



Bettina Reimann

Integration und Vielfalt in Klein- und Mittelstädten

Laufendes Forschungsprojekt am Deutschen Institut für Urbanistik



Seit Juli 2015 bearbeitet das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) das Forschungs-Praxis-Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“ (siehe auch: www.vielfalt-in-stadt-und-land.de). Im Kern geht es darum, dass Klein- und Mittelstädte mit Maßnahmen zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Integration positive Entwicklungseffekte für die Stabilisierung ihrer Innenstädte/Zentren auslösen. Anders als ein „reines“, grundlagenorientiertes Forschungsprojekt hat dieses Vorhaben eine auf Aktivierung und Austausch angelegte Ausrichtung. Praxispartner des Difu sind neun Projektkommunen.¹

Das Difu übernimmt als Begleitforschung Aufgaben der Sensibilisierung, Aktivierung, Begleitung und Analyse und richtet sich hierbei vor allem an Akteure aus der Stadtverwaltung. Die Kommunen wiederum sollen möglichst konkrete Maßnahmen (auf strategisch-konzeptioneller, auf struktureller und auf Projektebene) initiieren bzw. vorbereiten und – soweit dies die Projektlaufzeit und der Projektrahmen zulassen – auch umsetzen. Im Ergebnis will das Projekt Handlungs- und Orientierungswissen für kommunale Akteure generieren. Es sollen Handlungsempfehlungen zur Verbesserung kommunaler integrationspolitischer Handlungsansätze und zu deren Verknüpfung mit anderen strategischen Politikfeldern unterbreitet werden.

Im Folgenden werden zunächst einige Informationen zum Projekthintergrund gegeben. Nach knappen Ausführungen zu den Projektzielen und der Projektumsetzung werden ausgewählte Erkenntnisse vorgestellt. Da sich die Projektlaufzeit bis Mitte 2018 erstreckt und die Abschlussinterviews in den Projektkommunen noch zu führen sind, sind die vorliegenden Ausführungen zu ausgewählten Ergebnissen als vorläufig zu betrachten. Eine abschließende Interpretation der Befunde steht noch aus.

¹ Kooperationspartner des auf drei Jahre angelegten Projekts sind das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das Hessische Ministerium für Soziales und Integration, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB). Das Projekt wird finanziell unterstützt durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU, Projektfördermittel des BAMF und das Förderprogramm „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration.

Projekthintergrund: Ausgangslage und Herausforderungen

Lange Zeit wurden die Themen Zuwanderung, Integration und Stadtentwicklung primär im Zusammenhang mit Großstädten diskutiert. Dort sind Zuwanderer allein angesichts ihrer Anzahl sichtbarer und die mit der Zuwanderung verbundenen Herausforderungen oft drängender. In vielen Großstädten ist kommunale Integrationspolitik etabliert, d.h., die für die Umsetzung erforderlichen Strategien, Konzepte, Stellen und Netzwerke sowie weitere zielführende Ressourcen sind vorhanden. In kleineren Städten sowie in ländlichen Räumen befindet sich die Integrationspolitik häufig noch im Aufbau. Hauptamtliche Integrationsbeauftragte oder Integrationskonzepte sind eher die Ausnahme. Doch ein Blick auf die Zuwanderungszahlen zeigt, dass auch dort Vielfalt zunehmend an Profil gewinnt: In Mittelstädten mit zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern hat mittlerweile jeder Fünfte, in Kleinstädten mit zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern etwa jeder Sechste einen Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2015).

Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema Integration in ländlichen Räumen ist nicht neu (vgl. Schader-Stiftung 2014; 2011). Für das vorliegende Projekt wurde jedoch ein stadträumlicher Fokus gewählt – der Blick wurde auf Klein- und Mittelstädte und deren Innenstädte gerichtet. Hierbei wurde davon ausgegangen, dass Innenstädte über ein erhebliches Integrationspotenzial verfügen können: Dort treffen im besten Fall ganz unterschiedliche Menschen aufeinander, es gibt neben innerstädtischem Wohnen Handel und Gewerbe und es finden sich besondere Orte im kulturellen und/oder baulichen Sinn. Im besten Fall sind sie die Schmuckstücke einer Stadt, die Anlass für die Identifikation der Bevölkerung mit „ihrer“ Stadt bieten und Touristen bzw. Besucher anlocken.

