



LebensWerte Kommune | Ausgabe 5 | 2022

Auf dem Weg zu krisenfesten Vielfaltsstrategien?

Erfolgsfaktoren und Herausforderungen
kommunaler Integrationspolitik



Inhalt

1. Einleitung	4
2. Entwicklungsdynamiken und Rahmenbedingungen	8
2.1 Entwicklungsdynamiken der Integrationspolitik in Deutschland	8
2.2 Migration und Integrationspolitik im föderalen Staat	10
2.3 Dynamiken und räumliche Muster der Migration	11
2.4 Stand der kommunalen Integrationspolitik	13
3. Erfahrungen und Perspektiven in den prämierten Kommunen	16
3.1 Stuttgart	17
3.2 Solingen	23
3.3 Hersfeld-Rotenburg	28
3.4 Gemeinde Belm im Landkreis Osnabrück	33
4. Kommunale Integrationspolitik in ostdeutschen Städten	37
4.1 Stadt Leipzig	38
4.2 Hanse- und Universitätsstadt Rostock	42
5. Erfolgsfaktoren kommunaler Integrationspolitik: Fazit und Ausblick	45
Literatur	48
Mission	52
Impressum	54

1. Einleitung

In dieser Ausgabe von Analysen und Konzepte beschäftigen wir uns mit den Entwicklungen kommunaler Integrationspolitik der letzten zwei Jahrzehnte. Hintergrund sind die aktuellen Herausforderungen sowie eine zukünftig benötigte höhere Resilienz. Eine Vielzahl von Krisen und Ereignissen der vergangenen Jahre hat einen spürbaren Effekt auf deutsche Kommunen entwickelt. Nach der Fluchtmigration aus Syrien, Afghanistan und anderen Ländern aufgrund gewaltförmiger Konflikte in den Jahren 2015 und 2016 bilden die seit Januar 2020 andauernde Coronapandemie, der im Februar 2022 ausgeweitete russische Angriffskrieg in der Ukraine und die daraus folgende Energiekrise sowie der dynamische menschengemachte Klimawandel eine komplexe Gemengelage, der Kommunen in Deutschland vermehrt auch im Hinblick auf ihre Vielfalt- und Integrationspolitik begegnen müssen. Im Zuge dessen verstärken sich Verteilungskämpfe aufgrund knapper werdender Ressourcen. Mal geht es um bezahlbare

Wohnungen und Heizkosten, mal um die Nutzung des öffentlichen Raumes oder von Sporthallen. Der gesellschaftliche Zusammenhalt in Kommunen wird hierdurch auf eine harte Belastungsprobe gestellt.

Manchmal hilft ein Blick in die Vergangenheit dabei, sich für die Zukunft besser aufzustellen. Unser Rückblick erfolgt ausgehend von dem bundesweiten Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“, den das Bundesministerium des Innern und die Bertelsmann Stiftung 2004 und 2005 durchgeführt haben. Damals zeigte dieser Wettbewerb, dass Integration als offizielle Querschnittsaufgabe der Kommunen angekommen war. Die Erkenntnis, dass Integrationspolitik strategisch und in breiter Zusammenarbeit entwickelt werden sollte, um gelingen zu können, hatte sich seit Beginn der Jahrtausendwende zunehmend verbreitet. Zuvor herrschte der Mythos vor, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Erst mit dem von der „Süssmuth-Kommission“ 2001 vorgelegten Bericht (vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001) und dem hierauf folgen-

2000/2001

Bericht der „Süssmuth-Kommission“, Konsens Deutschland als „Einwanderungsland“

- Der Begriff „Einwanderungsland“ bleibt umstritten. Als politischer Kompromiss wird der Begriff „Zuwanderungsland“ eingeführt.
- Erste Kommunen erarbeiten Integrationskonzepte. So werden beispielsweise in Stuttgart und Solingen bereits 2001 die jeweiligen Konzepte veröffentlicht.

2004/2005

Erstes Zuwanderungsgesetz (wird 2004 beschlossen, tritt 2005 in Kraft)

- **2004/2005:** Wettbewerb von BMI und Bertelsmann Stiftung „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“.

den politischen Konsens, Deutschland als Zuwanderungsland anzuerkennen, wurde Integration zu einer wichtigen Aufgabe der Kommunen. Diese begannen verstärkt, ressort- und akteursübergreifende Integrationskonzepte zu erarbeiten.

Im Rahmen der Präsentation der ausgezeichneten Konzepte wurden von der Wettbewerbsjury zehn Handlungsempfehlungen erarbeitet. Während der europäischen Fluchtbewegung 2015/2016, der Coronapandemie sowie im Zuge des Krieges in der Ukraine wurde nach unseren Erfahrungen bereits deutlich, dass Kommunen, die sich den damaligen Handlungsempfehlungen entsprechend gut aufgestellt haben, den Krisen und Herausforderungen besser begegnen können; sie greifen beispielsweise auf starke etablierte Netzwerke zurück. So halfen Integrationsbeauftragte, Integrationsräte oder -beiräte, Integrationskonzepte sowie Migrantenselbstorganisationen, Dolmetscherpools und Lotsenkonzepte sowohl bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten als auch bei der Ansprache bestimmter Gruppen zu Coronamaßnahmen und Impfkampagnen.

In diesem Paper greifen wir die Entwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte in der Integrations- und Vielfaltspolitik der 2004 und 2005 prämierten Kommunen auf. Welche Entwicklungsdynamiken und -pfade lassen sich erkennen? Welche Schwerpunkte wurden jeweils gesetzt? Wie werden Erfolge und Herausforderungen im Rückblick bewertet? Welche Entwicklungsaufgaben und Unterstützungsbedarfe zeigen sich?

Die Perspektiven der vier damals ausgezeichneten Kommunen Stuttgart (Kategorie große Städte), Solingen (Kategorie mittlere Städte), Belm (Kategorie kleine Städte und Gemeinden) und Hersfeld-Rotenburg (Kategorie Landkreise) haben wir um die Erfahrungen der beiden ostdeutschen Kommunen Leipzig und Rostock ergänzt. Mit Bezug auf die Praxisebene möchten wir herausfinden, welche Beobachtungen und Empfehlungen sich aus diesen Fallbeispielen ableiten lassen. Hierbei geht es vor allem um Zukunftsorientierung: Wie können Kommunen ihre Integrations- und Vielfaltspolitik so gestalten, dass sie auch auf künftige Krisen und Fluchtbewegungen besser vorbereitet sind? Wie können einerseits stabile Struk-

2006/2007

2006: Erster Integrationsgipfel der Bundesregierung
2007: Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplanes

- **Ab 2007:** Immer mehr Kommunen erarbeiten kommunale Integrationskonzepte. Die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) gründet auf Anregung der Preisträgerkommune Stuttgart den Kommunalen Qualitätszirkel Integrationspolitik.
- Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände mit zehn Handlungsempfehlungen zur kommunalen Integrationspolitik.

2012

Willkommenskultur für Fachkräfte, Umsetzung der EU-Blue Card zur Anwerbung hochqualifizierter Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten

- **2013:** BAMF-Modellprojekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“.
- In vielen Kommunen wird die Entwicklung einer Willkommenskultur als integrationspolitische Zielsetzung aufgenommen.
- **14. Februar 2012:** Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz).

turen, Netzwerke und Rahmenkonzepte etabliert werden und andererseits die Möglichkeiten, flexibel und schnell zu handeln sowie agil zu arbeiten, geschaffen werden? Und wie kann ein Zusammenleben in Vielfalt verbessert werden?

Gleichzeitig untersuchen wir die bundes- und landespolitischen Rahmenbedingungen und betrachten die Wirkungen des Wettbewerbs: Welche Effekte sind von ihm auf die Integrationspolitik ausgegangen? Welche Ausstrahlungseffekte auf die kommunalen Spitzenverbänden lassen sich feststellen? Wie wird die Entwicklung der kommunalen Integrationspolitik von Schlüsselakteur:innen in den prämierten Städten, Landkreisen und Gemeinden bewertet?

Das vorliegende Policy Paper basiert auf den Ergebnissen verschiedener Erhebungen zur Kommunalen Integrationspolitik, die die Bertelsmann Stiftung und das DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration von September 2021 bis August 2022 durchgeführt haben. Hierzu gehören eine schriftliche Befragung der vier prämierten Kom-

munen des Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“ (Landeshauptstadt Stuttgart, Klingenstadt Solingen, Landkreis Hersfeld-Rotenburg und Gemeinde Belm im Landkreis Osnabrück) sowie zweier ostdeutscher Städte (Stadt Leipzig, Hanse- und Universitätsstadt Rostock) und ergänzende Interviews mit Verantwortlichen für die kommunale Integrationspolitik in den ausgewählten Kommunen (siehe auch Literatur- und Quellenverzeichnis).

2015/2016

Fast eine Million Geflüchtete kommen aus Syrien und anderen Ländern nach Deutschland

- Kommunen und Zivilgesellschaft vor Ort stehen vor großen Herausforderungen, die mit der Aufnahme und Integration der Geflüchteten verbunden sind. Neue Strukturen, Netzwerke und Prozesse werden entwickelt.

2019

Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 20. August 2019

- Die Erweiterung des Fachkräftebegriffes soll eine gezielte und gesteuerte Einwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt ermöglichen.

Begriffsklärungen

In diesem Policy Paper verwenden wir – in Anlehnung an die Definition des Statistischen Bundesamtes – die statistische Kategorie „Menschen mit Migrationshintergrund“: Einer Person wird ein Migrationshintergrund zugeschrieben, „wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt“ (Statistisches Bundesamt 2022: 5). Diese Kategorisierung der Bevölkerung nach Migrationserfahrung und Staatsangehörigkeit umfasst Personen mit und ohne deutsche Staatsangehörigkeit sowie mit und ohne eigene Migrationserfahrung. Der mittlerweile nicht mehr unumstrittene Begriff bildet den Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Integration bislang noch am differenziertesten ab und bietet – auch im kommunalen Maßstab – zumindest teilweise vergleichbare Daten. Die Bezeichnung „Migrant:in“ wird in diesem Policy Paper zuweilen aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung als Synonym verwandt.

Integration wird im Folgenden als ein wechselseitiger Prozess verstanden, der auf die gleichberechtigte Teilhabe an den sozialen, ökonomischen, kulturellen und politischen Ressourcen der Gesellschaft und das zivile Miteinander von Individuen und Gruppen in einem demokratischen Gemeinwesen abzielt. Integration ist eine Gemeinschaftsaufgabe, die Anstrengungen von Alteingesessenen, schon länger Einheimischen und Neuzugewanderten erfordert, sowie eine Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, an der eine Vielzahl von Akteur:innen, insbesondere auch aus der Zivilgesellschaft, beteiligt ist. Es geht um die Gestaltung einer vielfältigen Gesellschaft, um „Inklusionschancen für alle zu eröffnen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken“ (Filsinger und Gesemann 2018: 3–4).

2020/2021

Coronapandemie

- In der Coronapandemie gerät die Integrations- und Vielfaltspolitik unter Druck (z. B. durch Verlagerung der personellen Verwaltungskapazitäten ins Gesundheitsamt), während die Unterstützungsbedarfe in den migrantischen Communities steigen.

2022

Krieg in der Ukraine

- Kommunen und Zivilgesellschaft vor Ort sind erneut herausgefordert, Aufnahme und Integration einer großen Anzahl von Geflüchteten schnell und gut zu organisieren.

2. Entwicklungsdynamiken und Rahmenbedingungen

2.1 Entwicklungsdynamiken der Integrationspolitik in Deutschland

Der auf dem 13. Integrationsgipfel im März 2021 vorgelegte Nationale Aktionsplan Integration bildet den vorläufigen Abschluss einer strategischen Neuausrichtung der Integrationspolitik in Deutschland. Diese wurde bereits mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (1999/2000) und dem Zuwanderungsgesetz (2004/2005) vorbereitet. Mit Dialogformaten wie den Nationalen Integrationsgipfeln und der Deutschen Islamkonferenz (seit 2006) sowie Plänen wie dem Nationalen Integrationsplan (2007) und den Nationalen Aktionsplänen Integration (2012 und 2021) wurde Integrationspolitik als eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gesellschaft konzipiert, die von Bund, Ländern und Kommunen zusammen mit Unterstützung einer Vielzahl von Akteur:innen aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Migrant*innenorganisationen gestaltet wird.

Der aktuelle Nationale Aktionsplan wurde von der alten Bundesregierung wenig bescheiden als „der strategische, integrationspolitische Ansatz für die 2020er Jahre“ vorgestellt (Integrationsbeauftragte 2021). Inwieweit der Regierungswechsel im Dezember 2021 zu signifikanten Neuausrichtungen im Themenfeld führen wird, bleibt abzuwarten. Im Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP wird zumindest schon mal ein „Neuanfang in der Migrationspolitik“ angekündigt. Im Mittelpunkt stehen dabei eine aktive und gestaltende Migrationspolitik sowie eine Reform des Einwanderungs- und Aufenthaltsrechts (Koalitionsvertrag 2021: 137–138).

Kommunale Integrationspolitik verfolgt angesichts heterogener Bedingungen in Städten, Landkreisen und Gemeinden sehr unterschiedliche Ansätze. Sie umfasst eine Vielzahl von Handlungsfeldern, zu denen insbesondere Angebote zur Förderung der sozialen Integration von Zugewanderten durch die Verbesserung von Sprachkompetenzen und Bildungschancen, die Erleichterung der Zugänge zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Integration und Teilhabe in der Nachbar-

schaft, freiwilliges Engagement und politische Partizipation gehören. Auch Maßnahmen zur Förderung von Toleranz und Zusammenhalt, zur Prävention und Moderation von Konflikten sowie zur interkulturellen Öffnung von Behörden und Vereinen in der Gesamtgesellschaft werden von vielen Kommunen initiiert. Sie unterstützen die Integrationsarbeit von Wohlfahrtsverbänden und Kirchen, von Migrant*innenorganisationen oder religiösen Gemeinden. Viele Städte fördern zudem zivilgesellschaftliche Initiativen, die Menschen mit Migrationshintergrund und/oder Fluchterfahrung unterstützen oder sich für interkulturelle Begegnungen einsetzen (vgl. Gesemann 2016: 284; siehe auch die Beiträge in Gesemann und Roth 2018).

Die kommunale Integrationspolitik der vergangenen fünf Jahrzehnte ist durch verschiedene Phasen gekennzeichnet, die von ersten Ansätzen kommunaler Ausländer- bzw. Integrationspolitik in den 1970er Jahren über eine Phase der Diskontinuität in den 1980er Jahren angesichts wenig förderlicher bundespolitischer Rahmenbedingungen sowie die Anfänge der Wiederbelebung in den 1990er Jahren, insbesondere in „Aktivitätszentren“ wie den Großstädten Berlin, Frankfurt am Main, München und Stuttgart, bis zur Entstehung und Verbreitung eines strategisch ausgerichteten Integrationsmanagements in den 2000er Jahren reicht (vgl. Filsinger 2018).

Zentrale Bedingungen für die Weiterentwicklung kommunaler Integrationspolitiken waren die Bildung der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 1998, die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (1999/2000) und die Einberufung der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ unter Vorsitz der CDU-Politikerin Rita Süßmuth (2000). Eine Zäsur in der kommunalen Integrationspolitik markierte das Anfang 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz, mit dem die Förderung von Integration erstmals als eine Bundesaufgabe definiert wurde, die eine Beteiligung von Ländern, Kommunen, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen einschließt. Diese Neuausrichtung in der Integrationspolitik begründete eine enorme Aufwertung des Themenfeldes Migration und Integration und führte in der Folge zu vielfältigen Anstrengungen seitens der Länder und Kommunen.

