf: Viele Gebäude dienten als Mannschaftsunterkünfte und Offizierswohnungen der russischen Streitkräfte und waren dementsprechend abgeschottet. Nach Abzug des Militärs wurden in den 1990er Jahren Spätaussiedler untergebracht. Ab 1996 vergrößerte sich sukzessive der Anteil leerstehender Gebäude und es gab Überlegungen Teile des Quartiers zurückzubauen. Ein anderer Teil des Gebiets wurde als Gewerbegebiet ausgewiesen. Im Zuge der Zuwanderung Geflüchteter 2014/2015 gab man die Rückbaupläne auf. Der Landkreis mietete bereits 2012 ein Gebäude im Quartier als Gemeinschaftsunterkunft mit heute insgesamt 230 Plätzen. Nach Anerkennung verbleiben die meisten Geflüchteten am Standort und wechseln in die normalen Mietwohnungsbestände. Hier treffen sie auf eine Wohnbevölkerung, die zumeist von Transferleistungen abhängig ist und sich andere Wohnungen im Stadtgebiet nicht leisten kann. Es fehlt an sozialer Infrastruktur. Die Kinder und Jugendlichen besuchen daher Kitas und Schulen in dem sechs Kilometer entfernten Stadtteil Gorndorf und im Stadtzentrum.

Aufgrund der Randlage finden Austausch und Begegnung zwischen Einheimischen und Zugewanderten nur sehr eingeschränkt statt, so dass die Überwindung von Vorurteilen durch eigene Erfahrungen wenig wahrscheinlich ist. Trotz diverser Projekte sind die personellen und auch baulichen Brücken in die Stadtgesellschaft noch nicht sehr tragfähig.

5.6.2 Kommunale Strategien und Konzepte zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Bedingt durch niedrige Zuwanderungszahlen, wurden Integrationsaufgaben in Saalfeld/Saale lange vor allem als Baustein der Fachkräftesicherung gedacht (z.B. Sonderprogramm MobiPro-EU comes to Saalfeld-Rudolstadt zur Anwerbung von Auszubildenden, angesiedelt beim Bildungszentrum Saalfeld). Der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt hat seit 2011 ein Integrationskonzept, das 2017 überarbeitet wurde. Eine der Maßnahmen ist die Etablierung eines Integrationsmanagements auf Landkreisebene (ThiLIK).

Auf Ebene der Stadt wird Integration vor allem als soziale Herausforderung aufgegriffen. Ausgehend vom Stadtentwicklungskonzept beteiligte sich Saalfeld/Saale von 2015 bis 2017 mit dem Vorhaben „Lust auf Zukunft?! Zukunftsregion Saalebogen“ am Wettbewerb „Zukunftsstadt“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Übergeordnetes Ziel war die Entwicklung einer Vision zur Etablierung einer Willkommenskultur. Saalfeld wurde mit seinem in einem umfassenden Beteiligungsverfahren entwickelten Konzept jedoch nicht in die weiteren Wettbewerbsphasen aufgenommen. Mittlerweile ist Saalfeld mit dem Quartiersprojekt „Zwischenraum zum Ankommen Saalfeld“ im Gebiet Alte Kaserne/Beulwitz im Programm der IBA Thüringen „Arrival Stadtland“ vertreten, ein Pilotprojekt der Nationalen Stadtentwicklungspolitik des Bundes. Partner ist die Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen. Das Brachgelände, das sich zwischen Flüchtlings-

unterkünften und Wohngebäuden befindet, sollte aufgewertet und gleichzeitig die Bewohnerschaft im Stadtteil gestärkt werden. Ziel ist es, gemeinsam mit den Bewohnern, die Fläche in einen Ort des Austauschs und der Begegnung umzuwandeln, dazu zählen u.a. Kreativ- und Werkräume und eine Begegnungsstätte (multifunktionales, modulares Werkhaus).

Um die soziale und städtebauliche Situation zu verbessern, wurde das Gebiet 2018 zusammen mit dem Stadtteil Gorndorf in das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt aufgenommen. Aufgrund der Wechselbeziehungen sollen beide Stadtteile zusammen betrachtet und entwickelt werden. In diesem Rahmen wurde durch die Stadt eine strategische Sozialplanung aufgebaut. Mit der Teilnahme des Projektes an der IBA-Thüringen will die Stadt durch die Schaffung des geplanten „Werkhauses“ möglichst kurzfristig Impulse für die Aufwertung des Quartiers setzen und Beteiligungsmöglichkeiten für die Bewohner*innen schaffen.

Mit der Planung des Werkhauses verbindet die Stadt folgende Ziele:

- Aufwertung des Gebietes durch Verbesserung der kulturellen und sozialen Infrastruktur,
- Stärkung der jungen Bewohner*innen durch Partizipationsprozesse, Zugang zu Bildung und Teilhabe,
- Verbesserung des Images des Stadtteils und der Bewohnerschaft durch Sichtbarmachung der Stärken und Kompetenzen,
- Empowerment: SELBERMACHEN, gemeinwohlorientierte Gründungen fördern, Werkhaus gemeinsam betreiben,
- Implementierung bedarfsgerechter Integrationsmaßnahmen mit Wirkung auf die Gesamtstadt,
- langfristiger Einsatz des Quartiermanagements.

Zwischenzeitlich geriet das Vorhaben ins Stocken, da die zum Kauf durch die Stadt angedachten Gewerbeflächen für die Idee des „Werkhauses“ nicht zur Verfügung stehen. Die Gewerbeflächen im Besitz der LEG Thüringen sind förderrechtlich als Gewerbeflächen für die nächsten Jahre gebunden. Für einen Ersatzstandort auf nördlich der Beulwitzer Straße liegenden Grundstücken gestalteten sich die Verhandlungen mit der Eigentümerin eines Teilgrundstücks anfangs schwierig, doch der Verkauf scheint nunmehr gesichert. Die Fläche eines kommunalen Spielplatzes soll zusammen mit einer derzeit als Parkplatz genutzten Fläche Standort für das „Werkhaus“ werden. Die konkreten Planungen sollen noch in 2020 abgeschlossen werden und die Realisierung in 2021 beginnen.

5.6.3 Governance: Akteure, Management und Organisationsstrukturen zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Das Thema Integration liegt im Verantwortungsbereich des Amtes für Jugend, Sport und Soziales. Da sich die Aktivitäten auf das Gebiet Alte Kaserne/Beulwitz und das IBA-Projekt konzentrieren, gibt es vielfältige Abstimmungen und eine enge Zusammenarbeit mit dem Stadtplanungs- und dem Hochbauamt, die die infrastrukturelle Entwicklung des Gebietes forcieren. Motor des Verfahrens ist das Jugendamt.

Für die Planungen im Rahmen der IBA wurde eine Lenkungsgruppe IBA eingerichtet. Neben Vertreter*innen verschiedener Ämter der Stadtverwaltung sind in die Lenkungsgruppe auch Vertreter*innen des Landkreises aus den Bereichen Migration/Integration und Ausländerwesen sowie die Leiterin der Gemeinschaftsunterkunft eingebunden. Weitere Beteiligte sind das AWO Integrationsbüro, das Bildungszentrum Saalfeld mit seinem Quartiersmanagement sowie die mobile Jugendarbeit.

