



Thomas Franke, Olaf Schnur

Geflüchtete in der Sozialen Stadt

Weiterentwicklung des Quartiersansatzes Soziale Stadt im Kontext der Fluchtmigration



Die Debatte zum Umgang mit der gegenwärtigen Fluchtmigration bestimmt seit 2015 in hohem Maße den öffentlichen Diskurs in Deutschland und Europa. Im Kern steht dabei immer auch die Frage nach Möglichkeiten zur Steuerung der zukünftigen Entwicklungen in den alltäglichen Lebenswelten der alten und neuen Bewohner. Die aktuelle Situation bietet die Chance und die Notwendigkeit, nicht nur auf Geflüchtete zu fokussieren, sondern eine Verbesserung der sozialen Integration für alle und auf Dauer zu erreichen. Vor diesem Hintergrund führten der vhw und das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) in den Jahren 2016 und 2017 eine Untersuchung mittelfristiger Fragen der quartiersbezogenen Steuerung und Urban Governance im Kontext von Flucht und Asyl durch. (Foto Franke: David Ausserhofer)

Ziel war es, den gegenwärtigen Sachstand aufzubereiten, daraus gewonnene Erkenntnisse mit Experten zu vertiefen und somit einen Beitrag zur Fachdiskussion zu leisten. Im Fokus standen die Perspektiven der Vor-Ort-Ebene von Quartieren und der kommunalen Steuerungsebene. Ausgangsthese war, dass „traditionelle“ Migrationsquartiere auch in Zukunft wichtige Integrationsorte (für Geflüchtete) sein werden und mit dem Programm Soziale Stadt bereits erprobte, ggf. jedoch zu modifizierende bzw. zu erweiternde Instrumente vorliegen. Konkret standen zwei übergeordnete Erkenntnisinteressen im Mittelpunkt:

- Es stellt sich die Frage, welche Erkenntnisse sich aus den Programmgebieten der Sozialen Stadt im Sinne jahrelang praktizierter „sozialer Integrationslabore“ ableiten lassen. Damit zielt das Projekt u.a. auf die konkreten Integrationsanforderungen und -ressourcen vor Ort, auf Fragen zur Ansprech- und Erreichbarkeit von Migranten oder auf bisherige Integrationserfolge und deren grundlegende Ursachen ab.
- Zugleich stellt sich die Frage, ob das „Governance-Labor“ der Programmumsetzung Soziale Stadt für einen integrierten Quartiersentwicklungsansatz mit einem (noch) stärkeren Fokus auf Integration von Geflüchteten im Quartier „ausreicht“, wo Modifikationen sinnvoll erscheinen oder ob hier ergänzende Förderansätze bzw. Ressourcen notwendig sind.

Das Untersuchungsdesign umfasste Dokumentenanalysen zur Flüchtlingsthematik im Kontext integrierter Stadtentwicklung, eine Vertiefung der Analyseergebnisse im Rahmen leitfadengestützter Experteninterviews (Einzel- und Gruppeninterviews mit insgesamt 13 Vertretern von Kommunalverwaltungen so-

wie von Quartiersinstitutionen) sowie die Vertiefung daraus abgeleiteter Thesen im Rahmen zweier Workshops mit Expertengruppen (Workshop I: Quartiers-/Programmgebietesebene; Workshop II: Steuerungsebene von Kommunalverwaltungen und Wohnungsunternehmen). Die Gesamtergebnisse wurden in der Dokumentation Franke/Schnur/Senkel 2017 veröffentlicht (online unter www.difu.de und www.vhw.de). Der vorliegende Beitrag fasst die zentralen Interview- und Workshop-Ergebnisse zusammen, die sich wiederum auf anderweitig bereits ausführlich dargestellte und hier nicht noch einmal wiedergegebene Praxiserfahrungen mit der Umsetzung des Programms Soziale Stadt beziehen (vgl. u.a. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2014).