Der zu dieser Zeit vom Bundesministerium des Innern und der Bertelsmann Stiftung initiierte Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integra-

tionspolitik“ griff diese Entwicklung auf und vermittelte der bundesdeutschen Integrationspolitik neue Impulse. Zu den Ergebnissen gehörten „Zehn Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche kommunale Integrationspolitik“ (vgl. Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2006: 8–15). Sie spiegelten sich im Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Nationalen Integrationsplan der Bundesregierung (2007) wider, in dem diese sich verpflichteten, kommunale Integrationsmaßnahmen weiterzuentwickeln und zu verstärken sowie mit eigenen konkreten Handlungsempfehlungen zu unterlegen (vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007: 31–33). Die beiden Sammlungen von Handlungsempfehlungen weisen nur geringe Unterschiede auf: Während die einen die Entwicklung von Strategie und Konzeption und die Herstellung politischer Verbindlichkeit als eigene Punkte hervorheben (Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2006), stellen die anderen die Förderung lokaler ethnischer Ökonomie und die Stärkung des Engagements gegen Fremdenfeindlichkeit besonders heraus (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007). Hieraus ergeben sich folgende Erfolgsfaktoren der kommunalen Integrationspolitik:

Diese Empfehlungen bilden einen Kanon von Erfolgsfaktoren einer kommunalen Integrationspolitik, an den seitdem immer wieder angeknüpft wird (siehe die Erklärungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu den Nationalen Aktionsplänen Integration 2011 und die Veröffentlichung „Diversität gestalten“ der Bertelsmann Stiftung 2011). Diese bauen auf den Grundprinzipien erfolgreicher kommunaler Integrationspolitik auf und differenzieren die einzubeziehenden Politikfelder (Frühkindliche Förderung, Gesundheit und Pflege, Sport und Kultur) und Zielgruppen (Flüchtlinge) weiter aus. Die Anwendung und Umsetzung dieser Handlungsempfehlungen wurde erstmals im Jahr 2011 bewertet (vgl. Gesemann, Roth und Aumüller 2012), allerdings steht eine aktuelle Bestandaufnahme noch aus.

(1)	Integration als Querschnittsaufgabe verankern;
(2)	Strategie und Konzeption (gemeinschaftlich) entwickeln;
(3)	politische Verbindlichkeit herstellen („Integration muss Chefsache sein“);
(4)	lokale Netzwerke aufbauen und unterstützen;
(5)	bürgerschaftliches Engagement aktivieren und Partizipation sicherstellen;
(6)	Engagement gegen Fremdenfeindlichkeit stärken;
(7)	sozialräumliche Integration fördern („Auf Stadtteilebene planen und arbeiten“);
(8)	interkulturelle Öffnung der Verwaltung vorantreiben, Zugangsbarrieren abbauen;
(9)	Handlungsfelder bearbeiten: Bildung und Sprache, berufliche Integration (lokale ethnische Ökonomie fördern) und Dialog (interkultureller/interreligiöser Dialog; Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation; Bürgerdialoge).
(10)	Erfolge messen: Evaluation und Controlling.

Quelle: eigene Zusammenstellung und sprachliche Zusammenführung aus: Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern (2006); Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2007)

Kurz und bündig: Meilensteine der Integrationspolitik in Deutschland

1999/2000	Reform des Staatsangehörigkeitsrechts
2000/2001	Unabhängige Kommission Zuwanderung („Süssmuth-Kommission“): Deutschland ist Zuwanderungsland
2004/2005	Zuwanderungsgesetz
2004/2005	Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“ (Bertelsmann Stiftung/ Bundesministerium des Innern)
seit 2006	Dialogformate: Nationaler Integrationsgipfel; Deutsche Islamkonferenz
2007	Nationaler Integrationsplan mit Handlungsempfehlungen der kommunalen Spitzenverbände
2011	Nationaler Aktionsplan Integration „Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen“
seit 2015/2016	kommunale Konzepte zur Integration von Geflüchteten
2019	Fachkräfteeinwanderungsgesetz
2021	Nationaler Aktionsplan Integration

2.2 Migration und Integrationspolitik im föderalen Staat¹

In internationalen Debatten werden die Stärkung lokaler und regionaler Verantwortung, der Schutz und die Sichtbarkeit von Minderheiten sowie die Förderung von Engagement und Beteiligung als zentrale Merkmale föderaler Systeme hervorgehoben (siehe insbesondere die Beiträge in Joppke und Seidle 2012; Seymour und Gagnon 2012). Erweitert wurden diese Perspektiven um verschiedene Ansätze zur Analyse von Governance in Mehrebenensystemen, die das dynamische Zusammenwirken horizontaler und vertikaler Netzwerke sowie verschiedene Konfigurationen von Governance auf lokaler Ebene in den Blick nehmen (vgl. Caponio, Scholten und Zapata-Barrero 2019).

¹ Die Ausführungen in den Kapiteln 2.2., 2.3. und 2.4 basieren teilweise auf der Veröffentlichung von Gesemann und Seidel 2022.

Im föderalen Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland wird die Integration von Zuwandernden als gesamtgesellschaftliches Anliegen und als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen verstanden. Bundesregierung und Bundesländer sind im Bereich der Integrationspolitik insbesondere für die Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie für die Förderung in zentralen Integrationsbereichen (vor allem Arbeitsmarktintegration als bundespolitische Domäne und Bildungsintegration als Länderaufgabe) verantwortlich und beeinflussen auf diese Weise die Bedingungen der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in Städten, Landkreisen und Gemeinden entscheidend mit.

Kommunen verfügen in der Integrationspolitik über erhebliche Gestaltungsspielräume. Sie können eigene, an die lokalen Bedingungen angepasste Strategien zur Förderung von Integration und Teilhabe, zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur Gestaltung einer weltoffenen Kommune entwickeln. Und sie können diesen Prozess kooperativ und partizipativ mit einer Vielzahl insbesondere zivilgesellschaftlicher Akteur:innen ausgestalten. Begrenzt werden die kommunalen Handlungsspielräume durch Rahmenbedingungen auf globaler, europäischer, nationaler und subnationaler Ebene, die sich der Reichweite der lokalen Politik entziehen. Kommunen sind zudem von Zuweisungen, Förderprogrammen und Vorgaben übergeordneter Ebenen (Europäische Union, Bund, Länder) abhängig (vgl. Bommes 2018).

Die migrations- und integrationspolitische Rolle der Kommunen im föderalen Bundesstaat wird allerdings sehr unterschiedlich bewertet. Während einige Wissenschaftler:innen aufzeigen, dass die Reformen im „aktivierenden Wohlfahrtsstaat“ und die Neuausrichtung der Integrationspolitik eine neue Phase des föderalen Gleichgewichts begründet haben (vgl. Bommes und Kolb 2012: 129–130), beklagen andere die „sehr zersplitterten und undurchsichtigen Zuständigkeiten“ (Bogumil und Hafner 2020: 137). Ähnlich kontrovers werden die Handlungsspielräume der lokalen Ebene diskutiert: Einerseits werden strukturelle Schwächen der kommunalen Handlungsfähigkeit beklagt (vgl. Schönig 2020), andererseits Spannungen im Mehrebenensystem als Innovationsmotoren der Migrations- und Flüchtlingspolitik interpretiert (vgl. Schammann 2020).

Weitgehend unbestritten ist hingegen, dass der lokalen Ebene für die soziale Integration eine Schlüsselbedeutung zukommt. Es sind Städte und Gemeinden, in denen Menschen in alltägliche Lebensbezüge und zentrale Bereiche der Gesellschaft eingebunden sind und das Miteinander gestaltet wird. Hier werden die Grundlagen für Anerkennung und Akzeptanz, soziales Vertrauen und gesellschaftlichen Zusammenhalt gelegt, aber auch Konflikte, wie zum Beispiel um die Nutzung des öffentlichen Raumes, ausgetragen. Chancen von Zuwanderung, Integration und Teilhabe, aber auch Barrieren und Folgen einer mangelnden Integration von Zugewanderten und ihren Nachkommen sowie einer mangelnden Offenheit der aufnehmenden Gesellschaft zeigen sich vor allem auf der lokalen Ebene. Die Kommunen haben somit seit jeher ein besonderes Interesse an einer gelingenden Integration (vgl. Gesemann 2016: 282).

Kurz und bündig: Integrationspolitik im föderalen Mehrebenensystem

- Integration wird als Gemeinschaftsaufgabe der föderalen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland angesehen.
Bund: Arbeitsmarktintegration
Länder: Bildungsintegration
Kommunen: an lokale Gegebenheiten angepasste Strategien, Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen
- Die Rolle und Handlungsspielräume der Kommunen werden wissenschaftlich kontrovers diskutiert. Die zentrale Bedeutung dieser Ebene für die Gestaltung des gesellschaftlichen Miteinanders ist jedoch weitgehend unbestritten.

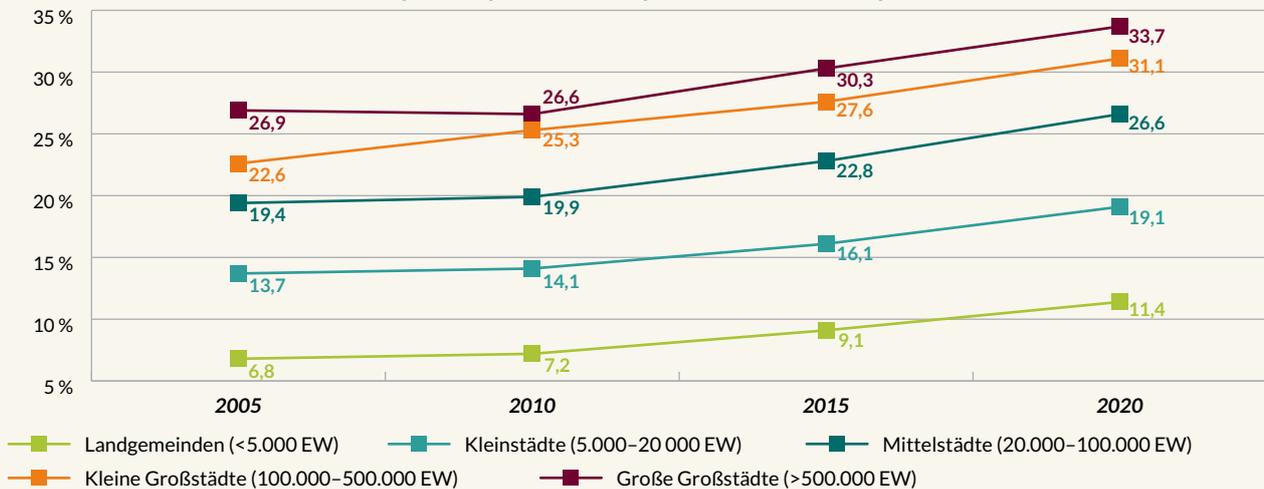
2.3 Dynamiken und räumliche Muster der Migration

Die Bundesrepublik Deutschland ist zu einem attraktiven Ziel für verschiedene Gruppen von Migrant:innen geworden, zu denen freizügigkeitsberechtigte EU-Staatsangehörige, hochqualifizierte Erwerbskräfte und ausländische Studierende gehören. Zudem hat das Land im letzten Jahrzehnt viele Schutzsuchende aufgenommen, sodass sich die Bevölkerungszusammensetzung stark verändert hat (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2020). Im Zeitraum von 2005 bis 2020 wuchs die Bevölkerung mit Migrationshintergrund von 15,3 Millionen Menschen auf 21,9 Millionen Menschen. Zugleich stieg ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung im gleichen Zeitraum von 18,6 Prozent auf 26,7 Prozent. Bei den Kindern unter fünf Jahren verfügten im Jahr 2020 bereits 40,3 Prozent über einen Migrationshintergrund (vgl. Statistisches Bundesamt 2022: 32).

Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist in Deutschland räumlich sehr ungleich verteilt. Unterschiede zeigen sich insbesondere zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern sowie nach Gemeindegrößen: Während der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung im früheren Bundesgebiet einschließlich Berlin im Jahr 2020 bei 29,9 Prozent lag, belief er sich in den ostdeutschen Bundesländern ohne Berlin nur auf 9,0 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt 2022: 37). Mehr als die Hälfte der Bevölkerung mit Migrationshintergrund lebt nach wie vor in Mittelstädten (29,9 %), Kleinstädten (21,2 %) oder Landgemeinden (6,7 %). In Großstädten lebten demgegenüber 42,2 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (ebd.: 36, eigene Berechnungen). Dieses Muster der räumlichen Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist seit 2005 erstaunlich stabil geblieben und wurde durch die hohe Zuwanderung von Geflüchteten 2015/2016 sogar noch gestärkt (vgl. Gesemann und Seidel 2022: 128 f.).

Migration ist in den letzten 15 Jahren nicht nur in Groß- und Mittelstädten, sondern auch in kleineren Städten und Gemeinden zu einem sozialen Phänomen geworden, das die soziodemografische Struktur der lokalen Bevölkerung nachhaltig verändern wird. Das lässt sich an der Veränderung des Anteils der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Gemeindegrößen gut veranschaulichen. Während in Großstädten im Jahr 2020 etwa jede:r Dritte (32,5 %)

ABBILDUNG 1 Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Gemeindegröße 2005 bis 2020 (in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Mikrozensus 2005, 2010, 2015 und 2020 (Statistisches Bundesamt 2017a–c; 2022), eigene Berechnungen. Datengrundlage sind aus Vergleichsgründen die Angaben zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund im engeren Sinne, deren Anteil an der Bevölkerung (24,4 %) im Jahr 2020 gut zwei Prozent unter dem der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im weiteren Sinn (26,7 %) lag.

BertelsmannStiftung

über einen Migrationshintergrund verfügte, war es in Kleinstädten und Gemeinden unter 20.000 Einwohner:innen jede:r Fünfte (18,4 %) (Statistisches Bundesamt 2022: 36; eigene Berechnungen). Im Zeitraum 2005 bis 2020 hat sich der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zwar in allen Gemeindegrößenklassen erhöht, aber ein relativer Bedeutungszuwachs zeigt sich vor allem in kleineren Gemeinden. In Gemeinden unter 5.000 Einwohner:innen ist beispielsweise der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Zeitraum von 2005 bis 2020 um mehr als zwei Drittel gestiegen – von 6,8 Prozent auf 11,4 Prozent (vgl. Gesemann und Seidel 2022: 129; siehe auch Abbildung 1).

Kurz und bündig: Migrationsdynamiken und -verteilung

- Deutschland ist zu einem attraktiven Zielland für internationale Migrant:innen geworden. Gut jeder/jede vierte Einwohner:in hatte 2020 einen Migrationshintergrund.
- Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist in Deutschland räumlich sehr ungleich verteilt. Unterschiede zeigen sich zwischen Ost und West sowie nach Gemeindegröße.
- Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nimmt mit der Gemeindegröße zu und ist in Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohner:innen am höchsten.
- Die Mehrheit der Menschen mit Migrationshintergrund lebt in Mittelstädten, Kleinstädten und Gemeinden.
- In Kleinstädten und Gemeinden haben sich die Anteile der Menschen mit Migrationshintergrund an der lokalen Bevölkerung seit 2005 deutlich erhöht.
- Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung ist im letzten Jahrzehnt in kleineren Gemeinden stärker als in größeren Städten gestiegen.

2.4 Stand der kommunalen Integrationspolitik

Die zu Beginn der 2000er Jahre einsetzende Dynamik im Themenfeld Migration und Integration spiegelt sich auch in einem verstärkten wissenschaftlichen Interesse an kommunaler Integrationspolitik und ihrer Ausgestaltung wider (vgl. Gesemann und Roth 2009; 2018). Die Folgen von Zuwanderung und die Handlungsmöglichkeiten einer sozialräumlichen Integrationspolitik wurden zunächst vor allem am Beispiel von Großstädten diskutiert (vgl. Verbundpartner „Zuwanderung in der Stadt“ 2007). Die besondere Situation in Klein- und Mittelstädten sowie ländlichen Regionen wurde dagegen erst im letzten Jahrzehnt stärker in den Blick genommen (vgl. Hanhörster et al. 2011; Aumüller und Gesemann 2014; Gesemann 2015; Reimann et al. 2018; Franke, Pätzold und Reimann 2020). Es liegen zudem einige übergreifende Studien zur kommunalen Integrations- und Flüchtlingspolitik vor, die auf umfangreichen empirischen Erhebungen zu den Auswirkungen von Migration sowie der Zuwanderung von Geflüchteten seit 2015/2016 beruhen (vgl. Gesemann, Roth und Aumüller 2012; Gesemann und Roth 2017; Schammann et al. 2020).