Allgemein wird eine gute Zusammenarbeit der Akteure in der Stadt hervorgehoben. Auch die Zusammenarbeit mit dem Landkreis wird als gut und vertrauensvoll beschrieben. Es gebe regelmäßige Treffen zur Abstimmung einzelner Probleme und Maßnahmen, wobei die Struktur eher informell sei und die Kooperation bedarfsorientiert erfolge.

Aus Sicht der Verantwortlichen sei es nachteilig, dass alle Initiativen und Projekte zum Thema Integration aus dem Bereich Soziales kommen. Um mehr Anerkennung und Unterstützung zu erhalten, müsste das Thema breiter aufgestellt sein. Für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung und eine nachhaltige Entwicklung des Gebiets Alte Kaserne/Beulwitz sei die Einbindung des Ressorts Nachhaltigkeit und kommunale Entwicklungspolitik wünschenswert. Doch dies sei aufgrund mangelnder personeller Ressourcen derzeit nicht absehbar.

Von großer Bedeutung für die soziale Stabilisierung des Quartiers Alte Kaserne/Beulwitz sind das Quartiersmanagement des Bildungszentrums Saalfeld und die Begegnungsstätte in der Alten Kaserne/Beulwitz mit Beratungs- und Freizeitangeboten, die durch die AWO Saalfeld und das Landratsamt betrieben werden. Das Immobilienunternehmen Adler Real Estate, das den Großteil der Wohngebäude im Quartier besitzt, stellt die Räume mietkostenfrei zur Verfügung. Das Integrationsbüro der AWO im Rainweg in der Nähe des Krankenhauses bietet geflüchteten und asylsuchenden Menschen Informationen und Hilfe an und dient gleichzeitig Ehrenamtlichen in der Flüchtlingsarbeit als Anlaufstelle. Darüber hinaus kümmern sich verschiedene Träger zumeist ehrenamtlich um Angebote und die Beteiligung der Bewohner*innen, dazu zählen der I-Punkt-Verein, die Caritas und der FAW – Bildungsträger aus Jena. Die Vielfalt der Trägerlandschaft erfordere eine ständige Reflexion über Strukturen, ihre Wirksamkeit und die Transparenz der Angebote. Die Koordination und Federführung liegen beim Quartiersmanagement und dem AWO Integrationsbüro.

Neben der eingespielten Kooperation zwischen der Stadtverwaltung und der im Gebiet Alte Kaserne/ Beulwitz tätigen Trägern sind vor allem die Sportvereine wichtige Mittler für die gesellschaftliche Integration Zugewanderter, dazu zählen der FC Saalfeld e. V., die Deutsche Soccerliga e.V. und der 1. SSV Saalfeld 92 e.V. Zu nennen ist auch die Thüringer Ehrenamtsstiftung Erfurt, die den Engagementfonds „Nebenan angekommen“ ins Leben gerufen hat. Mit diesem Fonds soll das bürgerschaftliche Engagement gestärkt, Hemmnisse abgebaut und interkulturelles Verständnis aufgebaut werden. Das Projekt „TRIANGEL-Genderspezifische Beratung und Begleitung-Geflüchtete Frauen stärken“ wird sehr engagiert von der Bildungszentrum Saalfeld GmbH mit Hilfe eines übergreifenden Netzwerkes umgesetzt.

5.6.4 Schlussfolgerungen/Perspektiven

Aus Sicht einiger Gesprächspartner*innen könnte der Austausch zwischen der Vor-Ort-Ebene und der Stadt verbessert werden und sollte vor allem stärker strategisch ausgerichtet werden. So sollten die Wohnungsunternehmen intensiver eingebunden werden, um die Folgen der sozialen Segregation und

die Qualifizierung des Quartiers Alte Kaserne/Beulwitz als Wohngebiet zu erörtern und über das IBA-Projekt hinaus mögliche Maßnahmen anzudenken. Insbesondere die kommunale Wohnungsbaugesellschaft WOBAG wünscht eine stärkere Einbindung in die Quartiersentwicklung.

Hauptfragen für einen strategischen Ansatz wären: Wie soll Wohnen zukünftig im Quartier Alte Kaserne/Beulwitz aussehen? Welche neuen Wohnformen sind notwendig? Welche Wohnungen benötigen Migrant*innen aufgrund ihrer Familienstruktur und Lebenssituation? Dafür bräuchte es eine stärkere Einbindung der Politik. Man müsse weg von der Konzentration auf Einfamilienhausgebiete und alternative und nachhaltigere Konzepte wie z.B. Mehrgenerationenwohnen oder andere alternative Wohnformen auf den Weg bringen. Dies sei langfristig auch eine Strategie, das Wohngebiet Alte Kaserne aufzuwerten. Doch derzeit müsse man sich aufgrund der Rahmenbedingungen auf eine bessere infrastrukturelle Ausstattung dieses Quartiers, wie das Werkhaus, beschränken.

Es bleibt weiterhin offen, wie Begegnung und Austausch zwischen Zugewanderten und Einheimischen ermöglicht und die Akzeptanz des Wohngebietes durch die Stadtgesellschaft erhöht werden kann. Im Rahmen des Werkstattverfahrens wurde eine stärkere Einbindung der Schulen in die Aktivitäten zur Quartiersentwicklung und der sozialen Integration diskutiert (z.B. Teilnahme am Sommerfest). Man müsse neue Projektideen und Formate entwickeln, die mehr Austausch und Kommunikation ermöglichen. Zudem könne eine positive Kommunikation über das Quartier durch eine gute Öffentlichkeitsarbeit zu einer Imageverbesserung des Quartiers beitragen.

Zentral für die Zukunft des Quartiers Alte Kaserne/Beulwitz und die Integration seiner Bewohner*innen wird seine Weiterentwicklung und Qualifizierung als Wohngebiet angesehen, die eine bauliche Brücke zur Gesamtstadt einschließt. Konzeptionell müsste dabei die Entwicklung der Gewerbeflächen integriert werden. Wie und welche Gewerbe könnten positive Impulse für das Gebiet setzen? In diesem Zusammenhang wird die ethnische Ökonomie als Möglichkeit diskutiert, das Selbstverständnis der Zugewanderten zu stärken und gleichzeitig zur Aufwertung des Quartiers beizutragen. Insgesamt müsse man bessere Bleibeperspektiven für die Geflüchteten durch den Zugang zu Beschäftigung und Arbeit schaffen. Dafür seien eine engere Kooperation zwischen Jobcenter und den lokalen Unternehmen wünschenswert mit gemeinsamen Maßnahmen und Programmen. Im Rahmen des Werkstattprozesses wurde zur besseren Verzahnung der zentralen kommunalen Handlungsfelder eine Art „Task Force Zusammenleben/Zusammenhalt“ als langfristig angelegte Kooperationsstruktur mit eindeutigen Mandat und ausreichenden Ressourcen für die Zusammenarbeit als Wunsch formuliert.

