

Integrationsleistungen in bayerischen Klein- und Mit- telstädten

Erfahrungsberichte zu Einwanderungsstadtteilen bzw. zur Thematik der Segregation beziehen sich in der bisherigen Stadt- und Migrationsforschung auf Großstädte, Metropolregionen bzw. Ballungsräume, die bereits eine sozio-historische Vergangenheit mit Zuwanderung haben, wie z.B. das Ruhrgebiet¹. Über den Umgang mit Migration und Integration in Klein- und Mittelstädten liegen bisher kaum Erfahrungswerte vor.

Die beiden Referentinnen berichten aus ihrer praktischen prozessbegleitenden Tätigkeit in verschiedenen Sozialen Stadtkommunen sowie aus dialogischen Planungsprozessen² über Integrationsbemühungen von Klein- und Mittelstädten. Sie zeigen sozialpolitische Konfliktpotenziale und Möglichkeiten der Problemlösung in Klein- und Mittelstädten auf.

Stadtplanung mit Blick auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Menschen in sozial prekären Situationen erfordert Bewusstheit im Umgang mit dem und den Fremden sowie Innovationsbereitschaft im Umgang mit bestehenden (teilweise verwaltungsinternen) Hindernissen bei der Umsetzung von sozialen Stadterneuerungsstrategien.

In Projekten im Rahmen des Programms Soziale Stadt sind genau für diese besonderen Aufgabenstellungen günstige Bedingungen bei den Bemühungen um Integration gegeben.

- In vorbereitenden Untersuchungen, der städtebaulichen wie der Sozialraumanalyse, werden Aufgaben, Potenziale und

¹ Walter Siebel, Die Stadt und die Zuwanderer, in: Hartmut Häußermann und Ingrid Oswald (Hrsg.), Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan Sonderheft 17/1997, S. 30 - 41

² z.B. Modellversuch „Diskursive Bürgerbeteiligung“, Sozialraumanalyse Neumarkt/OPf., dialog 2015 Neu-Ulm, Bürgerbeteiligung Kempten-Thingens. Vgl. auch Christine Grüger und Ingegerd Schäuble: Das Programm Soziale Stadt in bayerischen Klein- und Mittelstädten – eine Überforderung? Zwischenbilanz einer Begleitforschung, in: Sylvia Greifenhagen und Katja Neller (Hrsg.), Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt, (Veröffentlichung in Vorbereitung bei Leske & Budrich, 2004)

Probleme, Qualitäten und Defizite im Programmgebiet systematisch festgestellt.

- Im daraus abgeleiteten Integrierten Handlungskonzept wird der bauliche wie soziale Erneuerungsbedarf bewusst gemacht und innovativ in konkrete, integrierte Maßnahmen- und Projektkataloge umgesetzt.
- In Lenkungsgruppe und Projektgruppe wird der Forderung nach ressortübergreifendem problemorientiertem Arbeiten, das Voraussetzung für die Erfüllung von Integrationsaufgaben ist, Rechnung getragen. Hier ist der Ort, an dem gemeinsam getragene Ziele für Integration erarbeitet werden.

Integration als Ziel und Aufgabe ist jederfrau und jedermann zunächst einmal einleuchtend, selten wird aber spezifiziert,

- wer (Ausländer/innen, Arme, Alleinerziehende, Arbeitslose, Alte?)
- wohin (ins Zentrum der Mehrheitsgesellschaft, an den Rand der Mehrheitsgesellschaft, in Parallelgesellschaften?)
- wie weit (mit gleichen Partizipationsrechten, mit besonderen Rechten?)

integriert werden soll. Vielen scheinen die Probleme eines Stadtteils oder Quartiers automatisch gelöst zu sein, wenn das, was gemeinhin als Integration verstanden wird, vollzogen ist.

Wir stellen immer wieder fest, dass es erhebliche strukturelle und kulturelle Distanzen zwischen verschiedenen sozialen Gruppen in der Stadt gibt. Welche Probleme bei der Entwicklung situationsspezifischer, stadtpolitischer und stadtplanerischer Strategien in Klein- und Mittelstädten zur sozialen Stadterneuerung, insbesondere im Rahmen des Bund-Länder Programms Soziale Stadt, damit verbunden sind, soll im folgenden kurz skizziert werden.

Nicht allen Bevölkerungsgruppierungen ist eine gleichberechtigte Teilhabe am sozialen Leben in der Stadt möglich. Es existieren sehr differenzierte strukturelle und kulturelle Distanzen³, die von der Gesellschaft zwischen den verschiedenen Gruppen – aus welchen Gründen auch immer – geschaffen

³ Siehe dazu Birgit Rommelspacher, Anerkennung und Ausgrenzung, Deutschland als multikulturellen Gesellschaft, Frankfurt/Main 2002 sowie Hartmut Häußermann und Ingrid Oswald, Zuwanderung und Stadtentwicklung, in: dieselben (Hrsg.), Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan, Sonderheft 17/1997, S. 9 - 29

worden sind. Im Fachjargon wird hier von Ausgrenzung oder Segregation gesprochen.