Bereits die vor einem Jahrzehnt im Auftrag der Bundesregierung erstellte Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland zeigte, welche Bedeutung die Kommunen der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund beimessen. Sie begründeten den besonderen Stellenwert von Integrationspolitik vor allem ressourcenorientiert: Viele Städte, Landkreise und Gemeinden versuchen vor dem Hintergrund von demografischem Wandel und Fachkräftemangel die Potenziale der Bevölkerung mit Migrationsgeschichte und damit einhergehende Chancen für die Regionalentwicklung systematischer zu erschließen. Zugleich verwiesen sie auf sozialräumliche Problemlagen und die Kosten mangelnder Integration. Die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund wandelte sich in diesem Prozess von einer kommunalen Nischenrolle zu einer zentralen Zukunftsaufgabe, deren Fokus nicht mehr nur auf der sozialen Integration einer einzelnen Bevölkerungsgruppe, sondern auf dem Zusammenhalt der ganzen Kommune sowie deren Entwicklungsperspektiven liegt (vgl. Gesemann, Roth und Aumüller 2012).

Eine neue zentrale Herausforderung in nahezu allen Städten, Landkreisen und Gemeinden stellte die hohe Zuwanderung von

Geflüchteten, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016, dar. Während in den ersten Monaten Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der Menschen im Vordergrund standen, zeigte sich schon bald, dass es vielfältiger Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen sowie eines abgestimmten Zusammenwirkens von Kommune, Zivilgesellschaft und Wirtschaft bedurfte, wenn Integration auf lange Sicht gelingen sollte. Die starke Zuwanderung der letzten Jahre hat dazu geführt, dass inzwischen auch viele Landkreise, Städte und Gemeinden diesem Politikfeld einen hohen Stellenwert beimessen (vgl. Gesemann und Roth 2017; Schammann et al. 2020).

Die gewachsene Bedeutung der Zivilgesellschaft im Integrationsgeschehen resultiert in diesem Zusammenhang auch aus einem aktiven Beteiligungsanspruch der Engagierten. Infolge staatlicher Überforderung bei der Erstaufnahme der Geflüchteten entstanden flächendeckend neue zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse, von denen viele mit der Zeit zu (kritischen) Koproduzenten in kommunalen Integrationsnetzwerken geworden sind (vgl. Seidel und Gesemann 2020). Darüber hinaus versuchen Kommunen mithilfe aktivierender Ansätze, bürgerschaftliches Engagement, zum Beispiel in Form von Nachbarschafts- und Patenschaftsprojekten, für Integration nutzbar zu machen oder die Vereins- und Kulturlandschaft in ihrer Öffnung für gesellschaftliche Vielfalt zu unterstützen. Unabhängig davon ist Beteiligung vielerorts zu einer Säule der Integrationspolitik geworden, auch, indem der Anspruch formuliert wird, Programme unter Einbeziehung von Vertreter:innen der Zielgruppen bedarfsgerechter und partizipativer zu gestalten.

Die Bedeutung und Verantwortung der Wirtschaft für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und/oder Fluchterfahrung wird zwar häufig betont, aber Vertreter:innen von Kammern, Verbänden und Unternehmen sind bislang nur selten in den Netzwerken der kommunalen Integrationspolitik vertreten. Die kommunale Wirtschaftsförderung ist zudem immer noch zu wenig mit der Integrationspolitik verzahnt, sodass von einer systematischen Erschließung der ökonomischen Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund nicht gesprochen werden kann. Allerdings hat der mit dem demografischen Wandel verbundene Arbeits- und Fachkräftemangel in einigen Kommunen und Regionen das Interesse an der Entwicklung von Strategien zur Gewinnung qualifizierter Zugewanderter sowie der Gestaltung zuwanderungsfreundlicher Strukturen wieder belebt.

2.4.1 Strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik

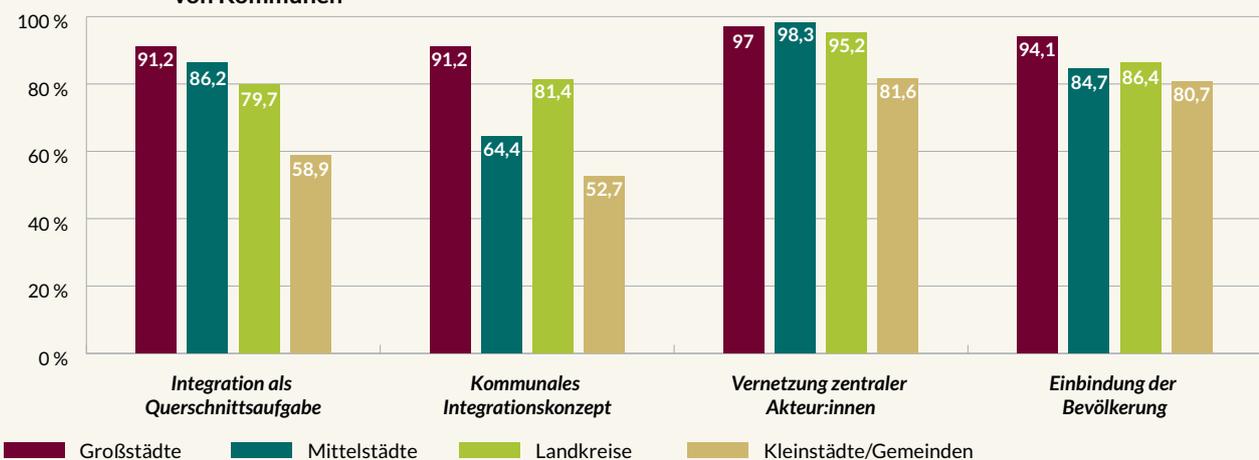
Eine strategische Orientierung ist in der kommunalen Integrationspolitik von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, Integration als Schlüsselaufgabe in der Kommune zu gestalten, Chancen und Potenziale von Zuwanderung zu erschließen sowie Barrieren und Schwierigkeiten zu überwinden (vgl. Gesemann, Roth und Aumüller 2012; Gesemann 2013). Viele Städte, Landkreise und Gemeinden haben im letzten Jahrzehnt Konzepte, Strukturen und Instrumente entwickelt, die eine effiziente und systematische Bearbeitung der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Folgen von Migration ermöglichen sollen (vgl. Filsinger und Gesemann 2018). Bei der erfolgreichen Bewältigung der Aufgaben und Herausforderungen, die mit der langfristigen Integration von Geflüchteten in die lokale Gesellschaft verbunden sind, können diese Kommunen somit auf Erfahrungen zurückgreifen, die sie im Rahmen eines lokalen Integrationsmanagements gesammelt haben (vgl. Gesemann und Roth 2017).

Die Ergebnisse der DESI-Befragung zur kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik im Jahr 2016 zeigen, dass die Vernetzung zentraler Akteur:innen, die Förderung des freiwilligen Engagements in der kommunalen Integrationspo-

litik und die Einbindung der Bevölkerung in eine lokale Integrations- und Vielfaltspolitik als die wichtigsten Elemente einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik angesehen werden. Während Großstädte, große Mittelstädte und Landkreise klassische Steuerungsinstrumente, wie die Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe, kommunale Integrationskonzepte oder Integrationsmonitoring, höher bewerten, steht in Kleinstädten und Gemeinden die Förderung des freiwilligen, integrationsbezogenen Engagements an erster Stelle. Bemerkenswert ist allerdings, dass inzwischen auch Kleinstädte und Gemeinden Steuerungsinstrumenten wie der Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe (58,9%) oder kommunalen Integrationskonzepten (52,7%) eine vergleichsweise hohe Bedeutung („sehr wichtig“ oder „wichtig“) beimessen (vgl. Gesemann und Roth 2016: 31; siehe auch Abbildung 2).

Dieser Entwicklungstrend zeigt sich auch in einer aktuellen Studie, die auf der Basis einer qualitativen Untersuchung in 92 Städten, Landkreisen und Gemeinden in zwölf deutschen Bundesländern zu dem Befund kommt, die Zuwanderung der Jahre 2015 und 2016 habe dazu geführt, „dass sich Kommunen wesentlich breiter und strategischer auf Migration und migrationsbedingte Vielfalt einstellten“ (Schammann et al. 2020: 6).

ABBILDUNG 2 Bedeutung von ausgewählten Elementen einer strategischen Integrationspolitik aus der Perspektive von Kommunen



Quelle: Gesemann und Seidel 2022: 133. Die Darstellung basiert auf den Ergebnissen der DESI-Befragung von Kommunen von Januar bis März 2016 (Gesemann und Roth 2016). Eigene Darstellung.

BertelsmannStiftung

Die vorliegenden Studien zum Handlungsfeld Migration, Flucht und Integration zeigen aber nicht nur, wie Städte, Landkreise und Gemeinden die Folgen von Migration bearbeiten und welche Faktoren sich in diesem Zusammenhang als Erfolg versprechend erwiesen haben, sondern verweisen zugleich auf zentrale Herausforderungen, die das Politikfeld trotz einer starken Aufwertung und einer zunehmenden strategischen Ausrichtung in den vergangenen zwanzig Jahren nach wie vor prägen: die starke Verwaltungsverflechtung im Bereich Migration und Integration mit einem hohen Abstimmungs- und Kooperationsbedarf (vgl. Bogumil und Kuhlmann 2020), die unzureichende finanzielle Ausstattung der Kommunen als Folge einer nicht ausreichenden Beteiligung von Bund und Ländern an den Kosten der Integrationspolitik (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020), das Spannungsverhältnis zwischen ordnungsrechtlichen und sozialpolitischen Zielen (vgl. Schammann et al. 2020) sowie eine optimierbare Kooperation zwischen Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Die Fachkommission Integrationsfähigkeit (2020: 184) plädiert vor diesem Hintergrund dafür, die Kompetenzen und Handlungsfähigkeiten der Kommunen zur Förderung von Integration und Teilhabe aller Mitglieder der Gesellschaft zu verbessern. Die Herausforderung ist dabei, vertikal die Kooperation und Kommunikation zwischen Bund, Ländern und Kommunen und die finanzielle Ausstattung für integrationspolitische Maßnahmen der Kommunen sowie horizontal die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ressorts und die Verzahnung mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen zu verbessern.

Hinzu kommt, dass gesellschaftliche Spannungen, Polarisierungen und Spaltungsprozesse in den vergangenen Jahren zugenommen haben. Ein produktiver, demokratischer Umgang mit Auseinandersetzungen, die Sichtbarkeit und eine Erhöhung der Akzeptanz von Vielfalt und bessere Teilhabechancen sind in diesem Zusammenhang zu Schlüsselwörtern geworden, um sozialen Zusammenhalt zu stärken. Aktuelle Integrationspolitiken werden vor diesem Hintergrund in übergreifende Konzepte zur sozialen Kommunal- und Gesellschaftsentwicklung eingebettet und wenden sich einer Vielfaltspolitik und den Teilhabechancen aller Bevölkerungsgruppen zu, ohne die speziellen Bedarfe einzelner Gruppen aus dem Blick zu verlieren. Auch in kleineren Kommunen wächst so zunehmend ein neues Selbstverständnis, das die Potenziale

aller Bevölkerungsgruppen für eine aktive Zukunftsgestaltung und das Miteinander im Gemeinwesen erschließt und Einwanderung als Selbstverständlichkeit anerkennt.

Kurz und bündig: Stand der kommunalen Integrationspolitik

- Integrationspolitik hat sich zunehmend zu einer zentralen Aufgabe für Kommunen entwickelt, die neben den sozialen Aspekten durch diesen Prozess auch Zukunftspotenziale für die eigene Entwicklung erschließen können.
- Bürgerschaftliches Engagement und zivilgesellschaftliche Beteiligung sind zu zentralen Säulen der kommunalen Integrationspolitik und -arbeit geworden. Eine strukturelle Einbindung der Wirtschaft findet hingegen aktuell nicht statt.
- Integrationspolitik wird zunehmend strategisch ausgerichtet. Wichtige Faktoren hierbei sind die Vernetzung zentraler Akteur:innen, die Förderung des freiwilligen Engagements sowie die Einbindung der Bevölkerung, aber auch die Entwicklung kommunaler Integrationskonzepte.
- Migrations- und Integrationspolitik sieht sich auf kommunaler Ebene u. a. den Herausforderungen eines hohen verwaltungstechnischen Abstimmungs- und Kooperationsbedarfs, mangelnder finanzieller Ressourcen als auch potenziell widersprüchlicher Zielsetzungen und Problemen bei der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteur:innen gegenübergestellt.
- Viele Kommunen definieren Integrationspolitik als einen Teil ihrer Vielfaltspolitik, die Teilhabechancen für alle Bevölkerungsgruppen ermöglichen und zu einer positiven kommunalen Gesellschaftsentwicklung beitragen soll.

3. Erfahrungen und Perspektiven in den prämierten Kommunen

Der Zeitpunkt des Wettbewerbs 2004 und 2005 war günstig, denn seit Anfang der Jahrtausendwende fingen die ersten Kommunen an, Konzepte und Strategien zu erarbeiten. Punktuelle „Multikulturelle Festivals“ und andere Aktionen reichten nicht mehr aus, um die vielfältigen Herausforderungen und Chancen anzugehen. Aus der projektbasierten Ausländerpolitik (so die damalige Terminologie vielerorts) wurde mehr und mehr eine kontinuierliche Integrationspolitik, die nicht nur Ausländer:innen, sondern auch die aus der ehemaligen Sowjetunion eingewanderten Aussiedler:innen umfasste sowie die Kinder und Enkelkinder aus Einwanderungsfamilien. All diese Gruppen wurden damals unter dem Begriff Zuwanderer bzw. Zuwanderinnen gefasst. In der Frage, ob auch Geflüchtete dazu gehörten, gingen die Auffassungen des Bundesinnenministeriums des Innern und mancher Kommunen auseinander.

Neu war zudem der kommunale Fokus, den Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern sowie die Fachjury mit dem Wettbewerb setzten:

„Die Folgen dieser Migration sind stets auf lokaler Ebene ganz speziell zu spüren und verlangen ebenfalls nach lokalen Reaktionsweisen. Auch wenn der verfassungsmäßig garantierten Selbständigkeit der Kommunen die Abhängigkeit von Entscheidungen der Bundes- und Landespolitik gegenübersteht, so setzen diese Beschlüsse doch allenfalls den Rahmen, den die kommunale Politik auszufüllen hat. Das gilt im umfassenden Maße auch für die Integration von Migranten“ (Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2006: 70).

Das Ziel des Wettbewerbs war es, die Integrationsstrategien von Kommunen „herauszustellen, zu vergleichen und weiter zu verbessern, um anschließend die besten Ideen allen Kommunen zugänglich zu machen“ (Ausschreibungspapier, zitiert nach Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2006: 70). Grundlage hierfür waren in Zusammenarbeit mit renommierten Expert:innen erarbeitete Qualitätskriterien.

Zu den insgesamt 107 teilnehmenden Kommunen gehörten überwiegend Städte (82 %) sowie zu deutlich geringeren Anteilen Landkreise (10 %) und Gemeinden (8 %). Differenziert nach Größenklassen zeigte sich ein ausgewogeneres Bild: auf die Größenklasse 1 (weniger als 50.000 Einwohner:innen) entfielen 38 Prozent, auf die Größenklasse 2 (50.000 bis 200.000 Einwohner:innen) 32 Prozent und auf die Größenklasse 3 (mehr als 200.000 Einwohner:innen) 30 Prozent der Kommunen (vgl. Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2006: 30–31).

