

## Forschungs-Praxis-Projekt

„Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“

### Projektbeschreibung - Kurzfassung

Projektbearbeitung: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

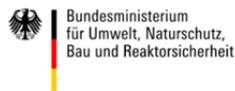
Laufzeit: Juli 2015 bis Juni 2018

Das Projekt wird aus Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds kofinanziert.

Gefördert durch:



Fachliche Begleitung:



## Zusammenfassung

Seit Juli 2015 bearbeitet das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) das dreijährige Projekt „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten – sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“. Kooperationspartner sind das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), das Hessische Ministerium für Soziales und Integration, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund. Die Durchführung des Projektes erfolgt mit finanzieller Unterstützung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU, über Projektfördermittel des BAMF und das Förderprogramm „WIR“ des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration.

Im Zentrum des Projektes stehen Klein- und Mittelstädte im eher ländlich geprägten Raum, deren Innenstädte Funktionsverluste und einen vergleichsweise hohen Zuwandereranteil aufweisen. Ziel des Projektes ist es, durch eine auf die Potenziale der Zuwanderer ausgerichtete Migrations- und Integrationspolitik und gemeinsame Identitätsbildungsprozesse, die Integration in den innerstädtischen Wohnbereichen zu verbessern sowie die gesellschaftliche Teilhabe der Migrantinnen und Migranten zu stärken. Das Projekt richtet sich sowohl an die Zuwanderer - insbesondere Drittstaatenangehörige - als auch die Aufnahmegesellschaft. Ein besonderer Fokus liegt auf den Bewohnern der Innenstadtbereiche. Kommunalverwaltung und kommunale Politik stehen ebenfalls im Zentrum der Betrachtung, da sie die Rahmenbedingungen setzen und durch ihr Handeln Prozesse der Integration befördern können. Hierbei soll darauf hingewirkt werden, integrations- und stadtentwicklungspolitische Handlungsansätze zu verknüpfen. Im Zusammenspiel von baulich infrastrukturellen und sozial integrativen Maßnahmen und unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und Bewohnerschaft werden positive Entwicklungsimpulse für das Zusammenleben und die städtische Identität erwartet. In das Forschungsprojekt werden acht ausgewählte Kommunen einbezogen, die modellhaft für die Situation in den Klein- und Mittelstädten der ländlich strukturierten Regionen stehen.

## Ausgangslage

Mit dem demografischen Wandel wird auch in den Klein- und Mittelstädten die soziale und kulturelle Vielfalt der Bevölkerung weiter zunehmen, mit Auswirkungen auf das Zusammenleben und die Teilhabechancen der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. In diesem Zusammenhang gelten die Themen Wohnen und sozialräumliche Integration in den kleineren Städten als wichtiges Handlungsfeld. Wenngleich das Wohnen von Zuwanderern in Kleinstädten weniger segregiert ist als in Großstädten, so sind doch Schwerpunktbereiche zu erkennen. Dies sind vor allem die Altstadtkerne und Siedlungen in Stadtrandlage, entweder die Einfamilienhausgebiete oder die meist in Einfachbauweise entstandenen Mehrfamilienhaussiedlungen der Nachkriegszeit. Während (Spät-)Aussiedler eher Stadtrandlagen als Wohnstandorte präferieren, sind es zumeist die Zuwanderer der Gastarbeitergeneration und ihre Nachkommen, die in den Innenstadtlagen wohnen.<sup>1</sup> Dort sind die Wohnungen in den Altbauensembles bei niedrigem Standard meist günstig.

In den Kleinstädten gilt die Innenstadt als Aushängeschild, sie ist „die gute Stube“ der kleinstädtischen Gesellschaft, insbesondere bei gut erhaltenen historischen Zentren (z.B. Fachwerkstadt Hann. Münden in Niedersachsen). Gleichwohl kämpfen Kleinstädte mit Funktionsverlusten. Leerstände bei Gewerbe und Wohnen sind in vielen Innenstadtbereichen der Kleinstädte zu beobachten. Die Gewerbeeinheiten sind oft zu klein für die Anforderungen z.B. der Discounter; Spezialgeschäfte können sich aufgrund

