

# 1 VORBEMERKUNGEN: QUARTIERSENTWICKLUNG – FÜR ALLE

---

Die Debatte zum Umgang mit der gegenwärtigen Fluchtmigration bestimmt seit 2015 in hohem Maße den öffentlichen Diskurs in Deutschland und Europa. Naturgemäß sind die Diskussionen nicht immer fachlich orientiert und ausgewogen, denn zum Teil geht es auch um subjektive Auffassungen, normative Fragestellungen und politische Richtungsentscheidungen. Im Kern steht dabei immer auch die Frage nach konkreten Möglichkeiten zur Steuerung der zukünftigen Entwicklungen in den alltäglichen Lebenswelten der alten und neuen Bewohner/innen. Vieles in diesem Zusammenhang wird seit Jahren erprobt, manches ist neu und bisher in diesem Umfang nicht dagewesen. Es gibt also einen Bedarf, das Bisherige zu sortieren und zu rekombinieren – bis hin zur möglichen Weiterentwicklung oder Einführung neuer Instrumente.

Die aktuelle Situation bietet darüber hinaus die Chance und die Notwendigkeit, nicht nur auf Geflüchtete zu fokussieren, sondern eine Verbesserung der sozialen Integration *für alle* und auf Dauer zu erreichen. Bereits im „Nationalen Aktionsplan Integration“ der Bundesregierung wurde entsprechend hervorgehoben, dass die „Integration von Zuwanderern [...] keine vorübergehende Sonderaufgabe [ist], die mit zeitlich befristeten Projekten gelöst werden kann [...] [, sondern] eine Daueraufgabe, die nachhaltig und strukturell angegangen werden muss“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011: 10). Auch der Deutsche Städte- tag benennt Aspekte von gleichberechtigter Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben und betont den ebenfalls nur mit Kontinuität erreichbaren „Prozess der Annäherung, gegenseitiger Auseinandersetzung, Kommunikation und der Übernahme gemeinschaftlicher Verantwortung zwischen Zugewanderten und heimischer Bevölkerung“ (Deutscher Städtetag 2016:

7). Die meisten Expert/innen sind sich einig, dass eine bloße Politik „für Geflüchtete“ unerwünschte Ressourcenkonkurrenzen mit sich brächte.

Vor diesem Hintergrund ist die Idee zu dem Projekt entstanden, dessen Ergebnisse hier zusammengefasst vorliegen. Durchgeführt wurde es vom vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. und dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), die beide über umfangreiches Know-how in Fragen der Stadt- und Quartiersentwicklung verfügen. Im Mittelpunkt des Projektes stand jedoch die Expertise von Akteuren, die auf der Verwaltungsebene und in den Quartieren vor Ort an der Schnittstelle Programmumsetzung Soziale Stadt und Integration von Geflüchteten arbeiten. Ihnen gilt an dieser Stelle unser ausdrücklicher Dank für ihre Kooperationsbereitschaft!

## 1.1 ZIELE DES PROJEKTS

Das Kernziel des Projekts war die Untersuchung mittelfristiger Fragen der quartiersbezogenen Steuerung und Urban Governance im Kontext von Flucht und Asyl. Der primäre Anspruch war es, den gegenwärtigen Sachstand aufzubereiten, diesen mit Expert/innen zu diskutieren und zu sortieren, um aus der dabei entwickelten konzentrierten Zusammenschau einen strukturierten Beitrag zur Fachdiskussion abzuleiten. Im Fokus standen die Perspektiven

- a) der Vor-Ort-Ebene und
- b) der kommunalen Steuerungsebene.

Wir konzentrieren uns dabei auf die Herausforderungen und Potenziale von Quartieren als „Ankunftsorte“. Hinter dieser kleinräumlichen Perspektive steht die Überzeugung, dass „Quartiere, Stadt- oder Ortsteile und Nachbarschaften [...] die zentralen Orte der Integration, des Zusammenlebens und des Kennenlernens [sind]“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016: 254). Dass wir außerdem den Blick auf die Programmgebiete der Sozialen Stadt richten, ergibt sich aus der langjährigen Beobachtung, dass „Quartiere, die ohnehin

erhöhte soziale Integrationsanforderungen erbringen, [...] häufig auch durch einen erheblichen Anteil von Migrantinnen und Migranten gekennzeichnet [sind]" (BMUB 2016: 3). Wir gehen also davon aus, dass diese „traditionellen“ Migrationsquartiere auch in Zukunft wichtige Integrationsorte (auch für Fluchtmigrant/innen) sein werden und mit dem Programm Soziale Stadt bereits ein erprobter, aber gegebenenfalls zu überprüfender Instrumentenkoffer vorliegt. Es sollte herausgearbeitet werden, wo im Rahmen des Programms Soziale Stadt (als Steuerungsinstitution) Chancen und Limitationen für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten bestehen, um Orientierungswissen und Handlungsempfehlungen für kommunale und wohnungswirtschaftliche Akteure bereitzustellen.