Die Jury unter dem Vorsitz von Dr. Lale Akgün (damals Landeszentrum Zuwanderung Nordrhein-Westfalen) bestand aus elf Expert:innen und den Vertreter:innen der kommunalen Spitzenverbände. Von den 23 in die Vorauswahl gekommenen Kommunen wählte sie in einer zweiten Bewerbungsrunde 15 für eine intensive Bereisung aus. Im Rahmen dieser Besuche vor Ort wurden die verschiedenen Akteursgruppen der jeweiligen Kommune interviewt. Die Jury stimmte im Anschluss für insgesamt vier Preisträger: die Landeshauptstadt Stuttgart in der Kategorie der großen Städte, die Klingenstadt Solingen in der Kategorie der mittleren Städte, die Gemeinde Belm in der Kategorie der kleinen Städte und Gemeinden sowie den Landkreis Hersfeld-Rotenburg in der Kategorie der Landkreise. Neben den aufbereiteten Good-Practice-Beispielen wurden zehn Handlungsempfehlungen aus dem Wettbewerb herausgearbeitet (vgl. Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2006: 8–16).

3.1 Stuttgart

Strukturdaten	
Bevölkerung (2021)	603.713
ausländische Personen (2021)	156.807
Anteil an der Bevölkerung (2021)	26,0 %
Bevölkerung mit Migrationshintergrund (2021)	279.034
Anteil an der Bevölkerung (2021)	46,2 %
Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen (2019)	52,8 %
Konzepte	
Landeshauptstadt Stuttgart, Referat Soziales und gesellschaftliche Integration (2021). 20 Jahre Stuttgarter Bündnis für Integration. Stuttgart. [LINK]	
Webseiten	
Integration - der Stuttgarter Weg [LINK]	
Integrationspolitik [LINK]	

3.1.1 Rahmenbedingungen

Stuttgart ist mit über 600.000 Einwohner:innen die sechstgrößte Stadt Deutschlands. Die baden-württembergische Landeshauptstadt konnte im letzten Jahrzehnt hohe Bevölkerungszuwächse verzeichnen, die vor allem auf die Zuwanderung von Unionsbürger:innen aus Südosteuropa sowie seit 2014 auf die vermehrte Zuwanderung von Geflüchteten, vor allem aus Ländern des Nahen und Mittleren Ostens, zurückgehen. Aktuell sind in Stuttgart Staatsangehörige aus rund 180 Ländern gemeldet, die 26 Prozent der Bevölkerung ausmachen. Der Ausländeranteil ist seit 2010 wieder angestiegen, nachdem er zuvor infolge von Einbürgerungen zurückgegangen war. Insgesamt haben 46,2 Prozent der Stuttgarter:innen einen Migrationshintergrund. Besonders hoch ist der Anteil der Einwohner:innen mit Migrationshintergrund mit 60,7 Prozent (2021) bei Kindern unter sechs Jahren.

Mit dem Stuttgarter Bündnis für Integration hat die Landeshauptstadt Stuttgart bereits im Jahr 2001 als eine der ersten deutschen Kommunen ein integrationspolitisches Konzept im Sinne einer „Gesamtstrategie für Verwaltung, Wirtschaft und Bürgergesellschaft“ beschlossen (vgl. Özbabacan und

Pavkovic 2018: 775; siehe auch Meier-Braun 2009: 373–374). Als Vorreiter kommunaler Integrationspolitik gehörte Stuttgart auch zu den Preisträgern des bundesweiten Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“, da die Stadt mit einem „zukunftsorientierten Gesamtkonzept“ überzeugt habe, „das Integrationspolitik unter anderem als Standortfaktor für internationale Unternehmen begreift“ (Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2006: 92).

Zu seinem zehnjährigen Jubiläum bezeichnete Prof. Dr. Klaus J. Bade, der damalige Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration, das Stuttgarter Bündnis für Integration als „Impulsgeber für die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik in Deutschland und Europa“ (Bade 2011: 18). Stuttgart sei „es besonders gut gelungen [...], eine breite Allianz für Integration aufzubauen“; die Stadt habe frühzeitig die Potenziale der Migrant:innen für Bildung, Wirtschaft und Stadtentwicklung erkannt und gefördert sowie durch aktive Mitwirkung in nationalen und europäischen Netzwerken der interessierten (Fach)Öffentlichkeit wichtige Erkenntnisse zur Bedeutung von Städten als „Kompetenzzentren für Integration“ vermittelt (ebd.).

Im zweiten Jahrzehnt des Bündnisses für Integration wurde der Fokus der kommunalen Integrationspolitik auf Integrationsangebote für internationale Fachkräfte und Studierende (Welcome Center Stuttgart) und, wie in anderen deutschen Kommunen, auf die Aufnahme und Integration von Geflüchteten gelegt. Die Abteilung Integrationspolitik, zuvor 15 Jahre lang im Stab des Oberbürgermeisters angesiedelt, befindet sich seit 2016 im Referat für Soziales und gesellschaftliche Integration, welches neu eingerichtet wurde, „um die verschiedenen Strategien und Maßnahmen gegen Ungleichheit und für gleichberechtigte Teilhabe ‚unter einem Dach‘ zusammenzuführen“ (Landeshauptstadt Stuttgart 2021: 15).

Im Jahr 2017 wurde zudem eine referatsübergreifende Lenkungsgruppe zur gesellschaftlichen Integration gegründet, die von der Leitung der Abteilung Integration als sehr erfolgreich und effektiv bewertet wird. Durch diese Arbeitsgruppe, an der alle Amtsleitungen sowie weitere Leitungspositionen aus anderen Referaten (z. B. Ausländerbehörde, Stab für Chancengleichheit, Behindertenbeauftragte) beteiligt sind, habe sich die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern wesentlich verbessert. Integration sei für alle Verwaltungsstellen zu einer „Haltungssache“ geworden, sodass die beteiligten

Ämter von sich aus kreative Ideen und Impulse eingebracht hätten. Die Arbeitsgruppe habe sich als ein gutes Instrument erwiesen, um das Thema Integration als ämter- und ressortübergreifende Aufgabe voranzubringen (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, Leitung Abteilung Integrationspolitik, 11. Januar 2022).

3.1.2 Erfolge und Herausforderungen der kommunalen Integrationspolitik

Als zentraler Erfolgsfaktor der kommunalen Integrationsarbeit wird von der Landeshauptstadt Stuttgart angeführt, dass „Integration in Stuttgart [...] als eine Querschnittsaufgabe der Verwaltung und als eine Gemeinschaftsaufgabe der gesamten Stadtgesellschaft verstanden [wird]“ (Landeshauptstadt Stuttgart, Dr. Frank Nopper, Oberbürgermeister, Schreiben vom 11. Oktober 2020):

„Für fast alle Fraktionen im Stuttgarter Gemeinderat gehört die Integrationsarbeit zu den Themen mit hoher Priorität. Es gibt mehrere strategische Steuerungskreise im Referat Soziales und gesellschaftliche Integration, u. a. für die Sprachförderung, für die Flüchtlingsintegration und für die ressortübergreifende Zusammenarbeit der Fachämter zu verschiedenen Fragestellungen. Wir binden die zuständigen Institutionen des Landes und des Bundes in unsere kommunalen Steuerungskreise ein. Und wir haben nach wie vor ein vielfältiges freiwilliges Bürgerengagement von Einzelpersonen, Initiativen und Vereinen mit und ohne Migrationshintergrund in der Integrationsarbeit“ (Landeshauptstadt Stuttgart, Dr. Frank Nopper, Schreiben vom 11. Oktober 2021).

Hervorgehoben wird, dass die Kommune im Rahmen der Erstintegration von Neuzugewanderten „vielfältige Unterstützungsangebote für internationale Fachkräfte und Studierende sowie für Geflüchtete geschaffen hat, die nicht zu den originären kommunalen Aufgaben gehören“. Die Stadt investiert zudem „beträchtliche kommunale Mittel“ in die Ausbildung von jungen Neuzugewanderten und führt eine Vielzahl weiterer Maßnahmen durch (Landeshauptstadt Stuttgart, Dr. Frank Nopper, Schreiben vom 11. Oktober 2021; siehe auch Landeshauptstadt Stuttgart 2021).

3.1.2.1 Konzeptionelle Weiterentwicklung der Integrationsarbeit

Stuttgart hat in den letzten 20 Jahren neben der Integrationsarbeit im engeren Sinne (Förderung der gleichberechtigten strukturellen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund) den Fokus auf die Erschließung von Potenzialen der migrationsbedingten Diversität gelegt (Vielfalt als Motor für soziale, ökonomische und kulturelle Stadtentwicklung). Der Ansatz „Fördern und Fordern“ wurde ressourcenorientiert um die Perspektive Einwanderung als Chance und Vielfaltskompetenz als Standortvorteil erweitert. Als Entwicklungsperspektive wird eine stärkere Bearbeitung von Schnittstellen durch intersektionale Zusammenarbeit, zum Beispiel Migration und Gender, Behinderung oder auch Alter, skizziert (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022).

Eine ressortübergreifende strategische Integrationsplanung erfolgt in Stuttgart über die Lenkungsgruppe gesellschaftliche Integration. Die strategische Integrationsplanung mit Integrationsmonitoring und anderen Steuerungsinstrumenten wird allerdings nach Einschätzung der Leitung der Abteilung Integration in einigen Städten systematischer als in Stuttgart verfolgt:

„Wir arbeiten stärker mit Narrativen als Kommunikationsansatz, um Politik, Zivilgesellschaft und öffentliche Institutionen aktiv einzubinden“ (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022).

Solche Narrative in der Stuttgarter Integrationspolitik sind beispielsweise „Jeder Mensch ist willkommen und wird gebraucht“, „Es braucht die gesamte Stadt, um Neuzugewanderte zu integrieren“, „Einwanderung ist ein Motor für die Stadtentwicklung“ und „Toleranz und Weltoffenheit sind ein Standortvorteil“. Mit dieser Rahmung von Integration und Vielfalt ist es in Stuttgart aus Sicht der Leitung der Abteilung Integrationspolitik über viele Jahre gelungen, ein „Verständnis von Einwanderung als Chance“, „Integration als positivem Standortfaktor“ und „Vielfalt als Stärke“ aufzubauen, das Zugehörigkeitsgefühle fördert und Zusammenhalt stärkt (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022).

3.1.2.2 Integration als Gemeinschaftsaufgabe der gesamten Stadtgesellschaft

Die aktive Einbindung der Bürger:innen unabhängig von Herkunft oder Staatsangehörigkeit und die Verknüpfung verschiedener Themenfelder wie Integration, Bildung und Stadtentwicklung gehört ebenfalls zu den Markenzeichen der Stuttgarter Integrationspolitik (vgl. Schuster 2011: 5). Diese umfasse die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen als Unterstützer:innen von Migrant:innen bzw. Geflüchteten in der klassischen Integrationsarbeit, aber in einem erweiterten Verständnis auch Handlungsfelder wie Demokratiestärkung und Stadtentwicklung:

„Das verbindende Leitziel heißt: Stuttgart besser machen. Dies erfordert neue Kommunikations- und Kooperationsstrukturen mit Einbindung verschiedener zivilgesellschaftlicher Schlüsselakteure, aber auch der Wirtschaft und Wissenschaft“ (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022).

Die Abteilung Integration habe „vielfältige Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, insbesondere mit Migrantenorganisationen, Flüchtlingsinitiativen und multiethnisch zusammengesetzten Projektgruppen, d. h. die persönliche Beziehungsarbeit ist sehr ausgeprägt“ (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022). Wichtig seien dabei ein empowernder Ansatz, der Anspruch migrantisches Potenziale zu nutzen sowie der Aufbau eines Zugehörigkeitsgefühls.

„Wir machen nicht Programme für verschiedene Gruppen wie Migrantinnen und Migranten, sondern gemeinsam mit ihnen“ (Landeshauptstadt Stuttgart, Dr. Frank Nopper, Schreiben vom 11. Oktober 2021):

Der Ansatz der Abteilung Integration zeigt sich auch beim Umgang mit den Folgen der „Jugendkrawallnacht“ vom Sommer 2020. Ayse Özbabacan und Gari Pavkovic schildern, wie sie die Ereignisse genutzt haben, um mit Jugendlichen ins Gespräch zu kommen und ein Jugendforum einzurichten. Die Vorfälle hätten in einem besonderen Kontext stattgefunden: zum einen war die Situation von weitreichenden Corona-Maßnahmen geprägt, die junge Menschen stark betroffen haben, während weder mit ihnen noch über ihre Bedürfnisse gesprochen wurde, zum anderen fand im Zuge der Black-Lives-Matter-Bewegung eine öffentliche Thematisierung

des strukturellen Rassismus statt. In der Folge wurde auch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen und sozialraumorientierten Ansätzen wie dem Projekt „Respektlotzen“ oder „interkulturellen Brückenbauern“ ausgebaut. Statt defensiv dem Argument einer vermeintlich gescheiterten Integrationspolitik in die Hände zu spielen, wurden Konfliktlagen evaluiert und an ihrer Bewältigung gearbeitet (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022).

3.1.2.3 Einbindung von Unternehmen

Potenziale werden auch in einer stärkeren Zusammenarbeit mit der Wirtschaft gesehen. Die Einbindung von Wirtschaftsunternehmen in lokale Netzwerke würde hierfür die Voraussetzungen schaffen. Teilweise erfolge dies schon aus Eigeninteresse der Unternehmen (Gewinnung von Auszubildenden und Beschäftigten in Branchen mit zunehmendem Fachkräftemangel) über Spenden von Firmen bis hin zur Projektförderung von wirtschaftsnahen Stiftungen vor Ort. Darüber hinaus könnten sich Unternehmen für eine bildungsgerechte, kulturell vielfältige, sozial und strukturell nachhaltige Stadtgesellschaft engagieren, weil sie selbst von diesen „weichen“ Standortfaktoren profitieren:

„Unsere Wirtschaft profitiert von qualifizierten Fachkräften aus aller Welt. Die Kosten der Integrationsarbeit trägt die öffentliche Hand, letztlich wir alle. Weltoffenheit, ein gutes Bildungs- und Kulturangebot, familienfreundliche Strukturen und Sicherheit sind wichtige Standortfaktoren unserer Städte im globalen wirtschaftlichen Wettbewerb. Im Stuttgarter Bündnis für Integration müssen Wirtschaftsunternehmen eine größere Verantwortung übernehmen (z. B. Ausbildungsplatzgarantie für alle jungen Menschen, Förderprogramme im Bildungs- und Integrationsbereich, Spenden für innovative Projekte usw.)“ (Landeshauptstadt Stuttgart, Dr. Frank Nopper, Schreiben vom 11. Oktober 2021).

3.1.3 Entwicklungsaufgaben und Handlungsschwerpunkte der kommunalen Integrationspolitik

Die Landeshauptstadt Stuttgart geht von einem erweiterten Integrationsverständnis aus, das die gleichberechtigte Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen am öffentlichen Leben, Demokratiebildung und Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts umfasst. Die daraus abgeleitete Integrations-

politik zielt auf sozialen Ausgleich durch den Ausbau bedarfsgerechter Angebote für benachteiligte Gruppen ab sowie auf ein gemeinsames Verständnis der Grundwerte unserer Demokratie und einen konstruktiven Umgang mit Interessenkonflikten. Zentrale Elemente sind zudem die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und die Entwicklung von Konzepten für einen wertschätzenden Umgang in den Ämtern sowie die Förderung interkultureller Veranstaltungen und Projekte (Landeshauptstadt Stuttgart, Dr. Frank Nopper, Schreiben vom 11. Oktober 2021; siehe auch Landeshauptstadt Stuttgart 2021).