5.7 Weißenfels

Die sachsen-anhaltinische kreisangehörige Stadt Weißenfels an der Saale liegt im Dreiländereck von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nahe den Großstädten Halle und Leipzig. Die Stadt mit ihren zwölf eingemeindeten Ortschaften auf einer Gesamtfläche von knapp 114 km² und mit rund 40.500 Einwohner*innen (Stand 31.12.2018) hat die Funktion eines Mittelzentrums im Burgenlandkreis. Nach starker Deindustrialisierung im Zuge der „Wende“ mit deutlichen Arbeitsplatzverlusten in der ehemaligen Schuhindustrie ist die heutige Wirtschaftsstruktur nach entsprechenden Unternehmensansiedlungen durch die Lebensmittelindustrie inklusive Fleischverarbeitung geprägt; die Arbeitslosenquote hat sich in Weißenfels bei 7,1 % stabilisiert (Bundesagentur für Arbeit 04/2020).



Fotos: Ricarda Pätzold

5.7.1 Sozialstrukturelle und sozial-räumliche Herausforderungen gesellschaftlicher Integration

Herausforderungen mit Blick auf Fragen gesellschaftlicher Integration zeigen sich in Weißenfels in einer negativen Bevölkerungsdynamik, dem Aufeinandertreffen von Bevölkerungsgruppen in unterschiedlicher sozio-ökonomischer Lage mit oder ohne Zuwanderungshintergrund sowie in Segregationstendenzen, die zu Anzeichen einer sozial-räumlichen Fragmentierung der Stadt führen.

Zwischen 1991 und 2006 musste Weißenfels einen Bevölkerungsrückgang von 18,5 % verzeichnen. Die verstärkte Zuwanderung von Menschen aus Südost- und Osteuropa, die in Verbindung mit der Ansiedlung eines Schlachthofs der Firma Tönnies steht, und der Zuzug Geflüchteter milderte zunächst den Schrumpfungstrend, allerdings sehen Bevölkerungsprognosen bis zum Jahr 2030 einen weiteren Rückgang der Einwohnerzahl um rund 13 % voraus (Wegweiser Kommune, Bertelsmann Stiftung), verbunden mit Tendenzen einer Überalterung der Stadtbevölkerung.

Knapp 13 % der Einwohner*innen von Weißenfels haben einen Migrationshintergrund, fast alle sind Ausländer*innen ohne deutschen Pass. Der größte Teil von ihnen stammt aus Polen, gefolgt von Menschen aus Bulgarien, Rumänien und Ungarn, von denen viele (temporär) als Niedriglohnbeschäftigte in der Nahrungsmittel- bzw. Fleischverarbeitungsindustrie arbeiten. Während viele polnische Arbeitskräfte (vertragliche) Sicherheit für einen längeren Aufenthalt haben, daher zum Teil ihre Familien nachholen und auch andere Beschäftigungsmöglichkeiten (zum Beispiel im Handwerk) suchen, verfügen viele Zugewanderte aus Rumänien und Bulgarien nur über temporäre Arbeitsverträge und planen, nach Vertragsende in ihre Heimatländer zurückzukehren. Sie haben daher eine wesentlich geringere Ortsbindung und „Integrationsbereitschaft“ – so die These – als andere Quartiers-

bewohner*innen. Außerdem leben in Weißenfels laut Angaben der Stadt rund 1.200 geflüchtete Menschen. Welche sozial-räumlichen Implikationen sind damit verbunden? Große Herausforderungen im sozialen, aber auch städtebaulichen und infrastrukturellen Bereich konzentrieren sich unter anderem auf die Weißenfelder Neustadt und hier vor allem auf den gründerzeitlichen Süden des Stadtteils. In der Neustadt wohnt ein Großteil der Zugewanderten aus Südost- und Osteuropa, die hier auf „alteingesessene“ und zum Teil (anderweitig) prekarierte Nachbar*innen treffen – viele von ihnen sind abhängig von Transferleistungen und verfügen über nur geringe soziale und kulturelle Ressourcen. Diese Veränderungen in Richtung einer stärkeren sozialen Durchmischung und sozialstrukturellen Differenzierung haben sich vor allem während der letzten acht bis fünf Jahre – also innerhalb eines vergleichsweise kurzen Zeitraums – ereignet, was vor Ort teilweise zu großer Verunsicherung geführt hat. Beobachtet werden die Entstehung von „Parallelgesellschaften“ („alteingesessene“ Deutsche versus Niedriglohnarbeiter*innen aus [Süd-]Osteuropa in prekären Wohnverhältnissen: „Man pflegt seine eigene Kultur“), verbunden mit gegenseitiger Ablehnung bis hin zu Fremdenfeindlichkeit der „Alteingesessenen“. Im Zusammenleben vor Ort kommt es immer wieder zu Konflikten, die sich im öffentlichen Raum zeigen: (Sperr-)Müllproblematik, „offener“ Alkoholkonsum, Lärmbelästigung, Vandalismus. Die Schulen vor Ort signalisieren zunehmende Schwierigkeiten insbesondere mit der Beschulung von Kindern der Zugewanderten, die nur für kurze Zeit und ohne entsprechende Sprachkenntnisse in die Klassen integriert werden müssen.

In der Perspektive „professioneller“ Akteure verfestigt sich die Einschätzung, Bewohner*innen der Neustadt angesichts der Herausforderungen vor Ort zu „verlieren“ – mit Blick auf ihr Engagement und ihre Mitwirkungsbereitschaft angesichts als unzureichend empfundener Reaktionen (von Politik und Verwaltung) auf die Herausforderungen oder sogar in Form von Abwanderung (in andere Stadtteile).

Die Entwicklungen in der Neustadt werden von einem zunehmenden Rechtspopulismus begleitet, mit dem umzugehen in Politik und Verwaltung noch keine befriedigende Lösung gefunden worden ist. Als übergeordnete Herausforderung wird es (daher) gesehen, in der Neustadt ein stärkeres „Wir-Gefühl“ sowie in der Gesamtstadt eine größere Akzeptanz der Neustadt zu befördern. Damit gewinnen die Themen Kommunikation und Information, Aktivierung und Beteiligung eine besondere Bedeutung.

Für eine stärkere sozial-räumliche Integration des Stadtteils in den gesamtstädtischen Kontext müssen ab 2023 zudem kreative Wege gefunden werden, mit den Auswirkungen der geplanten Entwicklung des Bahnhofsumfeldes umzugehen. Durch den damit einhergehenden Abbruch einer Brücke über die Saale wird die wichtigste Straßenverbindung zwischen Innenstadt und Neustadt für mehrere Jahre unterbrochen sein. Perspektivisch bietet diese Maßnahme allerdings in Verbindung mit der Entwicklung des ehemaligen Kinos „Gloria“ (Bauhaus-Architektur) die Chance, den Eingang zur Neustadt einladender zu gestalten und so räumlich-mentale Barrieren abzubauen.