Konkret standen somit zwei übergeordnete Erkenntnisinteressen im Mittelpunkt:

- a) 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 Integrationserfordernisse und -ressourcen vor Ort, auf Fragen zur Ansprech- und Erreichbarkeit von Migrant/innen oder auf bisherige Integrationserfolge und deren grundlegende Ursachen ab.
- b) 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.

## 1.2 UNTERSUCHUNGSDESIGN

In Anbetracht der Aktualität der Thematik wurde – trotz aller damit verbundenen Beschränkungen – ein schlankes und zügig durchführbares Untersuchungsdesign gewählt. Die Untersuchung wurde anhand von vier miteinander verknüpften Bausteinen durchgeführt:

- **Analyse – Desktop-Recherchen und Konzeptentwurf:** In einer ersten Stufe wurden

die derzeitigen Erkenntnisse zum Thema recherchiert, analysiert und aufbereitet (Literatur- und Internetrecherche, Aufbereitung von Programm-Dokumenten). Ziel war es, erste Ideen für einen aus der Sozialen Stadt weiterentwickelten Rahmen für die Flüchtlingsthematik im Kontext integrierter Stadtentwicklung als thesenartigen Input für die sich anschließenden Interviews zu erarbeiten.

- **Vertiefung – Expert/innen-Interviews:** Diese ersten Thesen wurden mit professionellen Akteuren aus Politik und Verwaltung sowie mit Quartiersmanager/innen und anderen intermediären Akteuren aus den Kontexten Soziale Stadt sowie Fluchtmigration in Einzelgesprächen vertiefend diskutiert. Durchgeführt wurden Interviews mit insgesamt 13 Personen aus verschiedenen kommunalen Kontexten. Die Interviewergebnisse haben zu einer Präzisierung der Eingangsthesen geführt.
- **Erweiterung – Workshops mit Expert/innengruppen:** Im Zentrum der Untersuchung standen zwei gemeinsam von vhw und Difu durchgeführte Workshops in Berlin. Die Auswahl der Workshop-Teilnehmer/innen folgte einer pragmatischen Logik: Die Beteiligten sollten aus kommunalen Kontexten kommen, in denen die Herausforderungen der Fluchtmigration tatsächlich auf der Agenda stehen, d.h. sie sollten unmittelbare Erfahrungen mitbringen und im Arbeitsalltag mit Chancen und Engpässen der Integration konfrontiert sein. Deshalb wurden vor allem Expert/innen aus Kommunalverwaltungen aus Klein-, Mittel- und Großstädten, Vor-Ort-Institutionen wie Quartiermanagements, zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie der Wohnungswirtschaft eingeladen oder solche, die intensiv mit oder in Kommunen arbeiten. Die Workshops sollten nicht zu groß sein, um eine intensive Arbeitsatmosphäre zu ermöglichen (insgesamt 24 Teilnehmer/innen, verteilt auf zwei Workshops). Inhaltlich beschäftigten sich die Workshops mit den beiden oben skizzierten „Labor-Funktionen“ der Soziale Stadt-Gebiete:

- **Workshop I – Programmgebiete als „Soziale Integrationslabore“:** Da sich die Programmgebiete oftmals schon jetzt durch einen hohen Anteil von Menschen auszeichnen, die bereits vor längerer Zeit zugewandert sind oder als Nachfolgenerationen einen Zuwanderungshintergrund haben, werden auf der lebensweltlichen Ebene bereits wesentliche Integrationsleistungen erbracht. Aufbauend auf diesen Erfahrungen ging es in Workshop I darum, die Herausforderungen und Potenziale von Soziale Stadt-Quartieren als „Ankunftsorte“ für Geflüchtete aus der Sicht von Akteuren zu identifizieren, die in diesen Quartieren arbeiten (z.B. Quartiersmanager/innen).
- **Workshop II – Programmgebiete als „Governance-Labore“:** Neben der „faktischen“, gelebten Integration vor Ort ist auch die programmatische Ausgestaltung integrativer Quartiersentwicklung vor dem Hintergrund der Flüchtlingssituation relevant. In Workshop II interessierte uns deshalb, welche Erfahrungen aus der Steuerungsperspektive der Programmumsetzung Soziale Stadt vorliegen: Inwieweit kann das Programm einen integrierten Quartiersentwicklungsansatz mit besonderem Fokus auf „Integration von Flüchtlingen im Quartier“ unterstützen, wo muss er gegebenenfalls durch andere Akteure, Ressourcen, Programme ergänzt werden?
- **Präzisierung – Dokumentation und Aufbereitung der Ergebnisse:** Die Auswertung der Workshops und Diskussion der Ergebnisse flossen in den hier vorliegenden Endbericht ein.

### 1.3 BEGRIFFSKLÄRUNGEN – „INTEGRATION“ UND „QUARTIER“

Das Programm Soziale Stadt basiert auf Vorstellungen vom „Quartier“ als Interventionsebene und beinhaltet wesentliche Aspekte von „Integration“. Was die Quartiersebene ausmacht und was in diesem Zusammenhang Integration sein kann, wird jedoch oft unterschiedlich gedeutet. Auch in den Interviews und in Workshops forderten die Expertinnen und Experten immer wieder eine Klärung und Präzisierung vor allem dessen ein, was wir unter Integration verstehen (wollen). Denn: Oftmals „[fungiert] die Integrationsmetapher [...] als ein Passepartoutbegriff, unter den sich nahezu jegliche Politik für den Umgang mit Einwanderern fassen lässt“ (Lanz 2007: 252). So gruppieren sich viele der derzeitigen Debatten um eine eher restriktiv-unterstützende Haltung („Fordern und Fördern“, „Bringschuld“) oder alternativ um eine eher humanistisch-empathische Haltung zur Integration (Höcke und Schnur 2016). Deshalb soll zunächst erläutert werden, was in diesem Bericht mit „Integration im Quartier“ gemeint ist.

#### Integration

Mit dem Begriff „Integration“ werden ganz verschiedene und sich zum Teil widersprechende Ideen, Ansätze oder Konzepte assoziiert. Als eher „formaler Begriff“ in der Verwaltungspraxis wird Integration oft als eine Art „Systemintegration“ verstanden, d.h. es geht um Integration durch Arbeit, Wohnen und Bildung, ergänzt um Aspekte der lokalen Identifikation, die insbesondere im Quartierskontext greifen. In der Alltagspraxis dagegen wird Integration prozesshaft gelebt. Dort ist es kein Konzept, sondern etwas, das sich lebensweltlich und je nach Kontext unterschiedlich ausprägt. Im wissenschaftlichen Bereich wird versucht, die heutigen „migrantischen Alltagswelten“ konzeptionell einzuordnen. Drei Perspektiven auf Migration und Integration sollen hier (aus einer großen Vielfalt an Positionen) herausgegriffen werden, da sie als Blaupausen für den vorliegenden Bericht dienen können:

- „Postmigration“: In der Wissenschaft werden unsere heutigen Gesellschaften vielfach als „postmigrantisch“ bezeichnet, insbesondere wenn „(a) der gesellschaftliche Wandel in

eine heterogene Grundstruktur politisch anerkannt worden ist („Deutschland ist ein Einwanderungsland“) – ungeachtet der Tatsache, ob diese Transformation positiv oder negativ bewertet wird, (b) Einwanderung und Auswanderung als Phänomene erkannt werden, die das Land massiv prägen und die diskutiert, reguliert und ausgehandelt, aber nicht rückgängig gemacht werden können, (c) Strukturen, Institutionen und politische Kulturen *nachholend* (also postmigrantisch) an die erkannte Migrationsrealität angepasst werden, was mehr Durchlässigkeit und soziale Aufstiege, aber auch Abwehrreaktionen und Verteilungskämpfe zur Folge hat“ (Foroutan 2015: 2). Die postmigrantische Perspektive, wie sie hier von Naika Foroutan skizziert wird, bringt die heutige Situation in Deutschland recht genau auf den Punkt.