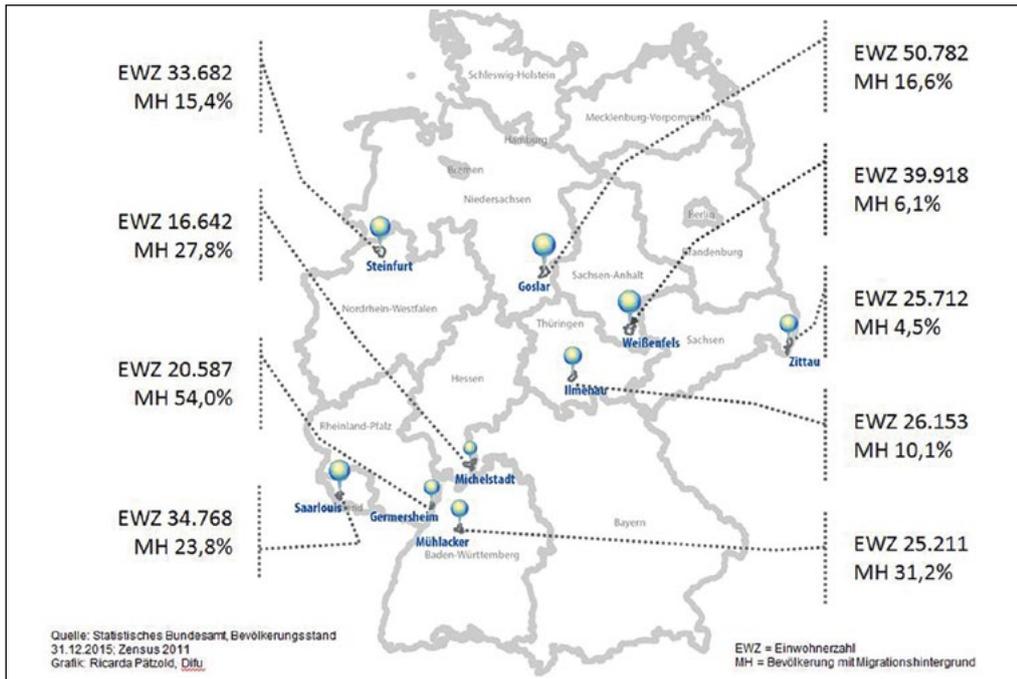


Abb. 1: Die teilnehmenden Projektkommunen

Gleichwohl kämpfen – trotz ihrer individuellen Ausgangslagen – viele Zentren in Klein- und Mittelstädten sowohl mit Funktionsverlusten als auch mit dem Problem, dass das Wohnen in historischen Altbauten an Attraktivität verliert. Es gibt nennenswerte Leerstände bei Gewerbe und Wohnen. Die Gewerbeeinheiten sind oft zu klein für die Anforderungen z.B. der Discounter; Spezialgeschäfte können sich aufgrund der Konkurrenz von großen Einzelhandelszentren „auf der grünen Wiese“ häufig nicht halten. Auch das Wohnen in den historischen Altbauten hat an Attraktivität verloren: Ungünstige Wohnungsgrundrisse, das Fehlen von zu den Häusern gehörenden privaten Freiflächen, Nutzungskonflikte durch Handel und Tourismus, Stellplatzprobleme sowie hoher baulicher Erhaltungsaufwand – auch durch die Anforderungen des Denkmalschutzes – tragen dazu bei, dass die angestammte Bewohnerschaft vermehrt in neu geschaffene Eigenheim- und Mietwohngebiete am Stadtrand zieht bzw. bereits gezogen ist.

Innenstadt als Thema zu platzieren bedeutet vor diesem Hintergrund

- Stadtzentren zu stärken und Funktionsschwächen auszuloten;
- innerstädtisches Wohnen neu zu positionieren und das Verhältnis Innenstadt und Wohnquartiere für das Handlungsfeld Integration auszuloten;
- Privateigentümer anzusprechen und einzubinden sowie Handel und Gewerbe als Akteure zu gewinnen;
- Fördermittel aus den Bereichen Städtebau und Integration zu nutzen und investive und nichtinvestive Maßnahmen zu verknüpfen;

- Integrations- und Stadtentwicklungspolitik zusammenzudenken;

- Visionen für Belegung und Begegnungen zu entwickeln und nicht zuletzt

- Stadtbevölkerung zu beteiligen und den Dialog mit der Stadtgesellschaft über Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu führen.