Das Programm Soziale Stadt als Rahmen für die Integration von Geflüchteten im Quartier: Reichweiten und Ergänzungsbedarfe aus der Praxisperspektive

Bei der Integration von Zuwanderern in städtischen Wohnquartieren blickt Deutschland faktisch auf eine lange Tradition zurück. Viele der hier entstandenen Quartiere mit größeren Anteilen von Menschen mit Migrationshintergrund gelten in baulich-städtebaulicher, wohnungs- und wohnumfeldbezogener, sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und umweltbezogener Hinsicht (im gesamtstädtischen Vergleich) als „benachteiligt“ oder „mehrfach belastet“ und sind Programmgebiete des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt. Es wurde im Jahr 1999 gestartet, läuft bis heute und bot bislang eine breite strukturelle Basis für die Integration von Menschen in das und durch das Quartier (vgl. u.a. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2014). Angesichts der Herausforderung, vielerorts nun teils erhebliche Zahlen von Geflüchteten in Wohnquartieren integrieren zu müssen und zu wollen, stellt sich allerdings



die Frage, ob die Programmstrukturen dafür noch immer ausreichen oder ob – und wenn ja: an welchen Stellen? – sie für „Ankunftsorte“ und „Integrationsquartiere“ ergänzt werden sollten. Diese Fragen wurde im Rahmen der Experteninterviews und -workshops eingehend erörtert. Folgende Vorschläge können aus diesem Diskurs zusammenfassend abgeleitet werden:

Gebietsbezug/Raumorientierung

Auch „Integrationsquartiere“ außerhalb der Programmkulisse Soziale Stadt sollten – inklusive Einrichtung eines Quartiermanagements – gefördert werden können, ohne dafür „vollumfänglich“ Programmgebiet werden zu müssen (Kriterium: „besondere Integrationserfordernisse“). Bei bereits bestehenden Programmgebieten sollte eine unbürokratische Veränderung ihrer Grenzen möglich sein, um auf sich verändernde Gegebenheiten schnell reagieren und für Integration wichtige Einrichtungen außerhalb der bisherigen Abgrenzungen einbeziehen zu können.

Aktivierung und Beteiligung, „Empowerment“

Ein „gutes“ Zusammenleben im Quartier und in Nachbarschaftsverhältnissen im Sinne eines funktionierenden Gemeinwesens ist wesentlicher Teil von Integration – dies bezieht sich auf „Alteingesessene“ ebenso wie auf „Neuankömmlinge“. Begleitet/initiiert/vertieft/ermöglicht wird ein solches Zusammenleben in starkem Maße durch projektspezifische Gemeinwesenarbeit, die in Integrationsquartieren erheblich ausgeweitet, mit Blick auf ihre Ressourcen gestärkt sowie angesichts der (neuen) Integrationserfordernisse inhaltlich qualifiziert werden muss. Auch Ehrenamt ist für die Integration im Quartier unverzichtbar. Es sollte jedoch deutlich von hauptamtlichen Strukturen (und deren Aufgabenverantwortung) getrennt werden. Die Kooperationsstrukturen zwischen Ehrenamt und anderen Akteuren sollten (stärker) professionalisiert werden.

Ressourcenbündelung

Mit Blick auf einzelne Maßnahmen und Projekte wird deutlich, dass weniger eine Aneinanderreihung verhältnismäßig kleinteiliger Projekte (ohne gesicherte Folgefinanzierung) hilfreich ist als vielmehr eine mittelfristige Projektstrategie – wobei Ad-hoc-Projekte mit bewusst kurzer Laufzeit nach wie vor relevant sein können. Für eine integrative Projektstrategie, in der erfolgreiche Projekte langfristig abgesichert werden, muss allerdings die Ressourcenbündelung besser funktionieren als heute. Möglichkeiten der Förderung auch von nichtinvestiven Maßnahmen/Projekten durch Bund und Länder sollten geprüft werden.

Vernetzungsorientiertes Management

In Programmgebieten der Sozialen Stadt sollten Parallel- oder Sonderstrukturen zu bereits eingerichteten Quartiermanagements u.Ä. vermieden, die vorhandenen Strukturen im Hinblick auf die Erfordernisse einer Integration (von Geflüchteten)

im Quartier jedoch sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht angepasst werden (Anzahl und „Skills“ der vor Ort tätigen Fachleute, Vertragsbedingungen bzw. -laufzeiten etc.). In „Ankunftsquartieren“ sind dezentralisierte Verwaltungs- und Dienstleistungsangebote – beispielsweise der JobCenter – sinnvoll, um wahrnehmbarer zu werden und (dadurch) Zugangsbarrieren zu diesen Institutionen abzubauen. Sie können beispielsweise in Nachbarschafts- oder Stadtteilzentren angesiedelt werden. Grundsätzlich sollten sich ihre Angebote an möglichst alle Bewohner und nicht nur speziell an Geflüchtete oder Migranten richten.