---

<sup>1</sup> Vgl. Zdrojewski, Simone/Schirmer, Henning (2005): Segregation und Integration. Entwicklungstendenzen der Wohn- und Lebenssituation von Türken und Spätaussiedlern in der Stadt Nürnberg, in: Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.): Zuwanderer in der Stadt – Expertisen zum Projekt. Darmstadt, S. 75 ff; Söhn, Janina/Schönwälder, Karen (2007): Siedlungsstrukturen von Migranten und Migrantinnen in Deutschland, in: Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.): Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Darmstadt, S. 73ff.

der Konkurrenz von großen Einzelhandelszentren auf der ‚grünen Wiese‘ häufig nicht halten. Über die Städtebauförderung wurden viele der Innenstadtbereiche revitalisiert. Dieser Prozess der langfristigen und nachhaltigen Stärkung der Innenstädte ist noch nicht abgeschlossen und es zeichnet sich ab, dass ein Effekt nicht allein durch städtebauliche Maßnahmen herbeigeführt werden kann.

Das Wohnen in den historischen Altbauten hat insbesondere in den Innenstädten der Klein- und Mittelstädte an Attraktivität verloren: Ungünstige Wohnungsgrundrisse, fehlende zu den Häusern gehörige private Freiflächen, Nutzungskonflikte durch Handel und Tourismus und Stellplatzprobleme, 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. In die freiwerdenden, weniger nachgefragten innerstädtischen Altbauwohnungen ziehen bzw. zogen Bewohner, die auf günstigen Wohnraum angewiesen sind, z.B. Migrantinnen und Migranten. Neubewohner und alte Menschen prägen im Zuge dieser Entwicklung die Bevölkerungsstruktur der Innenstadtbereiche.

Mit der veränderten Bevölkerungs- und Nutzungsstruktur entstehen Fremdheits- und Identitätskonflikte und eine veränderte Wahrnehmung des kleinstädtischen Innenstadtbereichs als ehemals ‚guter Stube‘ und Repräsentationsort der Kleinstadtgesellschaft. Die Realität der persönlichen Wohn- und Lebensinteressen der angestammten Bewohnerschaft steht einem romantisierenden Ideal gegenüber. „So wird die Innenstadt ...mit ihren konkurrierenden Nutzungs- und Repräsentationsansprüchen zum Ort symbolischer Konflikte um die ‚richtigen‘ Bewohner und Nutzer“.<sup>2</sup>

#### *Besonderheiten Ostdeutschlands*

Zuwanderung in den ostdeutschen Kommunen unterscheidet sich generell vom Zuwanderungs geschehen in westdeutschen Kommunen. Mit insgesamt knapp fünf Prozent ist der Anteil der Zuwanderer vergleichsweise gering und pendelt im ländlichen Raum um zwei Prozent. Der Zuzug von Migranten erfolgt in hohem Maße aufgrund der gesetzlich geregelten Zuweisung von Aussiedlern, jüdischen Kontingentflüchtlingen und Asylbewerbern. Es handelt sich eher selten um eine freiwillige Ansiedlung.

Die ostdeutschen Klein- und Mittelstädte sind besonders strukturschwach und von hoher Arbeitslosigkeit sowie von Abwanderung vor allem der jungen und gut qualifizierten Bevölkerung betroffen. Durch Abwanderung und konstant niedrige Geburtenraten seit der Wende hat der demografische Wandel weit früher eingesetzt als in den westdeutschen Kommunen. Kommunen und Unternehmen beklagen einen spürbaren Mangel an Fachkräften und Nachwuchsprobleme. Gleichzeitig haben die Zuwanderer, auch gut qualifizierte, vergleichsweise schlechte Zugangschancen zum Arbeitsmarkt. In Verbindung mit einem vor allem im ländlichen Raum anzutreffenden fremdenfeindlichen Klima wandern die meisten Zuwanderer, sobald ihr Aufenthaltsstatus gesichert ist, in Gebiete mit größerer Wirtschaftskraft und Arbeitsplatzangebot ab. Dadurch verschärfen sich der Fachkräftemangel und die Nachwuchsprobleme in vielen Regionen Ostdeutschlands.

Der starke Bevölkerungsrückgang hat zu teilweise hohen Leerständen in den Wohnungsbeständen geführt. Mit dem Städtebauförderprogramm „Stadtumbau Ost“ unterstützt die Bundesregierung seit mehr als zehn Jahren die Stabilisierung der Wohnungsmärkte in den ostdeutschen Kommunen. Doch trotz erheblicher Investitionen konnte die Bevölkerungsentwicklung in vielen ostdeutschen Klein- und Mittelstädten nicht stabilisiert werden. Gerade die Innenstadtbereiche als Repräsentations- und Begegnungsorte der Kleinstadtgesellschaft leiden unter den Bevölkerungsverlusten und einer zu geringen Belegung.