Die Projektkommunen /Praxispartner

Im Zuge der Projektumsetzung haben sich neun Kommunen auf den Weg gemacht, Integration und Vielfalt als Thema zu platzieren und dabei Integration

und (Innenstadt-)Entwicklung zusammenzudenken. Im besten Fall sollen durch die Verknüpfung von stadtentwicklungs- und integrationspolitischen Handlungsansätzen die Zentren in den Klein- und Mittelstädten gestärkt und sozialer Zusammenhalt befördert werden. Wie kann und muss nachbarschaftliches Zusammenleben in einer durch Zu- und Abwanderung geprägten Gesellschaft gestaltet werden? Welchen Beitrag können Zuwanderer zur Entwicklung der Innenstädte leisten? Wie offen ist die Aufnahmegesellschaft für eine vielfältige Stadtgesellschaft und partizipative Stadtentwicklung – und zwar nicht nur die Bewohner, sondern auch die Kommunalverwaltung? Diese und andere Fragen bearbeiten:

- Germersheim, Landkreis Germersheim, Rheinland-Pfalz;
- Goslar, Landkreis Goslar, Niedersachsen;
- Ilmenau, Ilm-Kreis, Thüringen;
- Michelstadt, Odenwaldkreis, Hessen;
- Mühlacker, Enzkreis, Baden-Württemberg;
- Saarlouis, Landkreis Saarlouis, Saarland;
- Steinfurt, Kreis Steinfurt, Regierungsbezirk Münster, Nordrhein-Westfalen;
- Weißenfels, Burgenlandkreis, Sachsen-Anhalt und
- Zittau, Große Kreisstadt, Landkreis Görlitz, Sachsen.

Damit reicht die Bandbreite der Projektkommunen von Gemeinden in eher verstädteten Räumen bis zu Kommunen in peripheren ländlichen Räumen, von strukturschwachen schrumpfenden bis wirtschaftlich stabilen Gemeinden. Ausgangslage und Attraktivität für Zuwanderer sind also höchst unterschiedlich. Ihnen gemeinsam sind innerstädtische Funktionsmängel und ein vergleichsweise hoher Zuwanderungsanteil bzw. die Erwartung darauf, dass durch Neuzuwanderung



z.B. von Geflüchteten die Themen Integration und Vielfalt zukünftig an Relevanz gewinnen werden.

Erkenntnisse und Befunde aus der Begleitforschung

Was heißt eigentlich Innenstadt?

Bezogen auf die Innenstadt als Untersuchungs- und Maßnahmenbereich zeichnet sich ein breites Spektrum ab. Es gibt zunächst eine Vielfalt der Begriffe, zum Teil mit synonymem Verwendung wie (historische) Altstadt, Innenstadt, Stadtkern, Stadtzentrum, historisches Zentrum, angrenzende Wohnquartiere und Stadtteilzentren. Die Altstadt und die Innenstadt sind mitunter zwei getrennte räumliche Bereiche und ein Zentrum kann auch im Stadtteil verortet sein. Wir haben diese Vielfalt der Möglichkeiten und Zuschreibungen zugelassen. Mit Blick auf die Größe sind es Gebiete, die zwischen 2.000 und 8.000 Einwohner umfassen. Auch die Wahrnehmungen dieser räumlichen Einheit „Innenstadt“ sind sehr unterschiedlich. Zuschreibungen wie schön, ruhig, wichtig, wenig belebt, touristisch, Einkaufsort und Wohnquartier stehen nebeneinander, manchmal auch für dieselbe Stadt von unterschiedlichen Akteursgruppen und Personen. Entsprechend breit sind die Ziele, die für die Innenstadtentwicklung angestrebt werden: Stärkung als Wohnquartier, Stärkung von Handel, Gewerbe und Gastronomie, Ermöglichung von Begegnung und Kommunikation, Ausbau der Aufenthaltsqualitäten (Grün- und Freiflächen) sowie Branding durch Tourismus. Das heißt, es stehen auch eine Reihe von Adressaten und Zielgruppen nebeneinander. Es geht durchaus nicht nur um Migranten, sondern auch um junge Menschen, Senioren, Familien, Touristen, sozial Marginalisierte sowie Gewerbetreibende und Händler, wenn über Vielfalt und Innenstadt nachgedacht wird.

Was wollen und brauchen die Projektkommunen?