Im Rahmen der Sozialen Stadt Projekte wird der Integration sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen ein hoher Stellenwert eingeräumt. Auf Programmebene bleiben aber die Zielsetzungen und in Integrierten Handlungskonzepten für einzelne Stadtteile bleiben die Integrationsreichweite meist relativ unpräzise: Welche Bevölkerungsgruppe soll bis zu welchem Maß und vor allen Dingen in welche Richtung in die (welche?) Normalität der Stadtgesellschaft eingegliedert werden? Gibt es eine klare Formulierung von „normalen“ Lebensverhältnissen als (sozial-) planerischen Maßstab?

Daher ist eine Diskussion und Festlegung auf kommunaler Ebene unverzichtbar, in der

- das mit dem Begriff Integration Gemeinte
- der Integrationsumfang oder die Reichweite der Integration und
- die langfristigen Absichten (Gleichheit, Diversität, Pluralität) im Zusammenleben der verschiedenen Gruppen

in einem verbindlichen Leitziel für die gesamtstädtische Ebene deutlich gemacht werden.

Dabei sind mehrere Besonderheiten zu beachten:

Objektive Problemstruktur und subjektive Wahrnehmung gehen oft auseinander. In Sozialraumanalysen, auch in der für Neumarkt i.d.Opf., sind negative Zuschreibungen beispielhaft für Ausländer/innen festgestellt worden. So wurde in den Gesprächen mit Stadtaktiven z.B. auf den hohen Ausländeranteil im Bereich der Altstadt verwiesen, der als Zeichen des Verfalls gewertet wurde. Bisweilen sind bis zu 80% der Altstadt-Wohnbevölkerung als Ausländer/innen gemutmaßt worden. In vielen Gesprächen wurde auf eine „Belastung der Altstadt“ durch Ausländer/innen verwiesen. Wir haben die Zahlen nachgeprüft und festgestellt, dass 23,11% (oder 433 von 1874 Einwohner/innen in der Altstadt) Ausländer/innen sind.

Ähnliches gilt auch für die Einschätzung des Zusammenlebens. Immer wieder wurde in den leitfadenstrukturierten Gesprächen in Neumarkt betont, wie problematisch der hohe Ausländeranteil für das nachbarschaftliche Zusammenleben ist. Teilweise wurde behauptet, dass nur durch eine Korrektur der Bevölkerungszusammensetzung (sprich eine Verringerung der ausländischen Bevölkerung) in der Altstadt eine Verbesserung der Lebensqualität zu erreichen wäre. Wir haben nachgefragt, welche konkreten Prob-

leme es mit der ausländischen Bevölkerung gibt, und erfahren, dass es „eigentlich keine nennenswerten Probleme“ gibt. Manche betonten sogar, dass die Ausländer/innen in Neumarkt als Alteingesessene (aus den ersten Gastarbeiter-Zuwanderungs-Wellen) ohnehin gut integriert seien, dass ihre Kinder mit den deutschen Kindern in die Schule gingen und sich immer weniger von Deutschen unterschieden. Ausländischen Jugendlichen wurde von Fachleuten sogar bestätigt, dass sie oft angepasster, lernwilliger und kooperativer sind als deutsche Jugendliche.⁴ Ähnliche Ergebnisse liegen auch in anderen Städten vor (z.B. Fürstfeldbruck, Leipheim, Krumbach).

Die offensichtliche Kluft zwischen der negativ wertenden subjektiven Wahrnehmung, die ja nicht ohne Wirkung bleibt, und den faktischen Verhältnissen führt nicht nur zu der Frage, worauf diese Differenz zwischen objektiven und subjektiven Feststellungen zurückzuführen ist, sondern auch zu der Überlegung, wie weit in einer grundsätzlich integrationswilligen Stadt trotz starker Vorurteile in der Bevölkerung eine stärkere Einbeziehung von marginalisierten Gruppen in die Stadtgesellschaft erreicht werden kann.