---

<sup>2</sup> Schader-Stiftung (Hrsg.) (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts. Darmstadt, S. 164.

Um dieser Situation zu begegnen, sehen einige der von Schrumpfung betroffenen Regionen Ostdeutschlands in der Zuwanderung ein mögliches Entwicklungspotenzial. Auch die vor Ort lebenden Asylbewerber und Flüchtlinge, die in der Regel stark segregiert in Gemeinschaftsunterkünften in ehemaligen Militäranlagen oder leer stehenden Plattenbauten leben, werden mittlerweile als mögliches Potenzial für den lokalen Arbeitsmarkt und die Stabilisierung des Wohnstandorts wahrgenommen.<sup>3</sup> Doch insgesamt stehen die Potenziale der Zuwanderer, vor allem der nachwachsenden zweiten Generation, noch zu wenig im Blickfeld sowohl in der öffentlichen Debatte in Ostdeutschland als auch im kommunalen Handeln.

## Projektziele

Grundlegendes Projektziel ist es, durch eine auf die Potenziale der Zuwanderer ausgerichtete Migrations- und Integrationspolitik und gemeinsame Identitätsbildungsprozesse die Integration vor Ort in den innerstädtischen Wohnbereichen zu verbessern sowie die gesellschaftliche Teilhabe der Migrantinnen und Migranten zu stärken. Durch die angestrebte Verknüpfung von stadtentwicklungs- und integrationspolitischen Handlungsansätzen will das Projekt zudem einen Beitrag zur Stabilisierung der Zentren in den Klein- und Mittelstädten des ländlichen Raums leisten. Ergänzende Zielstellungen des Projektes, vorrangig für ostdeutsche Kommunen, betreffen die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen zum Abbau von Diskriminierung und Alltagsrassismus und zur Erhöhung der Akzeptanz zugewanderter Bewohner sowie die Verbesserung des städtischen Images zur Gewinnung von Neuzuwanderern als Bewohner der städtischen Zentren.

Damit bearbeitet das Projekt grundsätzliche Fragestellungen der Integration in den Klein- und Mittelstädten ländlicher Räume und richtet sich sowohl an die Zuwanderer insbesondere aus Drittstaaten, als auch an die Aufnahmegesellschaft. Es geht um strukturelle Verbesserungen der Integration in den ländlich geprägten Räumen, von denen die Zuwanderer unmittelbar und mittelbar profitieren.

Gemäß seiner Zielsetzung will das Projekt vor dem Hintergrund der Entwicklungstendenzen in den vom demografischen Wandel betroffenen ländlichen Regionen und den erkennbaren Funktionsverlusten der städtischen Zentren die Bedeutung von Zuwanderung für die städtische Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt untersuchen, den aktuellen Stand der Integration und Integrationsstrukturen beleuchten und vorhandene integrationspolitische Ansätze weiterentwickeln. Das Projekt richtet seinen Fokus auf die Innenstadt und will ergründen, wie sich die Teilhabe der Zuwanderer am gesellschaftlichen und politischen Leben und das nachbarschaftliche Zusammenleben gestalten, welchen Beitrag Zuwanderer zur Entwicklung der Innenstädte leisten, wie sich die Integrationsbereitschaft der Aufnahmegesellschaft darstellt und wie Akzeptanz- und Identifikationsprozesse verlaufen. Dabei geht es vor allem auch um Fragen der interkulturellen Öffnung kommunaler Institutionen, die Weiterentwicklung einer kommunalen Anerkennungs- und Willkommenskultur und die Anerkennung von Integration als Zukunftsaufgabe der lokalen Politik. Das Projekt will im Ergebnis Handlungs- und Orientierungswissen für die kommunalen Akteure gewinnen und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung kommunaler integrationspolitischer Handlungsansätze und der Verknüpfung mit anderen strategischen Politikfeldern erarbeiten.

---

<sup>3</sup> Aumüller, Jutta/ Gesemann, Frank (2014): Abschlussbericht. Forschungs-Praxis-Projekt: Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel. Darmstadt.

## Methodische Bearbeitung und Projektaufbau

Das Forschungs-Praxis-Projekt ist als Kooperationsvorhaben mit einem diskursiven und aktivierenden Forschungsansatz angelegt. Kooperationspartner sind das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das Hessische Ministerium für Soziales und Integration, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie die Schader-Stiftung als Partner für den Dialog.