Integriertes Entwicklungskonzept

In Kommunen mit gesamtstädtischen Integrationskonzepten sollten diese auch für (verschiedene) „Ankunfts-“ bzw. „Integrations-“ Quartiere konkretisiert und hier mit integrierten Quartiersentwicklungskonzepten in Übereinstimmung gebracht werden (Schnittstellen verdeutlichen, Ergänzungen kompatibel machen, Doppelungen vermeiden, Konzepte für ihre zeitgleiche Umsetzung harmonisieren).

Integrationsorte

Für die Integrationsarbeit im Quartier sind alltägliche Orte der Begegnung essentiell. Dies können Cafés, Sportplätze, Werkstätten sein, wenn sie ohne „Renditedruck“ und Stigmatisierung als „sozialer Ort“ auskommen. Solche Integrationsorte sind nicht immer plan- und „programmierbar“. Oft sind es Orte, die „gefunden“ werden und dann die notwendige personelle und materielle Unterstützung erhalten müssen, um im Integrationssinne (weiter) zu „funktionieren“. In diesen Orten sollte Integration prozesshaft stattfinden können, d.h., es sollte nicht primär um ein „Projektziel“ Integration gehen. Generell wird vorgeschlagen, die Gelingensfaktoren solcher Integrationsorte inklusive ihrer Unterstützungsbedarfe stärker zu identifizieren. Gleichzeitig sollte es Orte geben, in denen bewusst nur bestimmte Bevölkerungsgruppen (beispielsweise unter den Aspekten ethnische Zugehörigkeit, Alter, Geschlecht, besondere Bedürftigkeit) einen (geschützten) Raum finden – z.B. Begegnungsorte für Mädchen mit Migrationshintergrund oder für zugewanderte Väter mit ihren Kindern. Auch sie benötigen materielle und immaterielle Unterstützung.

Bildungsförderung

Kitas und Schulen sind (ebenfalls) zentrale Integrationsorte, müssen dafür aber oftmals (personell) besser ausgestattet werden. Wichtig sind hier innovative(re) Betreuungs-/Unterichtsformen (zum Beispiel in kleineren Gruppen). Gleiches gilt für Einrichtungen der beruflichen Qualifizierung. Für diese Institutionen wird häufig mehr Personal benötigt, das zudem in Integrationsfragen qualifiziert ist (Muttersprachler, interkulturelle Kompetenz).

Lokale Ökonomie

Noch teilweise mit Fragezeichen versehen ist die Rolle der lokalen Wirtschaft bei der Versorgung, Ausbildung und Be-



schäftigung von Geflüchteten. Gegebenenfalls benötigen lokale Unternehmen (mehr) Anreize oder auch Absicherungen, um Stellen für Geflüchtete anzubieten. Für den Einstieg von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt scheinen insgesamt neue Formen der geförderten Beschäftigung notwendig zu sein.

Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten

Unter dem Aspekt Integration können von Geflüchteten selbst (mit)initiierte Projekte eine besondere Rolle spielen – unter anderem mit Blick auf „Empowerment“ (inklusive Überwindung von kulturellen und Sprachbarrieren).



Abb. 1: Beispiel eines von Geflüchteten mitinitiierten Projektes: „Migranten mischen mit“ und „Flüchtlingen ein Gesicht geben“ in Lippstadt

Der Beitrag des Programms „Soziale Stadt“ zu einer „sozialen Stadt“ aus einer theoretischen Perspektive

Insgesamt muss jedoch betont werden: Die Soziale Stadt ist ein Programm der Städtebauförderung und damit im Wesentlichen auf die Förderung baulich-investiver Maßnahmen und Projekte fokussiert. Genauso wenig, wie es sinnvoll erscheint, die Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme allein in der Umsetzung von Städtebauförderungsprogrammen zu sehen, ist es umgekehrt wenig ertragreich, die Soziale Stadt mit Anforderungen außerhalb ihrer „Reichweite“ – also im Wesentlichen mit sozial-integrativen und personalwirtschaftlichen Fragestellungen – zu konfrontieren. Gleichzeitig sehen beispielsweise die vom vhw zur aktuellen Fluchtmigration befragten Kommunen mit entsprechenden Programmgebieten mit großer Mehrheit das Programm „als wichtig für die Bewältigung von Herausforderungen durch die Flüchtlingskrise“ an (vhw 2016, S. 4).