Mit Blick auf Bedarfe und Umsetzung zeichnen sich in den Projektkommunen drei Schwerpunkte bzw. Projektansätze ab:

■ Kommunale Integrationskonzepte

Insbesondere im Kontext der Zuwanderung von Geflüchteten haben die Städte erkannt, dass ihnen zum einen Grundlagenwissen über ihre zugewanderte Bevölkerung fehlt, zum anderen aber auch ein strategisch-konzeptionelles Gerüst. So will die Mehrheit der beteiligten Projektkommunen im Rahmen des Projekts ein kommunales Integrationskonzept erarbeiten. Dieses soll zum einen eine gemeinsame Wissensbasis schaffen, zum anderen einen Selbstverständigungsprozess ermöglichen, der Ziele, Aufgabenfelder und Verantwortlichkeiten definiert. In Zusammenarbeit mit der Begleitforschung des Difu und im Erfahrungsaustausch zwischen den Projektkommunen wird ausgelotet, welche Akteure hierbei einbezogen werden sollten, wie der Ablauf – auch mit Blick auf Partizipation – zu gestalten ist, wo die spezifischen Aufgaben der Verwaltung liegen und wie das Ganze überhaupt aussehen kann. Nicht zu unterschätzen

ist hierbei jedoch die Wegbereitung: Unter welchen Voraussetzungen und warum begeben sich Kommunen auf den Weg zur Erarbeitung einer konzeptionellen Grundlage? Denn gerade für Kommunen, die im Themenfeld Integration noch in der „Aufbauphase“ sind, ist zunächst weniger die Umsetzung eines solchen Konzeptes wichtig, sondern der Weg zur Entscheidung für ein solches Konzept muss gefunden und getragen werden. Und nicht leicht ist die Herausforderung, bei Fragen der Integration auch Stadtentwicklung mitzudenken und konzeptionell zu untersetzen. Im Rahmen der Begleitforschung hat das Difu zu diesem Thema mehrere Austauschformate und Beratungsleistungen angeboten, die umfassend genutzt wurden.

■ Begegnungs- und Kommunikationsorte

Die Förderung von Begegnung und Dialog wird als ein wichtiger Baustein zur Verbesserung der Integration erachtet und die Stadtmitte wird hierbei als räumlicher Ankerpunkt gesehen. Einig sind sich mehrere Projektkommunen, dass in der Innenstadt zentrale Begegnungs- und Kommunikationsorte entwickelt werden sollen. Die Realisierung eines solchen Ziels erfordert jedoch nicht allein geeignete Räumlichkeiten. Begegnungen sind Prozesse, die durch verschiedene Menschen initiiert und begleitet werden müssen und einer konzeptionellen Grundlage bedürfen. In der konkreten Umsetzung stellen sich Herausforderungen: An wen richtet sich so ein Begegnungs- und Kommunikationsort? Wie breit ist Vielfalt zu definieren und wie gelingt es, insbesondere jüngere Menschen anzusprechen und in die – zuweilen sehr ruhigen – Innenstädte zu locken? Wie geht die Verwaltung überhaupt so einen Prozess an und wann beteiligt man am besten wen? Und ist tatsächlich ein konkreter Ort oder ein Haus erforderlich oder geht es nicht vielmehr um mobile, temporäre, wechselnde Orte, die die Innenstadt gleichzeitig bespielen und beleben? In diesem Zusammenhang stellen sich auch Schwierigkeiten und Fragen bezogen auf die Partizipation: Bisher ist Beteiligung eher noch kein integraler Bestandteil von Konzepten, Strategien und Handlungsansätzen. Zudem wurde in den Kommunen die Erfahrung gemacht, dass Zuwanderer von Beteiligungsangeboten der Stadtentwicklung eher schlecht erreicht wurden.

■ Belebung der Innenstädte/Aktivierung von Gewerbeleerständen

Auch mit Blick auf Handel und Gewerbe geht es um die Belebung der Innenstädte. In einigen Projektkommunen wird als Ansatzpunkt die Aktivierung von Gewerbeleerständen durch Zwischennutzungen sozialer und kultureller Angebote diskutiert. In diesem Zusammenhang wird z.B. der Aufbau von Zwischennutzungsagenturen, wie sie in größeren Städten wie Berlin bereits praktiziert werden, überlegt. Um sowohl die Begegnung der unterschiedlichen Bewohnergruppen zu ermöglichen als auch eine Belebung der Innenstädte zu fördern, werden Formen eines Quartier-



managements für die Innenstadt diskutiert. Neben der Aktivierung und Koordination kann dieses Instrument auch als Ideen- und Impulsgeber fungieren. Doch wie geht man als Verwaltung ein solches Projekt, das bislang eher in Großstädten realisiert wird, an? Wo bekommt man die erforderliche Förderung her? Wie gelingt ein trag- und förderfähiger Projektantrag? Und wer sind die richtigen Partner?