3.1.3.1 Interkulturelle Öffnung und interkulturelle Personalpolitik

Die Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung in Stuttgart sollen die Ermöglichung und Gewährleistung gleichwertiger Teilhabechancen für alle Bevölkerungsgruppen erreichen. Sie umfassen interkulturelle Fortbildungen des Personals (Kompetenzerweiterung im Umgang mit migrationsbedingter Vielfalt), den Einsatz von qualifizierten Dolmetscher:innen und die Einstellung von mehrsprachigen Fachkräften mit Migrationshintergrund, die mit den Lebenswelten der Zugewanderten vertraut sind. Als Arbeitgeberin strebt die Landeshauptstadt zudem an, den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund bei Auszubildenden und Beschäftigten weiter zu erhöhen. Die Zusammensetzung der Mitarbeiter:innen soll die gesellschaftliche Vielfalt widerspiegeln und das Vertrauen in staatliche Institutionen stärken (vgl. Landeshauptstadt Stuttgart 2021: 11–12).

Die Schnittstellenaufgabe interkulturelle Öffnung/interkulturelle Personalpolitik sei ein gutes Beispiel für die Erfolge der horizontalen Kommunikation in Stuttgart. Hier konnte in den letzten Jahren einiges auf den Weg gebracht werden, da Verwaltungsspitzen und wesentliche Akteur:innen wie Personalräte etc. über die Lenkungsgruppe „mitgenommen“ werden konnten. Selbst in höheren Verwaltungsstellen und Gehaltsgruppen werde Vielfalt inzwischen sichtbar (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022).

Gestaltungspotenziale werden vor allem im Bereich der systematischen Berücksichtigung von Vielfaltskompetenzen (neben fachlicher Eignung und Berufserfahrungen) bei Stellenausschreibungen und der Auswahl von Bewerber:innen gesehen. Die verschiedenen Entscheidungsebenen sollen hier weiter sensibilisiert und in die Operationalisierung eingebunden werden.

3.1.3.2 Willkommenskultur

Das Welcome Center Stuttgart wird als „Meilenstein“ in der Verankerung einer Willkommenskultur in den Verwaltungsstrukturen der Stadt bewertet (vgl. Landeshauptstadt Stuttgart 2021: 9). Die zentrale Anlauf- und Servicestelle für Neuzugewanderte bietet vielfältige Informationen und Unterstützung zu verschiedenen Themen des Alltagslebens wie Deutschlernen, Aufenthaltsrecht, Arbeit, Anerkennung ausländischer Abschlüsse, Kinderbetreuung, Schule, Studium und Wohnungssuche in der Landeshauptstadt und der Region Stuttgart. Seit seiner Eröffnung im Herbst 2014 erreichte das Welcome Center Stuttgart neben rund 24.500 Beratungen für Neuzugewanderte und Interessierte auch etwa 2.600 kleine und mittelständische Unternehmen durch die Beantwortung arbeitgeberbezogener Fragen bezüglich internationaler Mitarbeiter:innen (Landeshauptstadt Stuttgart 2022).

Zu den besonderen Merkmalen des Stuttgarter Welcome Centers gehören die gemeinsame Trägerschaft von Landeshauptstadt Stuttgart und Wirtschaftsförderung Region Stuttgart, die Zusammenarbeit mit vielen kommunalen und regionalen Akteur:innen sowie die Einbindung ehrenamtlicher Willkommenspat:innen. Die verschiedenen Erfahrungen und Perspektiven, die hier in der Beratung von Neuzugewanderten zusammenwirken, bereichern sich gegenseitig. Es geht um berufliche Integration und regionale Wirtschaftsförderung, aber auch um soziale und gesellschaftliche Teilhabe (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022).

Die Arbeit des Welcome Centers wird zudem durch ehrenamtliche Willkommenspat:innen unterstützt, die als „Vertrauenspersonen“ das Ankommen der Neuzugewanderten erleichtern sollen:

„Wir haben internationale Fachkräfte gerufen, und es kommen Menschen mit ihren Familien, es kommen Studierende, Geflüchtete usw., die unterschiedliche Startbedingungen haben und mehrheitlich eine aktive Leistungsrolle in der Gesellschaft übernehmen wollen. Deutschkurse und Jobs reichen oft nicht aus, um in der neuen Gesellschaft heimisch zu werden. Deswegen unterstützen interkulturelle Brückenbauer wie die Willkommenspaten die soziale und kulturelle Integration der Neuzugewanderten bei Bedarf“ (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022).

Mit der Etablierung des Welcome Centers verknüpft die Integrationsabteilung zudem die Hoffnung, dass dieses Modell die Qualitätsentwicklung in der kommunalen Verwaltung nachhaltig beeinflusst:

„Neuzugewanderte schätzen diesen mehrsprachigen und kompetenten Bürgerservice. Das Welcome Center ist ein Modell für die interkulturelle Kundenorientierung, das positiv auf andere Behörden ausstrahlt. Die Schwierigkeit besteht darin, dass dieser Service noch kein gemeinsamer Qualitätsstandard aller städtischer Dienste geworden ist“ (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022).

3.1.4 Unterstützungsbedarfe der kommunalen Integrationspolitik

Da das „Zusammenleben in Vielfalt“ vor Ort gestaltet werde, müssten Bund und Länder die kommunale Integrationsarbeit durch „größere und längerfristige Investitionen“ unterstützen. Integrationspläne auf Bundes- und Landesebene sowie Förderprogramme von Ministerien und Stiftungen seien weiterhin notwendig, aber die Expertise der Kommunen müsse künftig bereits in die Planung solcher Programme einbezogen werden (Landeshauptstadt Stuttgart, Dr. Frank Nopper, Schreiben vom 11. Oktober 2021).

Die Kommunen seien gegenwärtig nach Einschätzung der Abteilung Integrationspolitik zumeist nur „Empfänger“ bzw. „Umsetzer“ von Landes- und Bundesprogrammen und würden nur selten als „Planer“ verstanden und einbezogen (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022). Dies setze den politischen Willen voraus, Expertengremien explizit mit kommunaler Expertise zu besetzen, was derzeit nur selten passiere. Darüber hinaus gebe es im hierarchischen föderalen System Deutschlands das Problem, dass Landes- und Bundesprogramme kaum aufeinander abgestimmt sind und oft ein Nebeneinander mit verschiedenen Schwerpunktsetzungen herrscht (ebd.).

Die kommunalen Spitzenverbände könnten die integrationspolitischen Erfahrungen und Wünsche der Kommunen nicht wirksam in politische Prozesse einbringen. Als Interessenvertretung von Städten, Gemeinden und Landkreisen im föderalen Miteinander mangle es ihnen an einem „vertieften Wissen über die Praxis vor Ort“. Sie seien eher „Kümmerer, dass Kommunen ausreichende Ressourcen bekommen“,

als „Impulsgeber“ in diesem Politikfeld (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022). Die Bundesebene setze bei Fragen zu Migration und Integration vor allem auf die Expertise eigener Behörden sowie der Wissenschaft. Kommunen würden nur in Ausnahmefällen in thematische Arbeitsgruppen eingebunden, wie beispielsweise beim Nationalen Aktionsplan Integration. Auch auf Länderebene gebe es eine Einbindung der Kommunen in Arbeitsgremien. Ein Problem sei aber die oft fehlende Abstimmung der verschiedenen Ministerien zu integrationspolitischen Fragestellungen (Migration/Aufenthaltsrecht im Innenministerium, Integration in anderen Konstellationen wie Bildung, Soziales/Arbeit, Bürgerbeteiligung) (ebd.):

„Eine frühzeitige Einbeziehung der Kommunen bei der Planung von Programmen findet meistens nicht statt wegen des Top-down-Prinzips der Ministerien: Diese sind für Planung zuständig, die Kommunen nur für die Umsetzung. Beim Städtetag (Bund und Länder) ist Migration/Integration meist nur ein Unterthema der Sozialforen. Die Frage ist, inwieweit im Vorfeld der Bundeskonferenzen der Integrationsbeauftragten und darüber hinaus zu bestimmten Themen Expertengruppen aus Städten und Kreisen gebildet werden könnten, die Stellungnahmen und Handlungsempfehlungen für Bund und Länder erarbeiten könnten. Der bestehende Kommunale Qualitätszirkel könnte ein solches Expertengremium für die Bundesebene sein. Er agiert derzeit selbst organisiert ohne politische Aufträge und entwickelt von sich aus Handlungsempfehlungen zu einigen Themen (indirekte integrationspolitische Beratung mit begrenzter Wirkung)“ (Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, 11. Januar 2022).

Kurz und bündig: Integration in der Landeshauptstadt Stuttgart (Kategorie große Städte)

- Dem 2001 eingerichteten Stuttgarter Bündnis für Integration wurde eine Vorreiterrolle zugeschrieben. Integrationspolitik wurde hier auch im Hinblick auf die sozialen und wirtschaftlichen Potenziale gelungener Zuwanderung schon früh institutionalisiert. Die bessere Einbindung von Wirtschaftsunternehmen stellt einen möglichen Entwicklungsschritt für das Bündnis dar.
- In der jüngeren Vergangenheit richteten sich die Projekte der Integrationsarbeit neben Geflüchteten auch an die Zielgruppe der internationalen Studierenden und Fachkräfte. Für letztere wurde das Welcome Center Stuttgart geschaffen, das unter der Trägerschaft der Landeshauptstadt sowie der Wirtschaftsförderung der Region und der Mitarbeit eines breit gefächerten Akteursnetzwerks Zugang zu einer Vielzahl an Informationen sowie ehrenamtlichen Willkommenspat:innen bietet. In die Erstintegration sowie in Bildungsmöglichkeiten für Neuzugewanderte investiert die Landeshauptstadt eigene Mittel.
- Seit 2017 wird die Zusammenarbeit in der Stuttgarter Verwaltung mithilfe einer Lenkungsgruppe zur gesellschaftlichen Integration referatsübergreifend koordiniert. Hierdurch wird Integrationsarbeit als Querschnittsaufgabe definiert und gelebt.
- Stuttgart setzt bei der Kommunikation der Integrationspolitik auf Narrative, die Zuwanderung als einen selbstverständlichen Prozess mit positiven Potenzialen für die Stadt darstellen. Zudem wird die gesamte Bevölkerung in die Integrationsarbeit aktiv eingebunden, wobei die Menschen zur Mitgestaltung der Projekte eingeladen sind.
- Als Arbeitgeberin legt die Landeshauptstadt Stuttgart Wert auf die Themenbereiche der Interkulturellen Öffnung sowie der interkulturellen Personalpolitik, um die Vielfalt der Stadtgesellschaft auch in der Verwaltung sichtbar zu machen und bessere Zugänge zu schaffen, beispielsweise durch Mehrsprachigkeit.
- Neben einer besseren Abstimmung von Landes- und Bundesfördermitteln schlagen die Stuttgarter:innen eine Einbindung von Kommunen als Expertinnen für Integrationsarbeit vor Ort in die Planung und Konzeption von Programmen und Maßnahmen vor.

3.2 Solingen

Strukturdaten	
Bevölkerung (2021)	162.790
ausländische Personen (2021)	28.314
Anteil an der Bevölkerung (2021)	17,4 %
Bevölkerung mit Migrationshintergrund (2021)	60.082
Anteil an der Bevölkerung (2021)	37,1 %
Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen (2020)	45,8 %
Konzepte	
Stadt Solingen, Der Oberbürgermeister, Stadtdienst Integrationsbeauftragte/RAA (2012). Interkulturelles Gesamtkonzept Solingen. Vision 2020. Zweite Auflage. Solingen. [LINK]	
Webseiten	
Zuwanderung [LINK]	
Integration fördern [LINK]	

3.2.1 Rahmenbedingungen

In der Klingenstadt Solingen leben knapp 163.000 Menschen aus 140 Nationen. Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Stadt wächst und beträgt aktuell 37,1 Prozent (2021) der Gesamteinwohnerzahl, wobei 58,8 Prozent der Kinder unter sechs Jahren einen Migrationshintergrund haben. Zuletzt waren es vor allem Geflüchtete, die Schutz suchten und für die Solingen neuer Lebensmittelpunkt geworden ist. Zudem ist die Stadtgesellschaft seit den 1960er Jahren von vielen Einwandererfamilien sogenannter Gastarbeiter:innen, die in der Messer- und Scherenproduktion sowie im Automobilzulieferbereich beschäftigt waren, gekennzeichnet. Der Strukturwandel in Nordrhein-Westfalen hat somit auch Solingen geprägt, denn mit dem Wegfall vieler Industriebetriebe wurden auch zahlreiche Arbeitsplätze in der Region abgebaut. Die Klingenstadt Solingen befindet sich, wie viele andere Kommunen in Nordrhein-Westfalen, seit vielen Jahren in der Haushaltssicherung und hat damit einen engen finanziellen Spielraum.

3.2.2 Erfolge und Herausforderungen der kommunalen Integrationspolitik

Bereits in den Jahren 2001/2002 wurde in Solingen ein Interkulturelles Gesamtkonzept in einem breit angelegten partizipativen Prozess mit wissenschaftlicher Begleitung erarbeitet und durch den Rat der Stadt beschlossen. Anne Wehkamp, die langjährige Integrationsbeauftragte der Stadt Solingen (2002–2021), beschreibt die Situation zu Beginn der 2000er Jahre wie folgt:

„Solingen war mit dem ersten vom Rat beschlossenen Interkulturellen Gesamtkonzept 2001/2002 gut aufgestellt, um die wachsende Diversität der Stadtbevölkerung in den Blick zu nehmen. Vielfältige Arbeitsansätze ließen sich aus diesem Konzept und aus der Zusammenarbeit in der neu eingerichteten interkulturellen Umsetzungsgruppe ableiten. Die kritisch-konstruktive Haltung ‚Wir wissen, dass noch viel zu tun ist, deshalb gehen wir das Machbare konzentriert an‘ schaffte konkrete Ergebnisse z. B. im Hinblick auf die Interkulturelle Öffnung (Qualitätsgarantien bei der Ausländerbehörde, Interkulturelle Sensibilisierungsschulungen, Ausbau des mobilen Übersetzungsdienstes, interkulturelle Ansätze in verschiedenen Stadtquartieren, mehrsprachige Beteiligungsverfahren bei der Stadtentwicklung, abgestimmte Deutschlern- und Elternbildungsangebote, Ausrichtung interkultureller Begegnungsformate). [...] Gleichzeitig war den Verantwortlichen auch das große Potenzial in der strategischen Ausrichtung der Integrationsarbeit deutlich, vor dem Hintergrund, dass mehr als ein Drittel der Bevölkerung in Solingen eine Einwanderungsgeschichte hat“ (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, (ehemalige) Leitung Stadtdienst Integration, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

Es war daher keine Überraschung, dass Solingen 2005 zu den Preisträgern des bundesweiten Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ von Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern gehörte. Zur Begründung wurde in der Wettbewerbsbroschüre ausgeführt, dass „die Sensibilität von Politik und Verwaltung für das Thema Migration sowie das breit gefächerte Spektrum an Maßnahmen [...] gute Voraussetzungen für die Planung der zukünftigen Integrationspolitik [sind] [...] [und] Solingens ‚Interkulturelles Gesamtkonzept‘ [...] eine gute Grundlage für strukturiertes Handeln [bietet]“ (Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2006: 93–94). Der Preis war aus Sicht von Anne Wehkamp

„eine wichtige Anerkennung für die Stadt Solingen, die Mut machte für die nächsten Entwicklungsschritte“ (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

Die Entwicklung der Integrationsarbeit in der Stadt Solingen ist durch rechtliche Rahmenbedingungen und Förderprogramme von Bund und Ländern geprägt, die wiederum die zunehmende Bedeutung des Politikfeldes Migration/Integration in Kommunen widerspiegeln. Folgende Meilensteine wurden in Solingen erreicht:

- Die Stabsstelle der Ausländerbeauftragten, die bis 2005 im Sozialdezernat angesiedelt war, wurde 2006 per Ratsbeschluss in Integrationsbeauftragte umbenannt. 2007 wurde die Integrationsbeauftragte mit der Leitung der Regionalen Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) betraut. 2008 wurde die Stelle der Integrationsbeauftragten ins Büro des Oberbürgermeisters transferiert, um der Querschnittsaufgabe Integration in der Verwaltung mehr Gewicht zu verschaffen.
- Das Förderprogramm KOMM-IN NRW hat zwischen 2005 und 2011 die Gestaltung der Integrationsarbeit in der Stadt Solingen „wesentlich unterstützt“. Die projektbezogene Förderung mit jährlich neuen Schwerpunkten hat die strategische Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik ermöglicht und den Führungskräften in der Stadtverwaltung die „Verantwortlichkeiten und Handlungsspielräume im Integrationsbereich“ verdeutlicht (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).
- Auf der Grundlage des Teilhabe- und Integrationsgesetzes Nordrhein-Westfalen, das auf die Verankerung strategischer Integrationsarbeit in Kommunen abzielte, wurde in Solingen 2012 ein Kommunales Integrationszentrum eingerichtet. Damit verbunden war die Einrichtung zusätzlicher Stellen, um die Prävention gegen Rassismus und Extremismus, die Elternbildung sowie die Netzwerkarbeit auszubauen.