- „Interkultur“: Das Konzept der „Interkultur“ ist laut Mark Terkessidis „kein utopischer Entwurf, sondern eine Handlungsregel [...] [und soll verstanden werden als eine] Kultur-im-Zwischen“ (Terkessides 2010: 10). Entwickelt wurde der Begriff in scharfer Abgrenzung zum bis dahin bestehenden Integrationsverständnis sowie dem vorherrschenden Multikulturalismus-Konzept. Terkessides möchte damit „ein Modell vorschlagen, das dafür sorgt, dass die Institutionen sich so verändern, dass sie den Individuen, egal welche Unterschiede sie mitbringen oder ihnen zugeschrieben werden, Barrierefreiheit ermöglichen“ (Terkessides 2010: 141). Integration wird auf diese Art und Weise zu einem „Metanarrativ“, das sich – im Rahmen eines institutionellen Wandels – vom Aspekt der Migration löst (Foroutan 2015: 4f.). Das Individuum steht damit im Mittelpunkt, nicht die ethnische Gruppe: So werden die vermeintlichen Migrantengemeinschaften als soziale Konstruktion verstanden („imagined communities“, Anderson 1983). Auch Zygmunt Bauman hat einen ernsthaften und primär auf Verständnis ausgerichteten Dialog gefordert, um den oder die Einwanderer/in „als Individuum, nicht als Vertreter einer Klasse, Rasse oder Religion“ zu behandeln (Bauman

2016). Erst mithilfe einer Personalisierung – in scharfem Kontrast zur gegenwärtigen Stereotypisierung – ließen sich bestehende und vielmals ausgelebte Feindseligkeiten entschärfen.

- „Transmigration“: Das Konzept der „Transmigration“ von Ludger Pries stellt Migrationserfahrungen in den Mittelpunkt. Pries hält traditionelle Konzepte von Migration für nicht mehr zeitgemäß, da inzwischen völlig neue Praktiken vorzufinden sind. Migration oder Wanderung sind demnach als eine spezifische Daseinsform zu bewerten und müssen wieder in ihrer ursprünglichen Bedeutung verstanden werden. Dahinter steht das Verständnis, dass Transmigration „nicht mehr nur inter-nationale Migration im Sinne des einmaligen Wechsels aus einem nationalstaatlichen Container in einen anderen [ist], sondern eine moderne nomadische Lebensform, die zwar in konkreten flächenräumlichen Extensionen verankert (und insofern nicht de-lokalisiert) ist, deren soziale Praktiken, Symbole und Artefakte sich aber in pluri-lokalen Sozialräumen oberhalb und jenseits der nationalen Container-Gesellschaften aufspannen“ (Pries 2001: 60). Dieses Konzept verweist auf den fluiden Charakter von Integration und auf die Möglichkeit bzw. gängige Praxis, hybride Identitäten zu leben. Dies ist für eine Steuerungsperspektive, wie sie hier eingenommen wird, von großer Bedeutung.

Auch wenn es Versuche gibt, den Integrationsbegriff aufzugeben und durch andere Bezeichnungen zu ersetzen (z.B. durch einen erweiterten Inklusionsbegriff), verwenden wir im vorliegenden Bericht den allgemein in Gebrauch befindlichen Terminus „Integration“ pragmatisch weiter. Analog zu den skizzierten Ansätzen gehen wir dabei jedoch nicht von vermeintlich homogenen Gruppen bzw. Zuschreibungen aus, sondern von einer – auch im Hinblick auf individuelle Ressourcen – großen postmigrantischen Vielfalt zugewanderter oder zuwandernder Individuen, die u.a. in ihrem jeweiligen sozialräumlichen Umfeld gut ankommen und gut leben möchten, ohne dabei ihre transnationalen Perspektiven aufzugeben. Dass

dabei auch gruppenspezifische Prozesse eine große Rolle spielen, steht für uns außer Frage. Wir möchten diese jedoch nicht auf ethnische Zuschreibungen reduzieren. Außerdem gehen wir von Anpassungsprozessen sowohl „alteingesessener“ als auch „Zugewanderter“ sowie von einer Praxis hybrider Identitäten aus, d.h. dass sich viele Migrant/innen mit ihrem Viertel, ihrer Stadt, dem Aufnahmeland und dem Herkunftsland gleichermaßen identifizieren können und möchten. Eine einseitige assimilative Perspektive halten wir auch deshalb für wenig sinnvoll, weil die meisten Zuwandernden ohnehin nach dem streben, was wir ihnen „als Assimilationsbeitrag abverlangen“ würden: die Sprache zu lernen, einen Beruf zu ergreifen etc. Um ihnen das zu ermöglichen, sind zunehmend „interkulturell“ ausgerichtete Institutionen förderlich.