5.7.2 Kommunale Strategien und Konzepte zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Landkreis und Stadt haben verschiedene Konzepte erarbeitet, die eine Basis für Maßnahmen und Projekte zur Stärkung gesellschaftlicher Integration in Weißenfels sind bzw. sein können. Dazu gehört ein Integrationskonzept, das

der Burgenlandkreis bis Ende des Jahres 2017 erstellt hat und seitdem weiterentwickelt bzw. anpasst.

Für die Integration der Zugewanderten, insbesondere der Geflüchteten, hat die Stadt Weißenfels in 2015 die Initiative „Engagiertes Weißenfels“ gegründet, ein Zusammenschluss der Stadt mit den beiden christlichen Kirchengemeinden, Vereinen sowie engagierten Einzelpersonen. Die Initiative hat, unter Federführung der Stadt, eine Koordinierungsstelle für Fragen der Zuwanderung und Integration im Stadtzentrum eingerichtet, die neben Beratungsangeboten auch Begegnung und Kommunikation der unterschiedlichen sozialen und kulturellen Gruppen ermöglicht.

Die Stadt Weißenfels verfolgt das Thema Integration außerdem im Zuge der Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, in dem Fragen des Zusammenlebens ohnehin eine zentrale Rolle spielen. Programmgebiet ist seit dem Jahr 2011 der Teilraum Weißenfels Mitte, in dem zwischen 2015 und 2018 auch das ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“ durchgeführt wurde, das die Entwicklung und Stärkung der lokalen Ökonomie insbesondere des Einzelhandels zum Schwerpunkt hatte. Ursprünglich war angedacht, die Förderkulisse der Sozialen Stadt auf die Weißenfelder Neustadt auszuweiten, um auch hier zukünftig Fragen der sozialen und gesellschaftlichen Integration stärker mit Projekten und Maßnahmen untersetzen zu können. Da allerdings im Zuge der Neuausrichtung der Städtebauförderung im Jahr 2020 erstens dieses Programm in der bisherigen Form nicht mehr weitergeführt wird und, zweitens, das Land Sachsen-Anhalt bereits signalisiert hat, für Weißenfels eher (gesamtstädtische) Förderprioritäten in den Bereichen Städtebau sowie Denkmalschutz und damit Umsetzungsmöglichkeiten für das neue Programm „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Orts- und Stadtkerne“ zu sehen, müssen für die sozial-integrativen Belange der Neustadt andere Optionen gefunden bzw. daraus entwickelt werden.

Planerische Grundlage für Aktivitäten in Weißenfels ist das überarbeitete bzw. aktualisierte Integrierte Stadtentwicklungskonzept aus dem Jahr 2008, das nun mit Ratsbeschluss von Anfang 2020 als „Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept für die Stadt Weißenfels 2030 (INSEK 2030)“ vorliegt. Es legt – stärker als bei seinem Vorgänger – einen Fokus vor allem auf stadtplanerische Belange; teilräumliche Planungen bzw. quartiersbezogene Konzepte können daraus gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt entwickelt werden. Damit stellt sich die Frage, wie insbesondere diejenigen Überlegungen zu sozial-räumlichen Entwicklungszielen für die Neustadt weiter verfolgt werden können, die vor allem im sozial-integrativen Bereich liegen. Zu den bisherigen Zielüberlegungen gehören:

- Aufwertung des öffentlichen Raums,
- stärkere Durchmischung der Bevölkerung,
- stärkere Vernetzung von lokalen Akteuren und unterschiedlichen „Communities“ der Stadtteilbevölkerung,
- Entwicklung eines gemeinsamen „Wir-Gefühls“,
- Weiterentwicklung bzw. Ergänzung der sozialen Infrastruktur vor Ort (Schulen, Ärztehaus etc.); dabei Nutzung bereits bestehender Strukturen (siehe Punkt 3),
- Einrichtung eines Stadtteilzentrums in einem Altbau-Komplex aus ehemaliger Gaststätte, ehemaligem Kino und Sporthalle als baulich-physischer Anker der Gemeinwesenentwicklung im Stadtteil: räumliche

Bündelung von (Beratungs-)Angeboten im sozialen Bereich, Identifikationsort, attraktiver Treffpunkt „in der Mitte“, Veranstaltungsort etc.

Generell soll es auch darum gehen, die Rolle der Neustadt in Weißenfels und die Leistungen, die dieser Stadtteil im Bereich der sozialen Integration für die Gesamtstadt erbringt, stärker herauszustellen. In diesem Zusammenhang ebenfalls wichtig ist es, sich mit dem Binnen- und dem Außenimage der Neustadt auseinanderzusetzen.

Hinsichtlich konkreter Maßnahmen bzw. einer Umsetzungsstrategie, mit der diese Ziele realisiert werden können, wurde von Akteuren sowohl der Verwaltungs- als auch der Vor-Ort-Ebene teilweise kritisch bemerkt, dass klare strategische und – daraus abgeleitet – maßnahmenbezogene Zielsetzungen für die sozial-räumliche Entwicklung der Neustadt vermisst werden. Aus der Kritiker*innenperspektiven notwendig sind ein dezidiertes Stadtteilentwicklungskonzept oder vergleichbare konzeptionelle Grundlagen als gemeinsame Handlungsbasis aller Akteure.

5.7.3 Governance: Akteure, Management und Organisationsstrukturen zur Förderung gesellschaftlicher Integration

Ein stärkeres gemeinsames Handeln von Politik, Verwaltung und Vor-Ort-Akteuren ist neben den genannten inhaltlich-thematischen Überlegungen ein zentrales Ziel mit Blick auf die Entwicklung der Neustadt bzw. die Förderung gesellschaftlicher Integrationsprozesse in diesem Stadtteil. Dabei spielt auch das Thema „Erreichbarkeit von Bewohner*innen“ – also Aktivierung und Partizipation – eine zentrale Rolle. Damit sind unterschiedliche Akteurskreise und ihre Handlungsebenen sowie deren Zusammenspiel in einer stadtteilorientierten Mehrebenen-Governance angesprochen.

Auf der Vor-Ort-Ebene der Neustadt gibt es ein breites Spektrum lokaler Institutionen, Organisationen und auch von Einzelpersonen, die – teilweise vernetzt und in Zusammenarbeit – Beiträge zum Zusammenleben vor Ort leisten, den Stadtteilbewohner*innen als Anlaufstellen vor Ort dienen und Aktivierungs- und/oder Beteiligungsaufgaben übernehmen (können). Dazu gehören:

- Stadtteilbüro als Treffpunkt, Bezugsort, Anlauf- und Beratungsstelle für Stadtteilbewohner*innen (Trägerin: Stadt Weißenfels);
- AG Neustadt: rund zwölf Akteure (Gewerbetreibende, Vertretungen der Stadtverwaltung, Einzelpersonen), die Interessen und Bedarfe vor Ort identifizieren sowie Handlungsmöglichkeiten „von unten“ entwickeln;
- Kinder-, Jugend- und Familientreff „Die Brücke“ (Trägerin: Caritasverband für das Bistum Magdeburg) mit einem Schwerpunkt Jugendsozialarbeit;
- Integratives Kinder-Eltern-Zentrum „Kleeblatt“ (Trägerin: Integra Weißenfeler Land gGmbH) und Kindertagesstätte „Anne Frank“ (Trägerin: Stadt Weißenfels), die beide unter anderem auch Elternarbeit leisten;
- Teestube der Diakonie, in deren Räumen Menschen einen Ort finden, die aus verschiedenen Gründen wie Langzeitarbeitslosigkeit, Suchtprobleme, Wohnungslosigkeit oder finanzielle Notlagen an den Rand der Gesellschaft geraten sind;
- Herder-Grundschule, Sekundarschule Neustadt;