Eine Herausforderung für die Stadt war der starke Zuzug von Geflüchteten, der ab 2015 neue Akzente in der Integrationspolitik erforderte und vielfältige Projekte hervorbrachte, um Integration und Teilhabe von Anfang an zu ermöglichen:

„Dank großartigen bürgerschaftlichen Engagements und einer gut aufgestellten Verwaltung wurden – bei vielen anfänglichen Herausforderungen in der Aufnahme, Unterbringung und Integration der geflüchteten Menschen – zukunftsfähige Lösungen gefunden“ (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang die dezentrale, kleinräumige Unterbringung der Geflüchteten, die Ausweitung ehrenamtlicher Übersetzungs- und Dolmetscherdienste, die Deutschlernangebote für unterschiedliche Zielgruppen, die Brückenangebote für geflüchtete Kinder zur Erleichterung des Einstiegs in den Kindergarten, die Beratung zum Seiteneinstieg der neu zugezogenen Schüler:innen sowie psychosoziale Angebote im Gesundheitssystem. Einen weiteren Schwerpunkt bildete das Thema Integration in Arbeit und Ausbildung durch rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit mit anderen Akteursgruppen, zum Beispiel Beratungsstellen, unterstützt durch die Landesprogramme „Gemeinsam klappt’s“ und „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit“.

Parallel zur Unterstützung der geflüchteten Menschen gewann die Förderung der Dialogkultur in der Gesamtstadt an Bedeutung. Ab 2015/2016 entwickelte die Klingenstadt Solingen in Kooperation mit dem Diakonischen Werk ein breit gefächertes Angebot für Respekt und Toleranz – für ein demokratisches Miteinander und eine Kultur der Vielfalt, unterstützt durch die Bundes- und Landesprogramme „Demokratie leben!“ und „NRWeltoffen“. Als Leitlinie für die weitere Arbeit wurde im Dezember 2018 ein „Lokales Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus“ mit den Handlungsfeldern Schule, Jugendarbeit, Arbeit und Wirtschaft, Sport und Kultur erarbeitet, das kontinuierlich weiterentwickelt werden soll (vgl. Klingenstadt Solingen 2020).

Die Solinger Akteurslandschaft im Bereich der Integrationsarbeit zeichnet sich dadurch aus, dass auf ein funktionierendes Netzwerk und ein breites bürgerschaftliches Engagement zurückgegriffen werden kann. Wie groß die Kooperations-, Einsatz- und Hilfsbereitschaft ist, hat sich gerade in der Zeit großer Herausforderungen bewiesen. Neben dem gut funktionierenden Netzwerk bietet das Interkulturelle Gesamtkonzept Solingen als gemeinschaftlich entwickeltes gesamtstädtisches Integrationskonzept eine gute Grundlage, sowohl für ein gemeinsames akteursübergreifendes Commitment als auch für konkrete integrationspolitische Maßnahmen.

Einmal im Jahr findet in Solingen eine kommunale Integrationskonferenz statt, auf der alle relevanten Akteur:innen vor dem Hintergrund der im Interkulturellen Gesamtkonzept definierten Ziele gemeinsam Bilanz ziehen. Neue Entwicklungen, daraus resultierende Bedarfe und mögliche Maßnahmen werden diskutiert. In den Jahren 2011/2012 wurde das Interkulturelle Gesamtkonzept aktualisiert und angepasst. 2020 nahm Solingen als Modellkommune am bundesweiten Projekt WELTOFFENE KOMMUNE von Bertelsmann Stiftung und PHINEO teil, welches durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration unterstützt wurde: Basierend auf einem Selbstcheck zur Weltoffenheit der Stadt Solingen wurden in moderierten Workshops Handlungsmöglichkeiten zur Weiterentwicklung der Integrations- und Diversitätsarbeit diskutiert.

Mit der Einführung des – vom Land Nordrhein-Westfalen geförderten – Kommunalen Integrationsmanagements (KIM) wurden 2020/2021 kommunale Integrationspolitik und -arbeit weiter ergänzt. Die mit dem Kommunalen Integrationszentrum verbundene „breite strategische Ausrichtung“ hat mit dem „Aufbau eines strategischen Case Managements“ eine „quartiersbezogene Ausrichtung“ erfahren (Klingenstein Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021):

„Das Kommunale Integrationszentrum übernimmt mit dem strategischen Integrationsmanagement für die Klingenstein Solingen die zentrale Entwicklung und Implementierung einer koordinierten, begleitenden und evaluierenden Zusammenarbeit der Stadtdienste, verbunden mit weiteren interkulturellen Öffnungsschritten“ (Klingenstein Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

Erfolgsfaktoren und Schwierigkeiten kommunaler Integrationspolitik

Bei der Entwicklung und Verankerung einer kommunalen Integrations- und Vielfaltspolitik hat sich nach Einschätzung von Anne Wehkamp eine Vielzahl von Elementen als „besonders hilfreich“ erwiesen, die zeigen, dass es auf Ziele, Organisationsprinzipien und Ressourcen kommunaler Integrations- und Vielfaltspolitik ebenso ankommt wie auf eine Bandbreite von Handlungsfeldern (Klingenstein Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

Schlüsselemente einer erfolgreichen Integrationspolitik sind demzufolge:

- den fachlichen Austausch der Verantwortlichen sicherstellen (Netzwerk-, Regional- und Bundeskonferenzen, Qualitätszirkel kommunale Integrationspolitik);
- verantwortliche Akteur:innen zusammenbringen und partizipative Weiterentwicklung ermöglichen (z. B. durch moderierte Workshops);
- gute Kooperationen und organisierte Dialoge mit Netzwerken (Migrantenselbstorganisationen, Flüchtlingsinitiativen, Wohlfahrtsverbände) etablieren, die passgenaue und partizipative Angebote ermöglichen;
- politische Unterstützung einholen (Stadtrat, Zuwanderer- und Integrationsrat);
- Finanzierung gerade in schwierigen Zeiten sicherstellen (gute Nutzung der Förderprogramme von Bund und Ländern, um die kommunalen Integrations- und Vielfaltspolitik zielgerichtet zu gestalten);
- Erfolge sichtbar machen (transparente Öffentlichkeitsarbeit, passendes Monitoringsystem);
- Chancen der Vielfalt nutzen (Potenziale der Menschen wertschätzen, wachsende Internationalität als Vorteil in die Stadtentwicklung einbringen);
- interkulturelle Öffnungsprozesse in der Personalentwicklung ermöglichen, Bündnispartner:innen für Initiativen wie „Vielfalt verbindet“ oder die „Charta der Vielfalt“ gewinnen;
- eine gemeinsame Sprache sprechen können (Dolmetscherpool, Deutschlern-Angebote);
- Sprach- und Elternbildungsprogramme im Elementarbereich ausbauen;
- interkulturelle Schulentwicklung in der Kommune fördern;

- migrantische Selbstorganisationen stärken (durch Qualifizierungs- und Unterstützungsangebote, Möglichkeit der Akquirierung von Fördermitteln);
- migrantische Unternehmensbildung fördern;
- die Prävention von Rassismus und ein respektvolles Miteinander unterstützen;
- das vielfältige Engagement von Menschen, die sich für ein gelingendes Miteinander einsetzen, wertschätzen;
- vielfältige Begegnungsmöglichkeiten schaffen, um das Miteinander gut zu gestalten (Integrations- und Demokratiekonferenzen, Nachbarschaftsbegegnungen, interkulturelle Feste, Begegnungsformate in Sport, Kunst und Kultur, interreligiöse Treffen).

Hindernisse und Schwierigkeiten auf dem Weg zu einer erfolgreichen Integrations- und Vielfaltspolitik seien vor allem begrenzte Ressourcen, vielfältige Abstimmungsprozesse aufgrund einer hohen Beteiligungskultur, unterschiedliche Interessenlagen angesichts der Vielzahl beteiligter Akteur:innen, rechtskreisübergreifendes Agieren in der Flüchtlingsberatung, die Gefahr von Frustrationen sowie gesamtgesellschaftliche Entwicklungen (z. B. Verschwörungserzählungen in Krisenzeiten), die das Klima in der kommunalen Integrationspolitik stark beeinflussen.

Nach Einschätzung von Anne Wehkamp kommt es vor allem darauf an, verfügbare Ressourcen zielgerichtet zu nutzen, aufwendige Abstimmungsprozesse mit „Respekt, gegenseitiger Anerkennung und einer ausgeprägten Ambiguitätstoleranz“ anzugehen, Steuerung über „klare Strukturen und Aufgabenzuschnitte, regelmäßige Austauschprozesse und Respektierung der unterschiedlichen Handlungslogiken“ zu ermöglichen und Frustrationen durch Prioritätensetzungen und die Fokussierung auf „machbare Schritte“ vorzubeugen (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

3.2.3 Entwicklungsaufgaben und Handlungsschwerpunkte der kommunalen Integrationspolitik

Im Rahmen des Kommunalen Integrationsmanagements legt die Klingenstadt Solingen zur Förderung der Erstintegration von Neuzugewanderten ein besonderes Augenmerk auf die städtischen Sozialräume mit hohem Zuwandereranteil. Hier – im unmittelbaren Wohnumfeld, in den Nachbarschaften, im Stadtteil – zeige sich, „ob das Zusammenleben gelingt und wo Barrieren und Hürden, aber auch Chancen liegen“ (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

Insbesondere in diesen Sozialräumen könne das Kommunale Integrationsmanagement durch das Case Management Zielgruppen mit besonderen Bedarfslagen erreichen. Eine hohe Bedeutung komme dabei den Netzwerken zu, in denen u. a. Akteur:innen wie kommunale Verwaltung, freie Wohlfahrtspflege, Wohnungswirtschaft und zivilgesellschaftliche Initiativen mit den vor Ort lebenden Menschen interagieren. Im Rahmen ihrer Integrations- und Vielfaltsarbeit arbeite die Stadtverwaltung „eng und partizipativ“ mit diesen Akteur:innen zusammen, um Vielfalt als Chance zu nutzen, Rassismus entgegenzuwirken und die Potenziale der Menschen zu stärken (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

Chancen und Grenzen der strategischen Steuerung von kommunaler Integrationspolitik

Chancen einer strategischen Steuerung liegen, Anne Wehkamp zufolge, vor allem darin, „die Kräfte zu bündeln, um zielgerichtet an Ergebnissen zu arbeiten“, wobei der konkrete Handlungsrahmen durch rechtliche Regelungen vorgegeben sei. In Solingen habe die kommunale Integrationspolitik aber „entschieden zum friedlichen Miteinander [...] beigetragen“. Besonders bewährt habe sich dabei eine Willkommensstruktur, „die die meisten neu Zugewanderten auffängt, ihre Bedarfe kennt und darauf eingeht“. Dabei würden „vielfältige Unterstützungsangebote“ der Träger und Organisationen zugezogene Familien mit Kindern vor allem in der frühkindlichen und schulischen Bildung unterstützen (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

Grenzen der Steuerung würden sich demgegenüber bei der Umsetzung von Zielen und Maßnahmen zeigen sowie bei der

Messung von Ergebnissen und Wirkungen zeigen. Das seien „komplexe Prozesse mit vielschichtigen Einflussfaktoren“ und Ansätze der Erfolgsmessung würden sich teilweise „im Spannungsfeld zwischen gewünschten, belegbaren und vorhandenen Daten“ bewegen (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021):

„Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass viele unterschiedliche Zuständigkeiten und Kompetenzbereiche in die kommunalen Integrationsprozesse hineinwirken. Managementprozesse, wie sie in Unternehmen praktiziert werden, lassen sich auf die komplexen Integrationsprozesse mit geteilten Zuständigkeiten, Ressourcen und Weisungsbefugnissen nur bedingt übertragen. Deshalb ist die Weiterentwicklung der Strategien mit großen Herausforderungen verbunden“ (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

3.2.4 Unterstützungsbedarfe der kommunalen Integrationspolitik

Die langjährige Integrationsbeauftragte Anne Wehkamp hebt hervor, „dass die Unterstützungsbedarfe der Kommunen im Hinblick auf die Gestaltung der kommunalen Integrations- und Vielfaltspolitik [...] nicht nur finanzieller Natur“ sind, aber gerade angesichts aktueller Herausforderungen sei es wichtig, die Finanzierung zusätzlicher Aufgaben sicherzustellen. Insbesondere für Städte, die sich in der Haushaltsicherung befinden und keine finanziellen Spielräume haben, sei es „von elementarer Bedeutung, die passenden Förderprogramme von Land und Bund gut nutzen zu können, um die Integrations- und Vielfaltspolitik in der Kommune zielgerichtet zu gestalten“. Angeregt wird in der Antwort zudem, „die Fördermöglichkeiten noch stärker zu bündeln, um Projektmittel einfacher beantragen zu können und die kommunalen Handlungsspielräume dadurch zu erweitern. Die Nachhaltigkeit könnte durch längere Projektlaufzeiten und durch Verstetigung der bestehenden Strukturen gesteigert werden“ (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

Dabei sollte auch eine engere Verzahnung von Wirtschafts- und Sozialpolitik in den Blick genommen werden, denn die vielfältige Stadtgesellschaft ist nicht nur eine große Herausforderung, sondern stellt auch eine wichtige Ressource für die Zukunftsfähigkeit von Kommunen dar:

„Vor diesem Hintergrund gewinnt der Aspekt der Weltoffenheit einer Kommune an Bedeutung: Eine weltoffene Kommune setzt sich proaktiv für eine Kultur und Politik ein, die die Zugehörigkeit aller Einwohner:innen zum Gemeinwesen vor Ort und ein Zusammenleben in Vielfalt unabhängig von Herkunft, Weltanschauung und Religion ermöglicht und fördert. Wesentliche Aspekte der kommunalen Integrationsarbeit sind daher die Schaffung fairer Zugänge und Teilhabechancen, das Herausstellen und Nutzbarmachen von Ressourcen sowie die Prävention von Rassismus“ (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

Auf dem Weg zur Einwanderungsgesellschaft, in der Migration, Mehrsprachigkeit und Vielfalt selbstverständlicher werden, sollten Kommunen durch Bund und Länder bei der Umsetzung von Weltoffenheit und integrativem Miteinander gestärkt werden. Wenn das Selbstverständnis „Deutschland als Einwanderungsland“ bundes- und landespolitisch vorgelebt wird, kann es kommunal einfacher umgesetzt werden“ (Klingenstadt Solingen, Anne Wehkamp, Schreiben vom 20. Oktober 2021).