Im Kern geht es uns also darum, Chancen zu entdecken und so zu entwickeln, „dass wir mittelfristig Migranten als Zugewinn für unsere Gesellschaft verstehen werden, [...] [um] die Politisierung zu kanalisieren und in das repräsentative System zu leiten, [...] dass verkrustete Strukturen und Haltungen auf den Prüfstand kommen, offen diskutiert und verändert werden“ (Aring 2016: 32). Realistische und positive Utopien werden gleichermaßen notwendig sein, um Gesellschaft und Verfassung in Deutschland auch in einer „postmigrantischen“ Zukunft demokratisch ausgestalten zu können (vgl. ebd., Schnur et al. 2013).

## Quartier

Mit dem Begriff „Quartier“ verhält es sich ähnlich wie mit dem der „Integration“: Auch dem „Quartier“ werden in den gegenwärtigen Debatten in Forschung, Politik oder Verwaltung sehr unterschiedliche Bedeutungen zugeschrieben – und mitunter resultieren daraus Fehleinschätzungen, was „das Quartier“ zu leisten in der Lage ist und was nicht. Im vorliegenden Bericht wird Quartier verstanden als ein Mittelpunktort mit überschaubarem, alltäglich-lebensweltlichem Umfeld, der in die Gesamtstadt und darüber hinaus eingebettet, sozial konstruiert und unscharf konturiert ist und

einen identifikatorischen Kontext bietet (vgl. Schnur 2014: 43). Damit wird bereits deutlich, dass es den für alle Bewohner/innen (einer Straße oder Hausnummer) identischen Raum mit der Bezeichnung „Quartier“ kaum geben kann. Stattdessen besteht eine Vielzahl individueller Zugänge und räumlicher Abgrenzungen durch die jeweiligen Bewohner/innen selbst, was die wachsende individuelle Relevanz dieser Ebene noch unterstreicht (vgl. Franke 2011). Ob die Quartiersressourcen optional-freiwillig oder eher gezwungenermaßen genutzt werden, hängt unter anderem von der Lebenslage, dem Lebensstil und dem Lebenszyklus der Menschen ab. Insbesondere Personen mit einer geringeren Ausstattung an Ressourcen (z.B. Geflüchtete) sind stärker auf das Quartier und die darin verfügbaren Ressourcen – wie z.B. Selbsthilfenetzwerke, Nachbarschaften, Vereine und soziale Träger vor Ort oder eben auch Einkaufsmöglichkeiten und bauliche Infrastrukturen – angewiesen.

Für die Integration von Geflüchteten wird der unmittelbaren Nachbarschaft beziehungsweise der Quartiersebene allgemein eine besondere Relevanz beigemessen. Genau dort haben Geflüchtete die Möglichkeit zur Teilhabe und die Chance, in eine Gemeinschaft hineinzuwachsen. Und es ist ebenfalls das Quartier, in dem eine gezielte Steuerung der Integration möglich ist. In einer vhw-Befragung von 2016 wird die Quartierssebene von fast drei Vierteln der befragten Kommunen als Integrationsort im Zusammenhang mit Geflüchteten wertgeschätzt. Als besonders hilfreich „für eine gelingende Integration werden vielfältige Quartiere mit einer ‚gelebten Nachbarschaft‘ angesehen, in denen interkultureller Austausch stattfinden kann“ (vhw 2016: 213). Diese heterogenen Quartiere, die oftmals mit Vielfalt und Diversität in Verbindung gebracht werden, bieten Potenziale für wichtige lokale Begegnungs- und Netzwerkstrukturen im Alltag von Geflüchteten. Sie haben als Ankunftsquartiere eine wichtige Integrationsfunktion innerhalb der Gesamtstadt. Neben kulturellem und ökonomischem Kapital kann auch das lokale Sozialkapital vor Ort (als bindendes oder brückenbildendes Sozialkapital) ein entscheidender Faktor für eine gelingende Integration sein. In der Diskussion um die Frage, wieviel Segregation „gut“ oder „schlecht“ ist, gibt es jedoch auch Stimmen, die in stärker homogenen „Zuwandererquartieren“

eine große Qualität für Integration sehen (erst Aufbau von bindendem Sozialkapital in der eigenen Community im Sinne einer auch individuellen Festigung, dann Aufbau von brückenbildendem Sozialkapital).