- WWV Wohnungsbau Wohnungsverwaltung Weißenfels GmbH sowie WBG Wohnungsbaugenossenschaft Weißenfels/Saale eG, die beide bezahlbaren Wohnraum vermieten – unter anderem an zugewanderte Menschen aus Südost- und Osteuropa, die in der Niedriglohnökonomie des lokalen Schlachthofs beschäftigt sind;
- Kunst- und Kulturprojekt BRAND-SANIERUNG: Ausstellungen und andere Veranstaltungen vor Ort;
- Gasthof „Stadt Weißenfels“, der unter anderem Kinoabende veranstaltet und ein wichtiger Treffpunkt insbesondere für „Alteingesessene“ ist.

Damit verfügt die Neustadt über – auch im Vergleich mit anderen Stadtteilen – relativ viele „Komm“-Strukturen, nicht jedoch über „Geh“-Strukturen im Sinne einer zugehenden, Kontakt aufnehmenden, Meinungen und Bedarfe identifizierenden, „aktivierenden“ Sozial- bzw. Gemeinwesenarbeit („Ohr am Boden“). Ebenso fehlt bislang (quasi als „dritte Säule“) eine koordinierende, vernetzende Institution vor Ort – zum Beispiel in Form eines Quartiermanagements. Kritische Stimmen sprechen sich hier für eine stärkere Institutionalisierung und Professionalisierung aus, konkreter für eine Besetzung mit Fachkräften sowohl aus dem planerischen als auch dem sozialarbeiterischen Bereich („Tandem“, Interdisziplinarität). Auch die Ausstattung einer solchen Institution mit einem Verfügungsfonds – in der Regel handelt es sich um 10.000 bis 25.000 Euro für einen bestimmten Zeitraum – wird von verschiedenen Akteuren angemahnt. Damit wiederum können kleinere Projekte im Stadtteil unabhängig von Politik und Verwaltung, unbürokratisch, zeitnah und hochgradig partizipativ realisiert werden.

Mit Blick auf (weitere) zentrale Akteure und Akteurskonstellationen in der Neustadt stellen insbesondere Politik und Verwaltung einerseits fest, es gebe zu wenige Multiplikator*innen im Stadtteil und nur wenige Aktive, die hier etwas bewegen (wollen). Auf der anderen Seite ist vor allem mit der AG Neustadt eine Akteurskonstellation präsent, die sich als Kooperationspartner und „Motor“ vor Ort anbieten (kann).

Auf der Ebene von Stadtrat und Stadtverwaltung lässt sich feststellen, dass die Förderung von gesellschaftlicher Integration und Zusammenleben in Weißenfels generell eine breite Rückendeckung hat. Im politischen Arbeitsgremium AG Stadtteilarbeit, an der je eine Vertretung der Stadtratsfraktionen teilnimmt, sollen „politische Weichenstellungen“ auch für die Neustadt vorgenommen werden.

Auf der Verwaltungsebene liegen auch für die Neustadt wesentliche Zuständigkeiten in Händen des Bereichs Stadtplanung – insbesondere mit Blick auf das Stadtentwicklungskonzept –, während für sozial-integrative Fragestellungen der Bereich Gleichstellung und Integration und hier vor allem die Kommunale Gleichstellungsbeauftragte/Beauftragte für Integration, Senioren, Behinderte verantwortlich sind. Hinzu kommt der Fachbereich Bürgerdienste, der für ein breites Spektrum an Aktivitäten verantwortlich ist: Umgang mit „wilder“ Müllentsorgung und Lärmbelästigung über das (Schul-)Meldewesen bis hin zum Management der Versorgung mit Kita-Plätzen.

Verschiedene Akteure in Weißenfels wünschen sich nun eine stärkere bzw. stärker institutionalisierte ressortübergreifende Zusammenarbeit auf der Verwaltungsebene, um allen relevanten Fachbereichen ein abgestimmteres Handeln für die sozial-räumliche Entwicklung von Teilräumen wie der Neustadt zu ermöglichen. Dazu müssten – ebenfalls aus der Perspektive Weißenfelder Akteure – entsprechende (Personal-)Ressourcen aufgebaut, Aufgabengebiete und Zuständigkeiten klar definiert sowie organisational abgebildet, Strukturen der Zusammenarbeit verlässlich organisiert werden. Dazu gehört

auch der Umgang mit etwaigen Befürchtungen, integrative sozialraumorientierte Handlungsansätze könnten zu einer „Verschiebung von Verantwortung“ zwischen Verwaltungsbereichen oder zu einer „Neiddiskussion“ zwischen verschiedenen Stadtteilen führen. Darüber hinaus wurde angeregt, ein Beteiligungsmanagement in der Weißenfelder Stadtverwaltung einzurichten.

Ein institutionalisierter Dialog zwischen Verwaltungs- und Quartiersebene (Neustadt) ist in Weißenfels bislang nicht etabliert worden. Gleichwohl finden sich hier mehrere Ansätze „faktischer“ Vermittlungsarbeit:

- Die Kommunale Gleichstellungsbeauftragte/Beauftragte für Integration, Senioren, Behinderte der Stadt Weißenfels ist Mitglied der AG Neustadt und bildet damit eine Schnittstelle zwischen Verwaltungs- und Stadtteilenebene. Da sie für diese Scharnierfunktion allerdings keinen dezidierten Arbeitsauftrag hat bzw. weil ihr dafür ein offizielles Mandat fehlt, bleibt es nach Aussage einiger Gesprächspartner*innen oftmals unklar, welche Ebene sich Handlungsnotwendigkeiten annehmen soll, die vor Ort identifiziert wurden: Quartiersakteure auf der lokalen Ebene oder die Verwaltung und – wenn ja – welcher Bereich mit welchem Auftrag? Auf der Vor-Ort-Ebene wurde daher der Wunsch geäußert, die Verwaltung solle nicht nur permanent im Stadtteil präsent sein, sondern hier vor allem eine institutionalisierte Koordinierungsstelle zwischen Neustadt und Verwaltung samt Vor-Ort-Büro einrichten: „Wir brauchen vor Ort jemanden, der Dinge permanent koordinieren kann“, auch weil Stadtteil-Akteuren die Zuständigkeiten von Verwaltungsmitarbeiter*innen für verschiedene Themenbereiche oftmals unklar seien. Andere Überlegungen, einen Stadtteilverein ohne Verwaltungsbeteiligung zu gründen, zielen in Richtung einer stärkeren Verantwortungsübernahme durch Quartiersakteure.
- Die AG Neustadt (Stadtteilenebene) und die AG Stadtteilarbeit (Kommunalpolitik) treffen sich, um beispielsweise gemeinsam zu erörtern, welche Relevanz das überarbeitete Stadtentwicklungskonzept für die Neustadt hat bzw. haben kann.
- Die Stadtverwaltung steht in Kontakt zu Hauseigentümer*innen, um gemeinsam mit ihnen vor allem die Themen (Sperr-)Müllproblematik und Lärm „vor der Haustür“ in Angriff zu nehmen. Darüber hinaus hat die Stadt Weißenfels Kontakt zu großen Arbeitgebern im Stadtgebiet bzw. zu deren Subunternehmen aufgenommen, um vor allem die Unterbringungssituation ihrer temporären Arbeitskräfte zu verbessern.