Kurz und bündig: Integration in der Klingensteinadt Solingen (Kategorie mittlere Städte)

- Die Solinger Integrationspolitik wurde 2001/2002 durch das Interkulturelle Gesamtkonzept gerahmt und strategisch ausgerichtet. Das Papier entstand in einem partizipativen sowie wissenschaftlich begleiteten Prozess und bewirkte die interkulturelle Öffnung sowie die Sensibilisierung des öffentlichen Sektors für die Bereiche Migration und Integration. In den Jahren 2011/2012 wurden das Interkulturelle Gesamtkonzept aktualisiert und angepasste Maßnahmenkataloge entwickelt.
- Seit Dezember 2018 gibt es in Solingen ein „Lokales Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus“, das eine Reihe zentraler Handlungsfelder umfasst und kontinuierlich weiterentwickelt werden soll.
- Wichtige Meilensteine für die Integrationspolitik in Solingen waren die Berufung einer Integrationsbeauftragten und deren Ansiedlung im Büro des Oberbürgermeisters, die Einrichtung eines Kommunalen Integrationszentrums sowie die Förderung strategischer Integrationsarbeit durch Landesprogramme. Zudem profitiert die Stadt von etablierten Netzwerken und einem hohen Engagement der Bevölkerung.
- Der Zuwanderung von Geflüchteten wurde 2015/2016 mit einem breiten Angebotsspektrum begegnet. Zudem wurde Wert auf die Entwicklung einer Dialogkultur zur Förderung von Respekt und Toleranz gelegt.
- Seit 2020/2021 verfügt Solingen über ein Kommunales Integrationsmanagement, das die Arbeit in diesem Sektor strategisch ausrichtet und zielgerichtet mit starkem Stadtteilbezug agiert. Die Bündelung der Maßnahmen in eine Willkommensstruktur birgt Potenziale, jedoch ist Integration kein im klassischen Sinne messbarer Prozess. Ein Selbstcheck wurde im Rahmen des Modellprojektes WELTOFFENE KOMMUNE vorgenommen.
- Da Solingen sich in der Haushaltssicherung befindet, stellen Zugang zu und Umfang von finanziellen Mitteln eine Herausforderung dar. Neben einer verschlankten und nachhaltigeren Förderstruktur wird auch eine stärkere Entwicklung hin zur Einwanderungsgesellschaft, auch auf den höher geordneten Ebenen, angeregt.

3.3 Hersfeld-Rotenburg

Strukturdaten	
Bevölkerung (2020)	120.304
ausländische Personen (2020)	12.272
Anteil an der Bevölkerung (2020)	10,2 %
Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen (2020)	28,8 %
Webseiten	
Migration [LINK]	
Integreat App [LINK]	

3.3.1 Rahmenbedingungen

Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg liegt im Regierungsbezirk Kassel im Nordosten des Bundeslandes Hessen. Der Landkreis besteht aus vier Städten und 16 Gemeinden mit insgesamt über 120.000 Einwohner:innen; die Kreisstadt Bad Hersfeld bildet mit knapp über 30.000 Einwohner:innen die größte Stadt im Landkreis. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung im Landkreis liegt bei 10,2 Prozent, wobei die Kreisstadt Bad Hersfeld (17,7 %) und die Stadt Bebra (14,5 %) die höchsten Anteile aufweisen. Aktuelle Daten zur Bevölkerung nach Migrationsstatus auf Kreisebene liegen nicht vor. Der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen beträgt 28,8 Prozent.

Der ländlich geprägte Landkreis Hersfeld-Rotenburg zählt sozialräumlich zu den peripheren und strukturschwachen Regionen in Deutschland. Die günstige Verkehrsanbindung hat zwar insbesondere der Region um die Kreisstadt Bad Hersfeld zu einer zentralen Bedeutung im Bereich der Lager- und Logistikwirtschaft verholfen, aber die kleineren und mittleren Unternehmen profitieren kaum von dieser Lage. Der Landkreis ist zudem besonders vom demografischen Wandel betroffen, der durch Bevölkerungsrückgang und Überalterung charakterisiert ist. Die Einwohnerzahl ist in den letzten zwei Jahrzehnten in der Tendenz rückläufig, was erheblich zum Fachkräftemangel beiträgt.

Die Leitlinien zur Integration von Migrant:innen im Landkreis Hersfeld-Rotenburg beruhen auf den drei Hauptsäulen sprachliche Integration, Integration in Arbeit und Ausbildung sowie soziale Integration. Sie wurden bereits Mitte der 1980er Jahre definiert und später leicht modifiziert. Aktuell ist die Erarbeitung eines Integrations- und Vielfaltskonzepts geplant. Die Integrations- und Vielfaltsarbeit im Landkreis Hersfeld-Rotenburg wird durch die Landesregierung Hessen im Rahmen des Programms „Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ seit 2014 mit zwei WIR-Koordinationskräften sowie seit 2022 durch eine WIR-Mitarbeitsstelle gefördert. Das WIR-Vielfaltszentrum ist beim Fachdienst Migration angegliedert.

3.3.2 Erfolge und Herausforderungen der kommunalen Integrationspolitik

Als Preisträger des bundesweiten Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ in der Kategorie Landkreise zeichnete sich der Fachdienst Integration der Kreisverwaltung bereits im Jahr 2005 durch einen innovativen Ansatz aus:

„Organisatorisch und inhaltlich wurde ein Wechsel von der reinen Leistungsgewährung in der Abteilung Asyl hin zu einer umfassenden Migrationssozialarbeit im ‚Fachdienst Migration‘ und ‚Besondere soziale Dienste/Jugendhilfe‘ vollzogen. Die Mitarbeiter zeigten sich offen für den damit verbundenen Lernprozess und Perspektivwechsel“ (Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2006: 38).

Bereits damals setzte der Landkreis Hersfeld-Rotenburg auf den Abbau von Barrieren und das Schaffen von Vertrauen, auf Netzwerke und Beteiligung (u. a. mittels Gründung eines Integrationsrates) und auf interkulturelle Fortbildungsangebote für die Mitarbeiter:innen der Verwaltung. Politischen und administrativen Rückhalt für eine aktive Integrationspolitik gab die damalige Erste Beigeordnete des Landkreises.

Mit den Sprachkursträgern im Landkreis hat der Fachdienst Migration bereits Anfang der 2000er Jahre eine AG Sprache eingerichtet, die eine passgenaue und zeitnahe Verteilung der Teilnehmer:innen auf die Sprachkurse ermöglicht. Zu den Aufgaben dieser Arbeitsgemeinschaft gehören die Durchführung der Einstufungstests und die Zuordnung zu den Integrationskursen des Bundesamts für Migration und

Flüchtlinge (BAMF), um den Trägern einen schnellstmöglichen Start der Kurse zu erleichtern. Mit der AG Sprache wirkt der Landkreis zudem der Gefahr entgegen, dass Kurse nicht durchgeführt werden können, weil die Mindestanzahl der Teilnehmer:innen mit einem ähnlichen Sprachniveau nicht erreicht werden (Alexandra Klee-Richter, Fachdienst Migration-Asyl, Schreiben vom 17. Oktober 2022).

Auf diese Weise startete im Landkreis Hersfeld-Rotenburg der erste Integrationskurs bundesweit sowie später der erste berufsbegleitende Sprachkurs. Der Landkreis bietet zudem zusätzliche Sprachkurse für Asylbewerber:innen an. Diese Konstellation besteht unter Beibehaltung fast aller Träger seit 2005 und wird derzeit von rund 300 Teilnehmer:innen in Integrationskursen genutzt (Interview mit Frank Hildebrand, Leitung Fachdienst Migration-Asyl, 4. August 2022).

In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben sich die Bedingungen auf Bundes- und Landesebene verbessert und diese Entwicklung dauert weiterhin an:

„Vieles hat sich in den vergangenen Jahren verändert und Bereiche, die heute selbstverständlich für die Integrationsarbeit sind, gab es damals nicht. Zum damaligen Zeitpunkt waren es lediglich Einzelkämpfer in Kommunen, die sich bemüht haben, die Integration von zu uns gekommenen Menschen voranzubringen, heute gibt es vielfältige Angebote in der Fläche“ (Frank Hildebrand, Schreiben vom 11. Oktober 2021).

„Mit dem WIR-Programm und den Koordinationskräften hat das Land einiges entwickelt, da hat sich viel getan seit 2005. Das Land Hessen plant zudem ein Integrations- und Teilhabegesetz, das finde ich den richtigen Ansatz. Uns hilft das bei der Erarbeitung und Umsetzung eines Integrations- und Vielfaltskonzeptes“ (Interview mit Frank Hildebrand, 4. August 2022).

Auch auf Bundesebene haben sich laut Frank Hildebrand durch das Bleiberechtsprogramm (2008/2009–2015) sowie durch den Handlungsschwerpunkt IvAF (Integration von Asylbewerber:innen und Flüchtlingen) der „ESF-Integrationsrichtlinie Bund“ des Europäischen Sozialfonds für Deutschland (seit 2015) bessere Förderbedingungen für die Kommunen ergeben. Neben der Förderung betont Frank Hildebrand die Bedeutung der bundesweiten Vernetzung im Rahmen der Steuerungsgruppe und der Netzwerkveranstaltungen. Besonders eng arbeitete der Landkreis mit dem

Hessener Flüchtlingsrat sowie dem Werra-Meißner-Kreis und dem Landkreis Fulda zusammen. Da in diesem Rahmen Flüchtlingsrat und Ausländerbehörde zusammenkamen, konnte sich eine neue Arbeitskultur entwickeln:

„Man hat angefangen, miteinander zu reden. Das ist das Wichtigste: Man muss reden!“ (Interview mit Frank Hildebrand, 4. August 2022).

Mit der Teilnahme am neuen ESF Plus-Förderprogramm „MY TURN – Frauen mit Migrationshintergrund starten durch“, das dazu beitragen soll, die Arbeitsmarktintegration formal geringer qualifizierter Frauen mit Migrationshintergrund zu verbessern, will der Landkreis auf die Herausforderung der Ansprache und Einbindung von Frauen aus Einwanderungsfamilien reagieren. Das Hauptproblem des Landkreises mit seiner geringen Arbeitslosenquote (3,6 %) sei der Fachkräftebedarf:

„Da brauchen wir Möglichkeiten, in die Communitys gehen zu können“ (Interview mit Frank Hildebrand, 4. August 2022).

Die Zuwanderung der Geflüchteten aus Syrien und anderen Ländern im Jahr 2015 stellte den Landkreis vor große Aufgaben, war jedoch gleichzeitig Impulsgeberin für neue Handlungsansätze. So wurde ein Kooperationsnetzwerk von Ehrenamtlichen mit und ohne Migrationshintergrund aufgebaut, die jeweils eine in Kooperationsverträgen festgeschriebene Aufwandspauschale von 30 Euro pro Monat erhalten und sich um die neu angekommenen Menschen kümmern. Auch die aktive Mitarbeit im Rahmen des Programms IvAF führte zu Neuerungen, wie die gemeinsame Einrichtung eines Arbeitsmarkt-büros von Fachdienst Migration und Agentur für Arbeit sowie die Entwicklung einer niedrigschwelligen Anlaufstelle für Geflüchtete. Das ermöglichte eine ganzheitlichere Beratung und Unterstützung der Teilnehmer:innen, da auf ihre persönlichen und rechtlichen Angelegenheiten besser eingegangen werden konnte.

Als weitere Herausforderung benennt Frank Hildebrand das Zusammenleben im Quartier. Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg ist Träger von zwei Projekten des Förderprogramms Soziale Stadt, die in Bebra sowie im Bad Hersfelder Stadtteil Hohe Luft angesiedelt sind. Beide Projekte sind in sozial benachteiligten Quartieren verortet, in denen 70 Prozent der Bevölkerung aus Einwanderungsfamilien kommen; auch

leben dort rund 1.500 Sinti:zze und Rom:nja. Die Quartiere bieten günstigen Wohnraum sowie die Nähe zu möglichen Arbeitgeber:innen. Drei Kindertagesstätten und Grundschulen bilden die vielfältige Einwohnerschaft des Quartiers ab.

„Das Zusammenleben ist nicht immer einfach, aber es ist wichtig, das Verständnis untereinander zu fördern“ (Interview mit Frank Hildebrand, 4. August 2022).

Die Fluchtzuwanderung vieler Menschen aus der Ukraine seit Februar 2022 ist ebenfalls eine Herausforderung für den Landkreis, bei deren Bewältigung die bereits erarbeiteten Ansätze und Strukturen helfen. So hat der Fachdienst Migration beispielsweise in den Städten Heringen, Rotenburg und Bebra Beratungsbüros in den Außenstellen des Landratsamtes bzw. in der Gemeindeverwaltung eingerichtet, um Hilfesuchenden kürzere Wege zu ermöglichen. Darüber hinaus befindet sich eine weitere Beratungsstelle in einem Stadtteil von Bad Hersfeld, dessen Bevölkerung durch einen hohen Anteil von Menschen mit Migrationserfahrung geprägt ist.

Auch der bereits 2015 entstandene und kontinuierlich weiterentwickelte Sprachmittlerpool hat sich erneut bewährt. Auf diesen Pool können andere Fachdienste und Behörden, aber auch Vereine und Verbände zugreifen, wenn sie eine Sprachmittlung benötigen. Die Kosten trägt die in Auftrag gebende Institution. Als besonders hilfreich stellten sich die feste Netzwerkstruktur und die Integreat App dar. Letztere wurde mit breiter Beteiligung von Kommunen, Ärzt:innen und anderen Akteur:innen im Rahmen mehrerer Konferenzen erarbeitet und erleichtert Zugänge zu zahlreichen Informationen über Angebote und Ressourcen. Die App ist auf unterschiedlichen Sprachen verfügbar und weist eine rege Nachfrage auf (Interview mit Frank Hildebrand, 4. August 2022).

Runde Tische, die bereits in früheren Jahren bestanden, wurden reaktiviert. Im Zuge der vermehrten Aufnahme von Ukrainer:innen im Landkreis wurden zudem neue Netzwerke aufgebaut, zum Beispiel im kirchlichen Bereich sowie mit der Einbindung ortsansässiger Service Clubs. Zudem ist es dem Fachdienst Migration gelungen, Kommunikationswege zu migrantischen Communitys aufzubauen, da in der Mitarbeiterschaft des 30 Personen umfassenden Fachdienstes auch Spätaussiedler:innen als Hausmeister und im Betreuungsbereich sowie Menschen aus Syrien und anderen Herkunftsländern vertreten sind:

„Das hat die Zugänge erleichtert, das bringt Vorteile. Das Denken unserer Kolleg:innen ist in unserem Bereich auch anders als in anderen Bereichen“ (Interview mit Frank Hildebrand, 4. August 2022).

3.3.3 Entwicklungsaufgaben und Handlungsschwerpunkte der kommunalen Integrationspolitik

Derzeit wird ein Integrations- und Vielfaltskonzept im Rahmen eines breiten, partizipativen Prozesses erstellt. Viele Akteur:innen, darunter auch Unternehmen und das Handwerk, sollen hierbei einbezogen werden. Eine erste Konferenz fand bereits im Oktober 2022 statt, weitere Workshops sind geplant. Im Sommer 2023 soll das Konzept fertiggestellt sein und vom Kreistag verabschiedet werden.

Die Entwicklung eines Vielfaltszentrums ist nicht zuletzt eine Auflage der Landesförderung, die an die beiden WIR-Beraterstellen gekoppelt ist. Das Vielfaltszentrum soll als Struktur mit Rückhalt der Politik entwickelt werden, in die alle Bereiche der Verwaltung involviert sind. Derzeit sind Landkreis, Kommunales Jobcenter und Ausländerbehörde bereits „in einem gemeinsamen, aber lockeren Verbund“ organisiert (Interview mit Frank Hildebrand, 4. August 2022). Geplant ist in diesem Zusammenhang auch, dass die einzelnen Bereiche, zum Beispiel die Jugend- und Sozialämter, zusammengeführt werden. Die bereits als fortschrittlich eingeschätzte Ausländerbehörde soll zur Willkommensbehörde weiterentwickelt werden.

Der Landkreis möchte die kreisangehörigen Kommunen für eine aktive Integrations- und Vielfaltspolitik gewinnen und den gesellschaftlichen Diskurs über Integration befördern. Die offene Kommunikation über die Chancen und Risiken von Migration und Integration sei auch für die Akzeptanz von Zuwanderung zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs wichtig (Interview mit Frank Hildebrand, 4. August 2022). Der Leiter des Fachdienstes Migration verfolgt dabei eine dialogorientierte Vorgehensweise. Auch soll die Personalabteilung der Landkreisverwaltung dafür sensibilisiert werden, mehr Menschen mit Migrationshintergrund einzustellen; beispielsweise sollen die Gestaltung der Ausschreibungstexte sowie die Ermutigung potenzieller Bewerber:innen in den Blick genommen werden.