Aus der sogenannten Randgruppen- und Minderheitenforschung ist bekannt, dass die Forderung an die marginalisierte Gruppe, sich den „Normalitäten der Mehrheitsgesellschaft“ stärker zu unterwerfen und eigene Identitäten aufzugeben, ins Leere geht, denn

- die Normalitäten der Mehrheitsgesellschaft sind für Marginalisierte gar nicht offen,
- Marginalisierte können ohne eigene Netze überhaupt nicht überleben,
- die Forderung nach Veränderung und Integration kann im wesentlichen nicht an die ausgegrenzte Gruppe, sondern muss an die Mehrheitsgruppe gerichtet werden,
- die Mehrheitsgesellschaft muss erkennen und akzeptieren, dass Integration nicht Dominanz der Mehrheitskultur bedeutet, sondern soziale Annäherung und Akzeptanz des Verschiedenen in

⁴ Konkret benannt worden sind lediglich Probleme mit Aussiedlerfamilien, die aber gar nicht in der Altstadt wohnen. Ihnen wird nachgetragen, daß sie sich in eigene und eigenständige Kolonien zurückziehen und den Kontakt zur deutschen Gesellschaft vermeiden, was als Zeichen der Integrationsunwilligkeit gewertet wird. Speziell den jungen Männern aus den Aussiedler-Gruppen wird rücksichts- und respektloses Verhalten vorgeworfen.

einer „qualitativ neuen“ und „tolerant-offenen“ pluralen Gesellschaft.

Was heißt das für eine Stadt, die im Sozialen Stadt Programm integrative Maßnahmen realisieren will? Es heißt, dass

- der politische Wille zur Integration von Marginalisierten in der Stadtpolitik vorhanden sein und entsprechende Maßnahmen verbindlich beschlossen werden müssen,
- die Mehrheitsgesellschaft wie auch die betroffenen Minderheiten in ihrer jeweiligen Verantwortung und Betroffenheit in das Arbeitsprogramm einbezogen werden,
- die zu ergreifenden Maßnahmen nicht an der Oberfläche von Events und kulturellen Unterhaltungen bleiben, sondern das Problem systemisch/ganzheitlich aufgreifen und
- desintegrierende Lebensbedingungen selbst verändert werden.

In diesem Sinne sind Projekte der Sozialen Stadt eine gute Chance für den Integrationswillen von Klein- und Mittelstädten, denn sie geben genau die Qualitäten vor, die für eine Veränderung des Zusammenlebens in der Stadt nötig sind. Wir denken hier speziell an das

- ressortübergreifende Arbeiten von Fachämtern und Stadtaktiven in
- integrierten Handlungskonzepten unter
- Beteiligung der Bürgerschaft, wobei hier die Mehrheitsgesellschaft ebenso gemeint ist wie die marginalisierten Gruppen über
- einen langen Zeitraum, denn marginalisierende Strukturen lassen sich nicht im Handumdrehen verändern, sondern fordern längere Übergangsräume und -zeiten.

Weil gerade Klein- und Mittelstädte von ihren verwaltungstechnischen, finanziellen und fachlichen Voraussetzungen her oft nicht in der Lage sind, diese differenzierten und fachlich anspruchsvollen Aufgaben mit dem bestehenden Personal und den bestehenden Haushalten zu bewerkstelligen, hat das Programm Soziale Stadt entsprechende Eckpunkte vorgegeben, allerdings ohne sie mit nicht-investiven Fördermitteln hinreichend auszustatten:

- So soll z.B. ein (externes) Projektmanagement die entsprechenden Organisations- und Koordinationsaufgaben übernehmen, die die Verwaltung nicht zusätzlich übernehmen kann.
- Das Quartiersmanagement ist für die direkte Arbeit mit der (Mehrheits- wie

Minderheits-) Bevölkerung zuständig und

- das (externe) Prozess- und Dialogmanagement ist für die professionell gestaltete Bürgerbeteiligungsarbeit verantwortlich.

Um Integrationsleistungen auf den Weg zu bringen, ist es notwendig, auf allen Ebenen Impulse zu setzen und dabei die konkreten historischen Bedingungen der jeweiligen Klein- oder Mittelstadt zu reflektieren. In Kommunen, in denen das Zusammenleben mit Fremden (ob als Flüchtlinge, Gastarbeiter/innen oder im Zuge internationaler weltweiter Kooperationen, wie dies bspw. in den Konzepten der Globalisierung angestrebt wird) bereits „normal“ ist, kann auf diesbezügliche Erfahrungen zurückgegriffen werden.

In vielen gerade kleineren Kommunen ist das Selbstverständnis auf „ein Leben unter sich“ gerichtet. Das Leben mit Fremden gehört in Klein- und Mittelstädten nicht zum Selbstverständnis,

auch wenn z.B. gerade Neumarkt seine Bedeutung einstmals durch die bedeutende Lage an der Handelsstraße gewonnen hat.

Offenheit gegenüber dem Fremden kann nicht aufgezwungen werden, (reale oder auch weniger reale) Ängste können nicht einfach weggeredet werden und strukturelle Zwänge sind hartnäckig. Insofern ist eine fundierte gesellschaftliche Entwicklung im Sinne einer Verbesserung der Integration aller Bevölkerungsgruppen in einer pluralen Gesellschaft notwendig mit

- der Stadtpolitik, die das Ziel und die Reichweite der angestrebten Integration politisch vertreten muss
- der Stadtplanung und allen betroffenen Ressorts (ressortübergreifende Konzepte)
- den Stadtaktiven, die die Maßnahmen mittragen
- der Mehrheitsgesellschaft und
- den marginalisierten Gruppen.