Das Projekt gliedert sich in folgende Projektbausteine:

1. *Aufarbeitung des Forschungsstands und Bestandsanalyse*: Auswertung vorhandener Studien und Untersuchungen, ergänzende sowohl explorative als auch vertiefende (telefonische) Experteninterviews mit Verbandsvertretern (Wohnen, Stadtentwicklung, Wirtschaft), Immobilienexperten, Landes- und Bundespolitik sowie Wissenschaft; Konkretisierung der projektbezogenen Forschungsfragenstellungen und Thesen.
2. *Fallstudienanalyse*: Einbeziehung von bundesweit ca. acht Klein- und Mittelstädten zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern, die beispielhaft die Entwicklungsprobleme und Identitätsfindungsprozesse kleinstädtischer Zuwanderungsgesellschaften repräsentieren.
  - Interessensbekundungsverfahren: Die Auswahl der Kommunen soll über ein Interessensbekundungsverfahren in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund erfolgen.

Voraussetzung für Teilnahme:

- Innenstadt mit hohem Altbauanteil,
- Funktionsverluste und Entwicklungsprobleme der Innenstadt,
- vergleichsweise hoher Migrantenanteil,
- Konzentration von Zuwanderern (Drittstaatenangehörige) in der Innenstadt.

Ein Teil der Kommunen sollte an Programmen der Städtebauförderung (insbesondere ‚Soziale Stadt‘, ‚Stadtumbau West‘, ‚Stadtumbau Ost‘, ‚Aktive Stadt- und Ortsteilzentren‘) beteiligt (gewesen) sein, da hier Anknüpfungspunkte für die Entwicklung von Projekten und Maßnahmen bestehen. Mindestens eine Kommune sollte in den östlichen Bundesländern liegen. Da dort der Anteil der Zuwanderer insgesamt sehr viel geringer ist, muss die Kommune nicht alle der oben genannten Voraussetzungen erfüllen.

- Ausgangs- und Bestandsanalyse/Fallstudien: Untersuchung der Entwicklungsbedingungen und Entwicklungstendenzen der Innenstadtbereiche durch Auswertung vorhandener Strukturdaten, Untersuchungen und Entwicklungskonzepte.
  - Experteninterviews mit Akteuren vor Ort in den ausgewählten Klein- und Mittelstädten zu Fragen der allgemeinen städtischen Entwicklung, des Wohnens in der Innenstadt, des Zusammenlebens und der Nachbarschaft, der Situation und Teilhabe von Zuwanderern und zu Identitätsbildungsprozessen (z.B. mit Vertreter/innen Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, soziale Dienste, Bildungseinrichtungen, Wirtschaft, Initiativen und Vereine, Migrantenorganisationen).
  - Einzel- und Gruppengespräche mit Bewohnerinnen und Bewohnern der Altstadtbereiche, mit Wohneigentümern und lokalen Unternehmern zur Bewertung des Wohnens und Zusammenlebens sowie der Entwicklungsperspektiven und Handlungsbedarfe (Zuwanderer und Einheimische gemeinsam und getrennt).
  - Schriftliche Befragungen: Begleitend zu den qualitativen Bausteinen (Interviews) werden zu verschiedenen Zeitpunkten des Projektverlaufs schriftliche standardisierte Befragungen ausgewählter Akteurs- und Zielgruppen durchgeführt.
-

3. *Initiierung und Begleitung von Aktivitäten*, vor allem zur Förderung des Zusammenlebens von Einheimischen und Zugewanderten, zur Schaffung von Verantwortungsgemeinschaften zur Aufwertung und identitätsstiftenden Nutzung der Innenstadt, der Verbesserung des Wohnens und der Nutzung öffentlicher Räume. Die Teilnehmerstädte kommunizieren das Projektanliegen in die jeweiligen Stadtgemeinschaften und organisieren einen öffentlichen politischen Diskurs zur sozialräumlichen Integration und zur Entwicklung der Innenstädte. Ziel ist es, konkrete Projekte und Handlungsansätze zur Verbesserung der sozialräumlichen Integration von Zuwanderern in den Kommunen und der Entwicklung einer gemeinsamen städtischen Identität zu initiieren. Die konkreten Aktivitäten sollen an bestehende Strukturen und Netzwerke anknüpfen und sind in ihrer Ausformung abhängig von den jeweils spezifischen Themenstellungen und mobilisierbaren Akteuren. So können sehr unterschiedliche Prozesse und Projekte entstehen. Das Ergebnis kann z.B. der Aufbau einer Wohneigentümergeinschaft von zugewanderten und einheimischen Wohnungseigentümern zur Stärkung und Belebung der Innenstädte sein oder der Aufbau eines Nachbarschaftszentrums durch Kommune und Zivilgesellschaft für interkulturelle Begegnungen und gemeinschaftsstiftende Aktivitäten und Veranstaltungen. Als gute Formate für die Initiierung und den Auftakt gemeinsamer Initiativen haben sich Runde Tische, Zukunftswerkstätten oder Open-Space-Veranstaltungen erwiesen.