Kritische Stimmen in Weißenfels thematisieren das Problem der „zwei Geschwindigkeiten“ von Stadtteil und Verwaltung: Auf der Vor-Ort-Ebene besteht der starke Wunsch, dass Beteiligungsergebnisse und Ideen „von unten“ schnell umgesetzt werden, was allerdings aufgrund der (zeitaufwändigen) Verfahren und Entscheidungswege der Verwaltung oftmals nicht möglich erscheint. „Es dauert alles viel zu lange“, und es bestehe die Gefahr, Menschen vor Ort zu „verlieren“, wenn seitens der Verwaltung nicht schneller und sichtbarer gehandelt wird: „Die Leute müssen sehen, dass etwas passiert“, dass es „sichtbare Zeichen einer Weiterentwicklung gibt“, lauten entsprechende Aussagen. Und: „Bisher bleiben viele Ideen einfach stecken, weil sich niemand berufen fühlt, sie umzusetzen“.

5.7.4 Schlussfolgerungen/Perspektiven

Der Umgang mit Herausforderungen in den Bereichen Zusammenleben und gesellschaftliche Integration konzentriert sich in Weißenfels derzeit vor allem auf den Stadtteil Neustadt. Hier und in Politik und Verwaltung sind

entsprechende Ideen und Konzepte entwickelt worden und sind unterschiedliche Akteure involviert – sowohl im Rahmen ihrer institutionellen Tätigkeiten als auch ehrenamtlich.

In der nahen Zukunft geht es nun darum, die konzeptionellen Grundlagen stärker in Richtung Stadtteilorientierung zu schärfen bzw. weiterzuentwickeln sowie in der Verwaltung, vor Ort und zwischen diesen beiden Ebenen Strukturen einer integrativen, quartiersorientierten Arbeitsweise zu etablieren. Dazu kann es gehören, auf der Verwaltungsebene Zuständigkeiten klarer zu definieren und zugleich die bereichsübergreifende Zusammenarbeit zu stärken. Auf der Stadtteilebene erscheint es gewinnbringend, eine Schnittstellenfunktion zwischen lokalen Akteuren sowie zwischen Vor-Ort- und Verwaltungsebene zu institutionalisieren („Kümmerer“, „Quartiermanagement“) und zugehende Gemeinwesenarbeit zu stärken.

Die angedachte Einrichtung eines Stadtteilzentrums als baulicher Anker und neue „Mitte“ des Gemeinwesens hat als eine dritte Handlungssäule das Potenzial, die soziale Stadtteilentwicklung in der Neustadt voranzubringen.

6. Kommunale Praxis in der Querschau

Bei allen stadt-, wirtschafts- und sozialstrukturellen Unterschieden zeigen die sechs Projektkommunen mit Blick auf Herausforderungen und Herangehensweise an das Thema gesellschaftliche Integration viele Ähnlichkeiten. Damit zusammen hängen Fragen einer „guten Governance“ zur Beförderung des Zusammenlebens.

Herausforderung „gesellschaftliche Integration“

In allen sechs Städten zeigt sich: „Integration“ meint schon lange nicht mehr (nur) den Umgang einer „Aufnahmegesellschaft“ mit „den Zugewanderten“, „Ausländer*innen“, „Menschen mit Migrationshintergrund“. Das Thema „Integration“ wird (mittlerweile) viel weiter gefasst und bezieht sich generell auf das Zusammenleben unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in der jeweiligen Stadt bzw. in einzelnen Stadtgebieten, Ortsteilen, Quartieren. Die damit zusammenhängenden Herausforderungen weisen ein vergleichsweise breites Spektrum mit unterschiedlichen Raumbezügen auf und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- sozial-räumliche Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in bestimmten Teilräumen, Ortsteilen/Quartieren (Bad Hersfeld, Merzig, Mühlacker, Pirmasens, Saalfeld, Weißenfels),
- unzureichende soziale Infrastrukturen vor Ort (Merzig, Saalfeld, Weißenfels),
- Verfestigung eines Nebeneinanders verschiedener Bevölkerungsgruppen/„Communities“, unzureichender Kontakt untereinander (Merzig, Mühlacker, Pirmasens, Saalfeld, Weißenfels),
- Ressentiments, Konflikte bis hin zu Fremdenfeindlichkeit (Mühlacker, Saalfeld, Weißenfels),

- unzureichender Austausch der Stadt(teil)gesellschaft zur Frage „Wie wollen wir zusammenleben?“ (Bad Hersfeld, Mühlacker, Weißenfels),
- „Mismatch“ von Anforderungen der lokalen Wirtschaft und Qualifikationen von Arbeitssuchenden für den Arbeitsmarkt (Pirmasens).

Ziele, Konzepte, Herangehensweisen

Mit Blick auf die Ziele, die in den sechs Projektkommunen angesichts ihrer jeweiligen Situation formuliert wurden, lassen sich im Wesentlichen zwei „Kategorien“ identifizieren: sozialraumorientierte, meist konzeptionell unterlegte Ansätze einer integrativen Quartiersentwicklung sowie gesamtstädtisch ausgerichtete, beteiligungsintensive Dialogformate.

Diejenigen Städte, die sozialräumliche Ansätze verfolgen oder anstreben, können meist auf Erfahrungen mit der Umsetzung der Städtebauförderungsprogramme „Stadtumbau“ (Ost oder West) und „Soziale Stadt“ zurückgreifen, die sie nun entweder auf neue Gebietskulissen zu übertragen versuchen (vor allem Merzig, Weißenfels) oder weiter nutzen (vor allem Pirmasens, Saalfeld). Inhaltlich geht es stets darum, städtebauliche Strukturen zu verbessern (Wohnumfeld, öffentlicher Raum), soziale Infrastrukturen und ihre Angebote aufzubauen, auszuweiten und/oder stärker miteinander zu vernetzen, geeignete Aktivierungs-, Beteiligungs- und Managementstrukturen aufzubauen (siehe nachfolgende Abschnitte) sowie das Außen- und Binnenimage der betroffenen Gebiete zu verbessern. Die „Kunst“ dabei ist es stets, den investiven Strukturansatz der Städtebauförderung mit sozial-integrativen Maßnahmen bis hin zu Gemeinwesenarbeit zu kombinieren. Hinzu kommt angesichts der Umstrukturierung der Städtebauförderung im Jahr 2020, dass auf der kommunalen Ebene teilweise noch Unsicherheiten bestehen, wie mit diesen veränderten Rahmenbedingungen umgegangen werden kann: Welche Strukturen, Prozesse, Maßnahmen und Managementelemente sind förderfähig?