Zwischenfazit aus Perspektive der Begleitforschung

Die Aktivitäten der beteiligten Kommunen spiegeln das große Engagement aller Beteiligten wider – und gleichzeitig die Herausforderungen, die sich gerade für kleinere Städte in ländlichen Räumen stellen. Zunächst erfordert das Thema Mut: Integration und Vielfalt gerade als Thema für (touristisch geprägte) Zentren zu setzen ist mit Ängsten und Unsicherheiten besetzt. Es droht möglicherweise, so die Befürchtung, ein Imageschaden, denn eigentlich ist die Innenstadt ein „Kernraum“ von Sanierungsanstrengungen und das „Schmuckkästchen“. Es überrascht daher eigentlich nicht, dass das Thema Stadt-/Innenstadtentwicklung zunächst weitgehend losgelöst vom Thema Integration betrachtet und angegangen wird.

Aber wen wundert das letztlich? Gerade in kleineren Städten ist die Personaldecke für die Bearbeitung von Integrationsaufgaben dünn. Es mangelt an Ressourcen und Voraussetzungen – es fehlen neben finanziellen Mitteln Personal, Kompetenzen und Erfahrungswerte. Hauptamtliche Integrationsbeauftragte sind eher die Ausnahme, Integrationskonzepte oder Stadtentwicklungskonzepte erst im Aufbau und die Zuständigkeiten, gerade für die Integration von Geflüchteten mit dem Landkreis noch auszuloten bzw. miteinander in ein Zusammenspiel zu bringen.

Umso mehr ist zu würdigen, mit welchem großem Einsatz sich viele der Projektkommunen auf den Weg machen – auch gegen Vorbehalte und mit Fragen – Stadtentwicklung und Integration zusammenzudenken. Und es überrascht daher eigentlich nicht, dass sich die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen der Projektlaufzeit weniger auf ganz konkrete Projekte (z.B. baulich-soziale Maßnahmen) richtet. Vielmehr wird zunächst der Weg bereitet für eine Verständigung darüber, was eine vielfältige Stadt auszeichnet, wer dabei mitreden sollte und welche strategisch-konzeptionellen Grundlagen ein solches Vorgehen als ersten Schritt benötigt. Es ist erfreulich, wie engagiert die (Ober-)Bürgermeister dieses Vorhaben in vielen Städten begleiten. Einmal mehr zeigt sich: Ohne die Unterstützung der Verwaltungsspitze hängt kommunales Handeln oft in der Luft.²

Abschließend hervorzuheben ist die Erfahrung, wie stark und engagiert die Vertreter der Kommunalverwaltungen in den Projektkommunen den Erfahrungsaustausch untereinander suchen und die Begleitforschung des Difu schätzen. Gebrauch und genutzt wird ein geschützter Raum, in dem über

Schwächen und Unzulänglichkeiten geredet werden kann. Denn die Projektkommunen sind ja ganz normale Städte, die nicht aufgrund ihrer herausragenden Leistungen im Themenfeld Integration ausgewählt wurden, sondern gerade deshalb, weil sie sich auf den Weg machen wollen und die Rahmenbedingungen hierfür noch nicht klar konturiert haben. Dankbar angenommen und kritisch diskutiert werden daher „gute Beispiele und Projekte“ aus anderen Kommunen, die möglicherweise übertragbar sind.

Das Projekt ist für alle Beteiligten, auch die Begleitforschung, ein Lernprozess. Vielfalt und Integration sind Zukunftsaufgaben, die ausgestaltet werden können und müssen. Hierbei muss nicht nur die Stadtgesellschaft, sondern auch die Verwaltung mitgenommen werden. Dass dies nicht nur ein Thema für die kleinen Städte, sondern auch die große Politik ist, zeigen die jüngsten Ergebnisse der Bundestagswahl 2017. Sie geben Anlass für eine geografische Neuausrichtung der (Integrations-)Politik. Politisch postuliert wird, dass die ländlichen Räume stärker in den Blick zu nehmen sind. Wie kann dort eine vielfältige Stadtgesellschaft nicht nur als Problem, sondern auch als Chance begriffen und gelebt werden? Wen diese Politik zu adressieren hat, ist gleichwohl noch auszuloten. Die Zielstellung spricht für eine möglichst breite Ausrichtung der Zielgruppen, denn im Fokus sollte hierbei nicht nur die zugewanderte Bevölkerung, sondern auch die Aufnahme-gesellschaft stehen – und dabei nicht nur die Bewohnerinnen und Bewohner, sondern auch Stadtverwaltung und (Kommunal-)Politik.

Dr. Bettina Reimann

Arbeitsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin

Quellen:

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

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

Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus – 2014. Fachserie 1 Reihe 2.2.

² Vgl. dazu Interview mit Goslars Oberbürgermeister Dr. Oliver Junk in diesem Heft.