Vor diesem Hintergrund lassen sich wenigstens zwei Fragen stellen: Die eine betrifft als „Binnenbetrachtung“ Optimierungsmöglichkeiten des Programms innerhalb seiner Reichweite. Die andere richtet den Blick auf Ergänzungsmöglichkeiten

sowohl außerhalb des unmittelbaren Programmkontextes Soziale Stadt als auch – genereller – außerhalb der Städtebauförderung. Bei der „Binnenbetrachtung“ erscheinen einige der oben genannten Vorschläge im Sinne einer Programmoptimierung bereits jetzt ohne größeren Aufwand machbar (teilweise wurde damit auch bereits begonnen): unbürokratische Ausweitung bzw. Flexibilisierung der Gebietskulisse, Vermeidung von integrationsbezogenen Parallel- oder Sonderstrukturen in Programmgebieten der Sozialen Stadt, Synchronisierung von integrierten Entwicklungs- und Integrationskonzepten auf gesamtstädtischer und Quartiersebene, Qualifizierung von niederschweligen Orten der Begegnung auch im Sinne einer „Prozessförderung Integration“.

Ein Großteil der zentralen Vorschläge, die sich als Kondensat der Experteninterviews und der beiden Workshops zusammenfassen lassen, überschreitet jedoch den Förderrahmen der Sozialen Stadt zum Teil deutlich: Dazu gehört in erster Linie der Wunsch, (nicht nur) in Soziale Stadt-Gebieten die hier erforderliche Integrationsarbeit (für alle Quartiersbewohner!) unter anderem durch eine angemessene personelle „Bespielung“ der gebauten Strukturen leisten bzw. unterstützen zu können. Erforderlich ist demnach eine Gemeinwesenarbeit i.w.S., die auf ausreichende Personalressourcen mit den „richtigen“ Qualifikationen und verlässlichen

Vertragsressourcen zurückgreifen kann. In Kitas und Schulen wird (ebenfalls) eine quantitative und qualitative Personalanpassung für notwendig gehalten (mehr Personal, das in Integrationsfragen qualifiziert ist). Damit wird ein Blick „über den Tellerrand“ der Sozialen Stadt im Spezifischen und der Städtebauförderung generell notwendig, denn: Will man die gesamtgesellschaftliche Aufgabe Integration (für alle) außerhalb baulich-investiver Maßnahmen – also die eigentliche Integrationsarbeit „von Mensch zu Mensch“ – nicht alleine den „betroffenen“ Kommunen und Quartieren überlassen, muss die Lücke zwischen Förderung der baulichen „Hardware“ und Hoffnungen auf ausreichende kommunale „Software“ anderweitig geschlossen werden.

Es drängt sich die Frage auf, welche Integrationsaufgaben tatsächlich rein kommunal bzw. quartiersbezogen sind und welche Integrationsaufgaben an anderer Stelle gelöst und daher programmflankierend – also außerhalb des Ansatzes Soziale Stadt – adressiert werden müssen: Bildungs-, Wohnungs-, Integrations- und Arbeitsmarktpolitik gehören sicher dazu. Dies ist keine neue Erkenntnis, sie bleibt jedoch elementar für eine Betrachtung der „Reichweite“ der Sozialen Stadt gerade im Hinblick auf Integration. Kurz: Die Soziale Stadt wird vor Ort kaum Arbeitsplätze – zumindest nicht in nennenswertem



Maße – für Zuwanderer schaffen können und versteht sich explizit auch nicht als „Wohnraumbeschaffungsprogramm“ oder als sozialarbeiterischer Ansatz.

Dann jedoch muss nach Flankierungen gefragt werden: Wenn das Programm vor allem „bauliche Hüllen“ verbessern kann – wo bleiben dann die notwendigen anderen Ressourcen, um den „großen Wurf“ einer sozial gerechten, integrierenden und integrativen Stadt- und Quartiersentwicklung zu vervollständigen? Eine soziale Stadt mit kleinem „S“ ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, zu der das Programm mit großem „S“ einen zentralen Beitrag leistet – nicht mehr und nicht weniger (vgl. Franke/Schnur 2016).

Um das Projekt soziale Stadt – inklusive Integration im Quartier – realisieren zu können, ist eine stärkere Berücksichtigung des „Sozialraumansatzes“ in allen gesellschaftspolitischen Bereichen notwendig, institutionalisiert in den verschiedenen Ressorts von Bund, Ländern und Kommunen. Hier richtet sich der Blick derzeit vor allem auf die „Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt“ der Bundesregierung. Angesichts zeitnah benötigter Lösungsansätze/Ressourcen sollte auch darüber nachgedacht werden, zumindest für den „Sonderfall Integration von Geflüchteten im Quartier“ eine dezidiert sozial-integrativ ausgerichtete Zusatzförderung außerhalb der Städtebauförderung einzurichten, also über den Integrationspakt hinaus ein „Aktionsprogramm“ oder „Modellvorhaben Ankunftsquartiere“ aufzulegen. Als ideal erscheint ein sozialraumorientiertes „Integrationsprogramm“ im Sinne eines „Monofonds“, aus dem sich vor Ort investive und sozial-integrative Maßnahmen und Projekte gleichermaßen finanzieren lassen (vgl. EU-Initiativen URBAN I und II als Vorreiter der Sozialen Stadt).