Dabei erfolgt in Sozialen Stadt Projekten der gemeinsame Bewusstseinsprozess zum Thema Integration und miteinander Leben nicht als Trockenübung, sondern anhand konkreter Projekte und Maßnahmen.

Soziale Stadt Projekte leben i. d. Regel sehr stark von der Kooperation mit Stadtaktiven, nachdem die Kommune normalerweise nur einen Teil der (sozialen) Aufgaben selbst übernehmen kann. Als Fachleute fül-

len sie das Soziale Stadt-Vorhaben mit ihrem themenspezifischen Beitrag inhaltlich. Entsprechende – bisher nicht vorhandene – Kooperationschnittstellen sind neu zu schaffen, um die Abstimmung zwischen unterschiedlichen Beiträgen zu gewährleisten. Auch hier ist, nachdem sich diese Stadtaktiven nicht nur als Einzelpersonen, sondern oft genug als große Einrichtungen engagieren, Transparenz und Verbindlichkeit der Prozesse unverzichtbar, damit Einzelbeiträge zum Vorhaben Soziale Stadt koordiniert mit anderen Maßnahmen erbracht werden können. Dabei spielen Stadtaktive auch eine wichtige Rolle als Vermittler zwischen den bürokratischen Strukturen einerseits und der Mehrheits- wie Minderheits-Bevölkerung andererseits, weil sie nicht nur Leistungen und Angebote machen, sondern in einer gewissen Weise auch Übersetzungsdienste zwischen Verwaltung/Politik und den Bürger/innen übernehmen.

Die Einbeziehung der Bürgerschaft spielt in Projekten der Sozialen Stadt eine wichtige Rolle. Dabei hat sich gezeigt, dass Bürgerinnen und Bürger auf die ihnen angebotenen Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten i. d. R. nicht hinreichend vorbereitet sind, sie oft nicht als Chance erkennen können, den Angeboten möglicherweise sogar misstrauen. Verwunderlich ist dies nicht, denn in der Vergangenheit gab es diese Kooperationswilligkeit der Kommune nur in Ausnahmefällen und Bürgeranliegen sind oft auch enttäuscht worden. Es bedarf deshalb der besonderen Werbung um die Bürgerschaft und es muss der Beweis erbracht werden, dass es die Stadt mit der Beteiligung ernst meint. Ein erhöhter Aufwand⁵ kann daher zu Beginn des Bürgerschaftsdialogs nicht vermieden werden.

Angesichts von in den verschiedenen Gruppen recht unterschiedlichen Interessen, Bedürfnissen und Fähigkeiten sollten in den Offerten der Stadt auch unterschiedliche Anspracheformen gewählt und differenzierte Dialoge geführt werden. Ganz bestimmt gilt dies, wenn marginalisierte Gruppen und die Mehrheitsgesellschaft gleichzeitig angesprochen werden.

Es ist kaum verwunderlich, dass z.B. Ausländer/innen auf Beteiligungsangebote anders reagieren als Deutsche, haben sie in der Vergangenheit doch völlig andere Erfahrungen gemacht mit der Partizipation am gesellschaftlichen Leben – nicht nur hin-

sichtlich des Wahlrechtes, sondern auch hinsichtlich der Teilhabe an sozialen und politischen Ereignissen in der Stadt.

Auch die Befriedigung von Alltagsbedürfnissen⁶ ist bei marginalisierten Gruppen anders geregelt als bei der Mehrheitsgesellschaft, weshalb sie sich – wenn überhaupt – mit einer anderen Motivation an einem Beteiligungsverfahren engagieren.

Dabei sollte auch das Bewusstsein über die Eingebundenheit des Quartiers in den größeren Stadtkontext für alle Beteiligten (Stadtpolitik, Stadtplanung, Stadtaktive und Mehrheits- wie Minderheits-Bürgerschaft) gestärkt und quartiersübergreifende Kooperationen zwischen den gesellschaftlichen Kräften angedacht werden.

Kontakt:

Ingegerd Schäuble und Christine Grüger
Schäuble Institut für Sozialforschung
Ickstattstr. 5
80469 München
Tel. 089/2021806, Fax 089/2021810
www.schaeuble-institut.de

⁵ an Zeit, an inhaltlichem Input und vor allem auch an professioneller Betreuung

⁶ berichtet z. B. Stefan Luft in seinem Beitrag "Die Dynamik der Desintegration", in: Stadtbauwelt 157, Heft 12/2003, S. 34 –38