Mit vor allem (auch) dialogorientierten Ansätzen verfolgen insbesondere die Städte Bad Hersfeld, Pirmasens und Mühlacker die Ziele, zwischen unterschiedlichen Gruppen der Stadtgesellschaft einen Austausch zu verschiedenen Fragen des Zusammenlebens zu initiieren – so geht es in Mühlacker um die Entwicklung von Integrationsleitlinien, in Pirmasens um die Vernetzung bildungs- und arbeitsmarktbezogener Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung. Dabei wird beim „bottom-up“-Ansatz in Mühlacker auf übergeordnete konzeptionelle Überlegungen und konkrete sozialräumliche Aktivitäten verzichtet, während die Vernetzungsarbeit in Pirmasens auf gesamtstädtischer Ebene (Leitbild, integriertes Stadtentwicklungskonzept) und teilweise im Quartier („Soziale Stadt“, „Stadtumbau West“ mit entsprechenden Handlungskonzepten und -strukturen) solche Einbettungen dezidiert vorsieht.

In Bad Hersfeld ist es ein Ziel, zunächst einen systematischen Überblick über integrationsrelevante Angebote zu erlangen und entsprechende Angebotsträger sowohl untereinander als auch mit der Verwaltung (Stadt und Landkreis) stärker zu vernetzen.

„Gute Governance“ für gesellschaftliche Integration

Obwohl fünf der sechs Projektkommunen kreisangehörig sind, das Thema Integration in der Regel auf der Kreisebene formal verortet ist und in zwei Fällen (Burgenlandkreis, Landkreis Hersfeld-Rotenburg) auch ein Integrationskonzept auf Landkreisebene vorliegt, wurde auf die Zusammenarbeit

von Kreis und Stadt im Projektverlauf eher wenig Bezug genommen bzw. diese meist nicht besonders hervorgehoben. Ausnahmen sind die Stadt Saalfeld und der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, wo sich Vertreter*innen der relevanten Amtsbereiche von Kreis und Stadt regelmäßig zu Integrationsfragen treffen und – wie vor Ort betont wird – gut zusammenarbeiten, und Bad Hersfeld, wo eine stärkere Vernetzung und Kooperation zwischen Landkreis und Stadt angestrebt wird.

Mit Blick auf die jeweilige Stadtspitze wird in allen Projektkommunen betont, wie wichtig die Rückendeckung von Kommunalpolitik und (Ober-)Bürgermeister*in für ein erfolgreiches Handeln im Themenbereich gesellschaftliche Integration ist – dies insbesondere wenn es darum geht, regelmäßige Verständigungen zwischen Politik und Verwaltung herbeizuführen, verlässliche fachbereichsübergreifende Arbeitsstrukturen auf der Verwaltungsebene einzurichten, eine dezidierte Quartiersorientierung zu verfolgen, umfangreiche Beteiligungsansätze zu realisieren und vor allem Beteiligungsergebnisse in kommunales Handeln einfließen zu lassen. Oder – frei „übersetzt“: Politik und Verwaltung sollten „an einem Strang ziehen“, in der Verwaltung sind alle Bereiche für die Stadtgesellschaft „zuständig“, wobei „Stadt vor Ort stattfindet“, wo Bewohner*innen die Expert*innen für ihre Lebenswelten sind und erwarten, dass auf Aktivierung, Beteiligung, Mitwirkung auch „Taten folgen“ (nicht nur, aber auch der Verwaltung).

Auf der Verwaltungsebene wird deutlich, dass Erfahrungen aus der Umsetzung integrierter Städtebauförderungsprogramme wie „Stadtumbau“ und/oder „Soziale Stadt“ bzw. integrativer Großprojekte (IBA o.Ä.) „Motoren“ für eine selbstverständliche und routinierte Kooperation unterschiedlicher Fachbereiche untereinander sowie mit Dritten (s.u.) sind oder sein können – dies zeigen vor allem die Beispiele Merzig, Pirmasens und Saalfeld. Fehlen dagegen solche Erfahrungen und lassen sich daher Ressourcenaufwand bzw. Aufwand-Nutzen-Relation nicht aus eigener Anschauung ableiten, scheint es dieses Arbeitsprinzip deutlich schwerer zu haben. Im Projektverlauf hat sich gezeigt, dass dann allerdings die Frage gestellt werden muss, welcher Amtsbereich mit welchen Personalressourcen für gesellschaftliche Integration „zuständig“ sein soll, wie ein qualifizierter Informationsfluss innerhalb der Verwaltung sichergestellt wird und wie die Schnittstellen zu anderen Bereichen organisiert werden können, ohne dort „Vermeidungshaltungen“ zu evozieren – vorausgesetzt dem Thema gesellschaftliche Integration wird generell eine gewisse Dringlichkeit oder sogar Priorität beigemessen.

Mit Blick auf die Umsetzungsebenen Gemeinde/Stadt- oder Ortsteile zeigt sich: Ohne geeignete Vor-Ort-Strukturen ist die Förderung gesellschaftlicher Integration nur sehr eingeschränkt möglich. Diese einfache Feststellung bringt auf den Punkt, was in allen sechs Projektkommunen ein mehr oder weniger zentrales Thema ist. Es geht um geeignete Räumlichkeiten als Treffpunkt, Identifikations- und Aneignungsorte, Ausgangspunkte für soziale Arbeit im weitesten Sinne. Fehlen sie (Merzig) oder sind es (noch) nicht die „richtigen“ Orte (Weißenfels), fehlt auch der sozial-räumliche Nukleus aller weitergehenden dezentralen Integrationsanstrengungen von Kommune, Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, (Kultur-)Unternehmen und Privatakteuren. Existieren dagegen solche Strukturen vor Ort – dazu gehören vor allem auch Stadtteil- oder Quartiermanagements mit ihren Vor-Ort-Büros –, werden sie als Ausgangsbasis für weitere Aktivitäten genutzt (Pirmasens, Saalfeld). Die zentrale Frage vor Ort lautet stets: „Wer vernetzt, beteiligt, hat den ‚Hut‘ auf?“ Hier gilt abermals: Quartiermanagements, Gemeinwesenarbeit oder vergleichbare Akteure/Einrichtungen auf der lebensweltlichen Ebene sind das „A und O“, wie in der Mehrzahl der Projektkommunen immer wieder betont wurde – vorausgesetzt sie haben ein entsprechendes

„Mandat“ bzw. sind „institutionalisierte“ Bestandteile einer kommunalen Governance-/Management-Struktur.