Das Programm sollte dort, wo besondere Integrationsanforderungen entstanden sind oder entstehen, eingesetzt werden können, also an die Gebietskulisse der Sozialen Stadt andocken oder auch in Quartieren außerhalb von Programmgebieten umgesetzt werden können. Aus dem Programm sollten zumindest temporär bzw. für einen definierten Zeitraum („Sonderherausforderung Integration von Geflüchteten im Quartier“) auch Personalkosten finanziert werden können, um den mit einer „echten“ Integration einhergehenden erheblichen/zusätzlichen Personalaufwand in den Kommunen abzufedern. Die Umsetzung eines solchen Programms sollte auf fundierten Analysen, Zielformulierungen und Konzepten für eine integrierte und integrierende Quartiersentwicklung basieren und durch eine Prozessevaluierung begleitet werden. Dass zumindest diese Grundüberlegungen realistisch sind, zeigt das Beispiel „Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement – Wettbewerb zur Förderung von modellhaften Projekten der Gemeinwesenarbeit und des Quartiersmanagements zur Unterstützung der Teilhabe in Quartieren und Wohngebieten mit besonderen sozialen, demografischen sowie integrativen Herausforderungen“, der im April 2017 vom

Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung ausgelobt wurde (www.gwa-nds.de/).

Ein solches Programm kann ein Schritt sein, um auch weitere Erkenntnisse zu vielen normativen Fragen rund um „Integration“ zu generieren:

- Wann ist die (individuelle) Unterstützung von „alteingesessenen“ und neu zugewanderten Quartiersbewohnern im Sinne von Integration aus wessen Sicht erfolgreich? Bemisst sich dies in Mengeneffekten und/oder in Qualitätszuwächsen?
- Wann können wir von einer besseren Teilhabe lokaler Bevölkerungsgruppen – wiederum: aus wessen Sicht? – sprechen? Wessen und welche Ziele werden damit verfolgt?
- Wann sind Zuwanderer aus wessen Sicht „besser“ (?) oder „ausreichend“ (?) integriert? Wann ist das soziale Zusammenleben inklusive Identifikation der Wohnadresse mit „Heimat“, Verbesserung von Nachbarschaften und Netzwerken etc. „gut genug“ – für wen und wofür?

Bislang stellt sich das Thema Integration von Geflüchteten vor allem als eine quantitative Herausforderung mit Blick auf Unterbringung, Registrierung und Versorgung dar. Spätestens mit der Genehmigung des Asylantrags kommt eine qualitative Dimension hinzu, denn dann geht es um Integrationen unserer Gesellschaft, verbunden unter anderem mit der Frage, was dies kosten darf – auch im Sinne weiteren Forschungsbedarfes.

Dr. Thomas Franke,
Wiss. Mitarbeiter im Arbeitsbereich Stadtentwicklung,
Recht und Soziales am Deutschen Institut für Urbanistik
(Difu), Berlin

Dr. Olaf Schnur
Wissenschaftlicher Leiter, vhw e.V., Berlin

Quellen:

Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2014): Statusbericht Soziale Stadt 2014. Berlin.

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2016): Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren – Anforderungen für Kommunen und Lösungsansätze. Berlin und Köln.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016): 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin.

Franke, Thomas/Schnur, Olaf/Senkel, Patrick (2017): Geflüchtete in der Sozialen Stadt. Potenziale der Weiterentwicklung des Quartiersansatzes Soziale Stadt im Kontext der Fluchtmigration. vhw-Schriftenreihe 6, Berlin.

Franke, Thomas/Schnur, Olaf (2016): „Problemgebiete“ und Stadtpolitik in Deutschland am Beispiel des Programms Soziale Stadt. In: Weber, Florian/Kühne, Olaf (Hrsg.): Fraktale Metropolen – Stadtentwicklung zwischen Devianz, Polarisierung und Hybridisierung. Springer VS, Wiesbaden, S. 295-311.

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2016): vhw-Kommunalbefragung 2016 – Herausforderungen – „Flüchtlingskrise vor Ort“. Berlin.