4. *Einrichtung eines Netzwerks der ausgewählten Kleinstädte* als Forum für den Erfahrungsaustausch. Die ausgewählten Kommunen spiegeln exemplarisch die Problemkonstellationen von Kleinstädten in ländlichen Räumen wider, deren Innenstädte unter den Folgen des demografischen Wandels und Funktionsverlusten leiden. Vorgesehen ist der Aufbau eines Netzwerks der teilnehmenden Kommunen, das dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch und damit der Weiterentwicklung der jeweiligen integrationspolitischen Handlungsansätze dient. Während der dreijährigen Projektlaufzeit finden insgesamt vier Netzwerktreffen statt, bei denen sich die Städte sowie die Mitglieder des Beirats zu den Projektfragestellungen austauschen.

#### 5. *Einrichtung eines Projektbeirats*

Der Projektbeirat ist ein inhaltlich unterstützendes Gremium, das zur Evaluation und Qualitätssicherung des Forschungs-Praxis-Projekts dient. Seine Aufgaben bestehen in der Konkretisierung der Projektfragestellungen, der Durchführung von Expertenhearings zu speziellen Fragestellungen, der Diskussion der Forschungsergebnisse sowie in der Teilnahme an den Netzwerktreffen. Insgesamt hat der Beirat eine beratende Rolle und übernimmt eine Supervisionsfunktion. Er besteht aus ca. zehn Mitgliedern. Die Auswahl der Mitglieder erfolgt in Abstimmung zwischen dem Difu und den Projektpartnern, wobei die Partner selbst im Beirat vertreten sein werden.

#### 6. *Ergebnistransfer*

- Zwischenberichte (in Form von Arbeitspapieren) jeweils nach Abschluss der Ausgangs- und Bestandsanalyse und der Erhebungen in den Projektkommunen,
  - Endbericht als Publikation nach Abschluss der Aktivierungsphase mit Auswertung der Erhebungen und Erfahrungen sowie Handlungsempfehlungen,
  - Internetseite mit Infos zum Projekt und Projektergebnissen,
  - Tagungen und Workshops als Wissens- und Erfahrungstransfer,
  - abschließender Kongress/Fachtagung, öffentliche Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse.
-

## **Zeitplan – Meilensteine**

Juli 2015	Projektstart
Aug./Sept. 2015	Literaturrecherche / Experteninterviews
Sept. 2015	Auftakt mit den Projektpartnern
Sept./Okt. 2015	Interessenbekundungsverfahren Kommunen
Nov. 2015	Konstituierung Projektbeirat
Nov. 2015	Auftaktveranstaltung mit ausgewählten Kommunen und Projektbeirat
Dez. 2015	Dokumentation Auftaktveranstaltung und erster Zwischenbericht
Jan. 2016	Beginn Forschungsarbeiten in den Kommunen
März 2016	Beginn Initiierung und Begleitung von Aktivitäten in den Kommunen - fortlaufend
Mai 2016	Erstes Netzwerktreffen mit Kommunen zum Erfahrungsaustausch
Juli 2016	Zweiter Zwischenbericht
Nov. 2016	Workshop: Integrations- und Entwicklungspotenziale der Stadtzentren
Mai 2017	Zweites Netzwerktreffen der Kommunen zum Erfahrungsaustausch
Sept. 2017	Erarbeitung von Empfehlungen
Nov. 2017	Drittes Netzwerktreffen der Kommunen zum Erfahrungsaustausch
Jan./Feb. 2018	Abschlussbericht
April 2018	Erstellung Publikation
Mai 2018	Abschlusskonferenz

---