Zu einer solchen Struktur gehört es in den Projektkommunen auch, den „Zwischen“-Raum zwischen Verwaltung(en) und Vor-Ort-Ebene(n) – Kreisverwaltung, Gemeindeverwaltung, Teilräume/Ortsteile/Quartiere – professionell zu „managen“. Dazu können eingespielte und vertrauensvolle (informelle) Arbeitsbeziehungen zwischen beiden Ebenen (Merzig, Mühlacker, Weißenfels) ebenso hilfreich sein wie ebenenübergreifende Netzwerke, die aus dem „Rathaus“ heraus koordiniert werden (Primasens). Deutlich geworden ist aber auch, dass diese professionellen Strukturen im „intermediären Bereich“ in einem für alle Seiten leistbaren und zufriedenstellenden Maße „gelebt“ werden müssen: Weiß die Verwaltung, was vor Ort „los ist“, was dort gebraucht wird (und was nicht), was dort die „Aufreger“ sind? Und wenn sie es weiß: Wie (verantwortlich) geht sie mit diesem Wissen um? – letztendlich als Wertschätzung, Anerkennung oder besser: im Sinne eines Ernstnehmens ihrer Einwohner*innen vor Ort. Umgekehrt gilt die Frage ebenso: Wissen die Akteure vor Ort, was gerade in der Verwaltung (für sie) geplant wird? Kennt die Vor-Ort-Ebene die Handlungsmöglichkeiten ihrer Stadt, wozu rechtliche Rahmenbedingungen ebenso gehören wie Ressourcen (und ihre Limitationen)? Und weiß die Vor-Ort-Ebene, welche Vorstellungen „ihre“ Kommunalpolitik zur sozial-räumlichen Entwicklung der Welt „vor der eigenen Haustür“ hat? Hier schließt sich der Kreis: Kommunikation, Information, Aushandlung und vor allem Transparenz zwischen Politik, Verwaltung und Vor-Ort-Ebene sind essentiell.

7. Schlussbetrachtung

Was hat das Projekt aufgezeigt? Mindestens drei Erkenntnisse: Zum einen ist deutlich geworden, dass gesellschaftliche Integration natürlich verschiedene thematische Herausforderungen „an sich“ umfasst: Konflikte hier, Sprachlosigkeit dort, fehlende oder „falsche“ (Infra-)Strukturen und Angebote an anderer Stelle, (städte)bauliche Aufgaben allerorten. Ebenso wichtig scheinen jedoch auch die dahinter stehenden Wahrnehmungen und Bewertungen unterschiedlicher Akteure, also ein „faktischer“ permanenter Aushandlungsprozess, zu sein, so dass wir wieder beim Thema einer „guten Governance“ als Ausgangslage sind. Zweitens: Diese Erkenntnis wird in großstädtischen Kontexten seit nunmehr 20 Jahren immer wieder konstatiert. Zumindest die sechs Projektkommunen zeigen: Gleiches gilt auch für Städte kleinerer Größe – bei den grundsätzlichen Überlegungen zu einem guten Miteinander lassen sich hier keine prinzipiellen Unterschiede festmachen.

Und schließlich drittens (mit Blick auf den Projektansatz selbst): Als Begleitforschende in laufende kommunale Prozesse einzutauchen, dort nicht „klassisch“ empirisch, sondern eher partizipativ zu arbeiten und sich nach Ende der Projektlaufzeit aus den nicht abgeschlossenen Prozessen wieder zurückzuziehen, kann aus einer eher „traditionellen“ wissenschaftlichen Perspektive durchaus kritisch gesehen werden: eher schwache wissenschaftlich-theoretische Fundierung, geringe Fallzahlen bei den leitfadengestützten Expert*inneninterviews (also geringe Repräsentativität), Verwendbarkeit der Ergebnisse nur als Momentaufnahme vom „Forschungsgegenstand“ im Sinne von Trends. Aus einer anderen Perspektive erscheinen diese vermeintlichen Schwächen jedoch gerade als Stärke: Zielgruppe des Projektes war nicht die wissenschaftliche Community, sondern es ging vor allem darum, dass die beteiligten Projektkommunen durch die Auseinan-

dersetzung mit den Inputs des Forscher*innenteams – also mit Ideen „von außen“ – entweder ihren „Kurs“ bestätigt sahen oder in dem einen oder anderen Fall auch Alternativen in Erwägung zogen. Und wenn dies aus Sicht der beteiligten Städte gelungen ist und vor diesem Hintergrund bisherige Ansätze, Strategien, Maßnahmen und Projekte weiterentwickelt und qualifiziert werden konnten, hat sich der hier gewählte Projektansatz bewährt.

8. Literatur

- Bertelsmann Stiftung: Wegweiser Kommune (<https://www.wegweiser-kommune.de>).
- Franke, Thomas (2011): Raumorientiertes Verwaltungshandeln und integrierte Quartiersentwicklung: Doppelter Gebietsbezug zwischen „Behälterräumen“ und „Alltagsorten“, Wiesbaden.
- Franke, Thomas, und Gaby Grimm (2006): Quartiermanagement als Instrument einer integrativen Stadtteilentwicklung – konzeptionelle Grundlagen und Praxiserfahrungen, in: Heidi Sinning (Hrsg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), Dortmund: 307–319.
- Reimann, Bettina, Gudrun Kirchhoff, Ricarda Pätzold, Wolf-Christian Strauss (2018a): „Stadt und Integration gestalten“ – Die Projektkommunen. Fallstudienbericht des Forschungs-Praxis-Projekts „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“, Berlin.
- Reimann, Bettina, Gudrun Kirchhoff, Ricarda Pätzold, Wolf-Christian Strauss (2018b): Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten, Berlin (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 17).
- Schnapp, Kai-Uwe (2005): Kommunalverwaltung: Beteiligungsansprüche und schlanker Staat. Kann die Dezentralisierung administrativer Verantwortung ein Mittel zur Befriedigung erhöhter Beteiligungsansprüche der Bürger sein? in: Deutsches Jugendinstitut e. V., Abteilung Jugend und Jugendhilfe (Hrsg.): Governance-Strategien auf kommunaler Ebene. Lokale Netzwerke und kommunalpolitische Steuerung. Dokumentation zum Workshop am 8. und 9. Dezember 2004 in Halle: 10–30.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2018. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.



Wie können gesellschaftliche Integration und Teilhabemöglichkeiten in Kommunen verbessert werden? Welche inhaltlichen Handlungsfelder – beispielsweise Wohnen und Wohnumfeld, soziale Infrastrukturen, lokale Ökonomie und Beschäftigung – sind wichtig für die Förderung des sozialen Zusammenlebens? Welche Rolle spielen dabei Sozialraumkontexte, welche Konzepte sind wichtig? Und vor allem: Wie kann eine „gute Governance“ – dazu gehören Akteursvernetzung und -zusammenarbeit innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung, (Bürger*innen-)Beteiligung und gemeinsame Zielfindung – Basis für gesellschaftliche Integration sein?

Diese und weitere Fragen waren Gegenstand des Forschungs-Praxis-Projekts „Sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe in Klein- und Mittelstädten: Wohnen, Infrastruktur, Akteure und Netzwerke“. Viele Antworten wurden in den Projektkommunen Bad Hersfeld (Hessen), Merzig (Saarland), Mühlacker (Baden-Württemberg), Pirmasens (Rheinland-Pfalz), Saalfeld (Thüringen) und Weißenfels (Sachsen-Anhalt) gefunden. Diese Publikation fasst wesentliche Ergebnisse zusammen.