3.3.4 Unterstützungsbedarfe der kommunalen Integrationspolitik

Insgesamt konstatiert der Leiter des Fachdienstes Migration des Landkreises Hersfeld-Rotenburg, dass es bei Bundes- und Landesförderung seit 2005 eine positive Entwicklung gegeben habe:

„Viele Regelleistungen gibt es inzwischen – damals war an Sprach- und Integrationskurse wenig zu denken. Förderung über Land und Bund gibt es heute, Integrationsarbeit wird inzwischen als wichtiger Bestandteil der Regelsysteme gesehen“ (Interview mit Frank Hildebrand, 4. August 2022).

Wichtig sei es, nicht nur die Arbeitsmarktintegration, sondern die ganze Breite sowie den zentralen Stellenwert der Integrationsarbeit im Blick zu haben. Neben der Förderung durch Landes- und Bundesebene sei auch die Unterstützung im eigenen Landkreis entscheidend. So habe der Fachdienst Migration die Erfahrung gemacht, dass die Umsetzung des Vorhabens, ein Vielfaltskonzept zu erarbeiten, erst mit dem politischen Rückhalt des neuen Landrats und des neuen Kreisbeigeordneten möglich geworden ist. Auch die Unterstützung von anderen Bereichen der Verwaltung wird als wichtig erachtet:

„Man muss in den Dialog treten, muss Geduld und einen langen Atem haben. Es gibt immer wieder Rückschläge. In den Verwaltungen wird erst mal gesagt: Es geht nicht. Daher braucht man die Haltung: Wir machen das jetzt!“

„Man muss dranbleiben, neue Wege gehen, die alten Pfade hinterleuchten. Den Blick von außen [zu] bekommen, ist meinem Team und mir wichtig“ (Interview mit Frank Hildebrand, 4. August 2022).

Aus diesen langjährigen Erfahrungen mit vielen Erfolgen, aber auch einigen Rückschlägen, zieht Frank Hildebrand sein persönliches Fazit:

„Die Einstellung muss sein: Die Kunden sind alle Menschen, egal woher sie kommen, unser Service muss für sie funktionieren. Wir haben nicht Frieden-Freude-Eierkuchen. Aber wir müssen gemeinsam losgehen, das ist wichtig“ (Interview mit Frank Hildebrand, 4. August 2022).

Kurz und bündig: Integration im Landkreis Hersfeld-Rotenburg (Kategorie Landkreise)

- Die Integrationsarbeit des Landkreises wird seit 2005 durch den Fachdienst Migration koordiniert.
- Seit 2014 wird die Integrationsarbeit des Landkreises durch zwei WIR-Koordinationskräfte und seit 2022 durch eine WIR-Mitarbeitsstelle im Rahmen des hessischen Landesprogramms WIR gefördert. Das WIR-Vielfaltszentrum ist beim Fachdienst Migration angesiedelt.
- Im Landkreis wurde früh der Schritt hin zu einer sozialarbeitsorientierten Integrationspolitik vollzogen. Dieser Prozess wurde breit angelegt und politisch unterstützt.
- Der Fachdienst Migration verfügt über eine vielfältige Mitarbeiter-schaft, die einen guten Zugang zu unterschiedlichen Communitys ermöglicht.
- Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg hat bereits Anfang der 2000er Jahre gemeinsam mit Trägern eine AG Sprache eingerichtet, die eine passgenaue und rasche Verteilung der Teilnehmer:innen auf die Integrations- und Sprachkurse ermöglichen soll.
- Durch die Teilnahme an verschiedenen Landes- und Bundesprogrammen profitiert der Landkreis vom Informations- und Erfahrungsaustausch innerhalb der jeweiligen Netzwerke.
- Im Zuge der verstärkten Zuwanderung ab 2015 entwickelte der Landkreis ein Netzwerk ehrenamtlicher Helfer:innen, die für ihre Arbeit eine in Kooperationsverträgen festgelegte monatliche Aufwandspauschale erhalten. Zudem bildete sich ein Sprachmittlerpool.
- Die Zuwanderung Schutzbedürftiger aus der Ukraine wird durch die Reaktivierung etablierter Strukturen und Netzwerke sowie mithilfe der Integreat App, einer digitalen Informationsplattform, begleitet.
- Aktuell wird ein Vielfalts- und Integrationskonzept erarbeitet. Das Ergebnis des partizipativen Prozesses soll im Sommer 2023 vorgestellt werden. Zudem wird im Rahmen einer Landesförderung die Einrichtung eines Vielfaltszentrums geplant. Der Landkreis setzt auf eine offene Kommunikation, um die kreisangehörigen Kommunen von einer aktiven Integrationspolitik zu überzeugen.

3.4 Gemeinde Belm im Landkreis Osnabrück

Strukturdaten	
Bevölkerung (2021)	14.071
ausländische Personen (2021)	1.490
Anteil an der Bevölkerung (2021)	10,6 %
Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (2021)	28,2 %
Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen (2020)	38,6 %
Berichte	
Belmer Integrationswerkstatt (Hrsg.) (2018). 20 Jahre Belmer Integrationswerkstatt e. V. Jubiläumsschrift. Belm. [LINK]	
Gemeinde Belm (Hrsg.) (2016). Soziale Stadt Belm-Bowe. Abschlussdokumentation 2000–2016. Belm. [LINK]	

3.4.1 Rahmenbedingungen

Belm ist eine kreisangehörige Gemeinde im niedersächsischen Landkreis Osnabrück mit etwa 14.000 Einwohner:innen. Gut ein Viertel der Bevölkerung hat einen Migrationshintergrund, bei den Kindern in Kindertageseinrichtungen sind es fast 40 Prozent. Insbesondere der Zuzug der Spätaussiedler:innen in den 1990er Jahren war prägend für die Gemeinde. Belm hat mit rund 4,4 Prozent (2021) eine vergleichsweise niedrige Arbeitslosenquote und eine entsprechend hohe Beschäftigungsrate. Der Ortsteil Belm-Powe war über 15 Jahre lang Fördergebiet des Städtebauprogramms Soziale Stadt. Der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund an den Einwohner:innen von Belm-Powe lag Ende der 1990er Jahre bei 70 Prozent, darunter überwiegend Spätaussiedler:innen. Im Zuge der Förderung wurden im Stadtteil zahlreiche Projekte etabliert, von deren positiven Wirkungen die gesamte Gemeinde profitiert hat (siehe auch Gemeinde Belm 2016).

3.4.2 Erfolge und Herausforderungen der kommunalen Integrationspolitik

Die Gemeinde Belm war 2005 Preisträgerin in der Kategorie kleine Städte und Gemeinden des Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Inte-

grationspolitik“ von Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern. Die Herausforderungen, die sich im Fördergebiet Belm-Powe stellten, standen im Mittelpunkt der Präsentation für den Wettbewerb. Bereits zu diesem Zeitpunkt verfügte die Gemeinde Belm über ein breites Netzwerk, das aus dem sozialen Engagement vieler Bürger:innen für (Spät-) Aussiedler:innen entstanden war. Integration wurde seitdem als Querschnittsaufgabe angelegt. Zudem gab es eine enge Kooperation mit dem Institut für Geographie der Universität Osnabrück. Bürgermeister Viktor Hermeler, der damals als Erster Gemeinderat in Belm für das Thema Integration verantwortlich war, sieht in der Zusammenarbeit mit der Universität einen wichtigen Erfolgsfaktor:

„Die Universität Osnabrück hat uns sehr geholfen, den rein städtebaulich geprägten Blick in eine strategische Herangehensweise zu wandeln. Der Gemeinderat war damals offen für neue Perspektiven und hat Universität und Verwaltung im Sinne einer ergebnisorientierten Arbeit ‚machen lassen‘. Begleitet wurden wir viele Jahre über ein Quartiersmanagement, was aus meiner Sicht unbedingt förderlich für erfolgreiche Arbeit war und ist“ (Gemeinde Belm, Viktor Hermeler, Bürgermeister, Schreiben vom 15. Oktober 2021).

Eine Besonderheit war hierbei, dass die koordinierende Stelle jeweils zur Hälfte in der Universität und im Quartiersmanagement angesiedelt war, d. h. dass Wissenschaft und Praxis hier verzahnt und von einer Person als Bindeglied betreut werden konnten.

Ein zentraler Ort der Integrationsarbeit im Ortsteil Belm-Powe war die Belmer Integrationswerkstatt (BIW), deren Ursprung in der beruflichen und sozialen Integration von jungen Aussiedler:innen lag und die sich zu „einer erfolgreichen Jugendwerkstatt mit einer Vielzahl von verschiedenen Projekten und Maßnahmen zur schulischen Ausbildung und beruflichen Integration von jungen Erwachsenen“ entwickelte (Hermeler 2018: 3).

Als 2015 sowie in den Folgejahren viele Geflüchtete aus Syrien und anderen Ländern in die Region kamen, konnte die Gemeinde Belm an die Erfahrungen aus der Arbeit mit den Spätaussiedler:innen anknüpfen. Insbesondere das vorhandene Netzwerk und die strategische Herangehensweise kamen der Integrationsarbeit zugute:

„Wir haben zielgerichtet eine dezentrale Unterbringung angestrebt. Mit dem gegebenen Netzwerk konnten über runde Tische und Patenmodelle sehr kleinteilige und erfolgreiche Integrationserfolge gewährleistet werden. Auch in dieser Zeit haben wir eine sehr intensive, verlässliche und transparente Abstimmung in Kommunalpolitik und Gemeinwesen erreichen können“ (Gemeinde Belm, Viktor Hermeler, Schreiben vom 15. Oktober 2021).

Die Erfolge der kommunalen Integrationspolitik werden nach Wahrnehmung des Bürgermeisters „ganz überwiegend positiv eingeschätzt und damit letztlich geteilt“ (Gemeinde Belm, Viktor Hermeler, Schreiben vom 15. Oktober 2021). Das schätzt der Integrationsbeauftragte des Landkreises Osnabrück, Werner Hülsmann, ähnlich ein: Er spricht von der Bedeutung von „Schlüsselakteuren“ wie Viktor Hermeler, die dazu beigetragen hätten, dass sich das Narrativ von Migration in der Bevölkerung der Gemeinde Belm positiv geändert habe (Interview mit Viktor Hermeler und Werner Hülsmann, Integrationsbeauftragter des Landkreises Osnabrück, 19. Januar 2022).

Von zentraler Bedeutung seien insbesondere die Aktivierung der zumeist sehr gut aufgestellten haupt- und ehrenamtlichen Akteur:innen in der örtlichen Gemeinschaft. Es gebe zwar durchaus ein Spannungsverhältnis zwischen den beiden Akteursgruppen und auch die Anteile der beiden Gruppen hätten sich im Zuge der Übernahme ehrenamtlicher Aufgaben durch hauptamtliche Akteur:innen verändert, aber darauf würde geachtet. Insgesamt sei das Netzwerk durch den verstärkten Einsatz hauptamtlicher Kräfte in verschiedenen Feldern größer geworden, auch wenn es herausfordernd sei, „ein Netzwerk am Leben“ zu halten. Von Bedeutung seien hierbei ein „Nehmen und Geben“ sowie regelmäßige Einladungen und das Pflegen von Kontakten (Interview mit Viktor Hermeler und Werner Hülsmann, 19. Januar 2022).

Viktor Hermeler unterstreicht zudem vor allem die hohe Bedeutung des Patenmodells, durch das jeder neu zugezogene Familie in Belm ein Pate bzw. eine Patin zur Verfügung gestellt wurde. In Belm habe man aus den Erfahrungen durch die starke Zuwanderung und frühere Problemlagen gelernt und die Aufnahme und Integration von Geflüchteten bislang gut bewältigt. Das Modell basiere auf mündlichen Zusagen mit zugewandten, empathischen Menschen, die sich aktiv beteiligen möchten. Es sei zwar nie formalisiert worden, habe sich aber trotzdem als sehr verlässlich erwiesen. Die Patenschaf-

ten werden von den Kirchengemeinden in Zusammenarbeit mit der Kommune vermittelt. Viktor Hermeler zufolge zeigt sich im Rückblick, dass Patenschaften wirken und einen deutlichen Unterschied machen (Interview mit Viktor Hermeler und Werner Hülsmann, 19. Januar 2022).

Als sehr hilfreich bewertet Viktor Hermeler die wissenschaftliche Begleitung durch die Universität Osnabrück. Die Zusammenarbeit, der regelmäßige Austausch und die Einbeziehung von Studierenden durch Praktika hätten dazu beigetragen, dass die Gemeinde an viele Themen strategischer herangeht. So würden beispielsweise jährliche „Strategie-Workshops“ die Entwicklung einer gemeinsamen Position ermöglichen, die dann von allen mitgetragen wird. Das hält Viktor Hermeler in der Vorbereitung einer öffentlichen Beratung für sehr wichtig und das Modell funktioniere bis heute bei ganz verschiedenen Themen. Die Kooperation mit der Universität Osnabrück sei zwar abgeschlossen, es werde aber immer wieder über den Bedarf wissenschaftlicher Begleitung diskutiert. Anderen Gemeinden empfiehlt er, „die Kontakte [frühzeitig] aufzubauen“, da es ein Prozess sei, der Zeit benötige und gepflegt werden müsse (Interview mit Viktor Hermeler und Werner Hülsmann, 19. Januar 2022).

Die langjährige Zusammenarbeit mit dem Landkreis Osnabrück bewertet der Bürgermeister ebenfalls als sehr erfolgreich. Insbesondere um die Jahrtausendwende habe der Landkreis die Gemeinde Belm bei den immensen Herausforderungen im Bereich Integration auch finanziell stark unterstützt. Allerdings sieht er aktuelle Entwicklungen wie den Aufbau komplexer bürokratischer Strukturen sowie die Höhe und Verteilung von Mitteln auf Kreisebene kritisch. Die Gemeinden seien „viel näher dran“, „mit mehr Expertise unterwegs“ und könnten mit deutlich weniger Aufwand vorgehen. Der Integrationsbeauftragte des Landkreises, Werner Hülsmann, erläutert, dass der Landkreis versuche, das Thema Integrationsmanagement in den 21 kreisangehörigen Kommunen „weiter oben auf die Tagesordnung zu schieben“. Das Verfahren für die Verteilung der Mittel sei aufwendiger geworden, um sicherzustellen, dass die Mittel auch dort eingesetzt werden, wo es der Landkreis für notwendig hält. An einigen Stellen müsste daher strategischer und langfristiger gedacht werden und diese Perspektive sollte in allen Kommunen verankert werden (Interview mit Viktor Hermeler und Werner Hülsmann, 19. Januar 2022).

3.4.3 Entwicklungsaufgaben und Handlungsschwerpunkte der kommunalen Integrationspolitik

Die Gemeinde Belm sieht sich mit einer Vielzahl zentraler Zukunftsaufgaben im Bereich ihrer Integrationspolitik konfrontiert: Neben Bildung und Betreuung, Förderung des Spracherwerbs, Berufsausbildung und Nachwuchsgewinnung für örtliche Unternehmen muss sich die Gemeinde mit den Themenfeldern demografischer Wandel, Wohnraumverfügbarkeit und bezahlbare Mieten, personelle Betreuung (ehrenamtliche Patenmodelle und hauptamtliche Sozialarbeit) sowie der Finanzierbarkeit der Maßnahmen auseinandersetzen. Insbesondere der Fachkräftemangel, der durch Migration und Integration abgemildert werden könnte, wird von Viktor Hermeler als zentrale Herausforderung beschrieben:

„Aus unserer örtlichen Wirtschaft ist für mich das Zitat der Geschäftsführung unseres größten Arbeitgebers (fast 700 Beschäftigte) von großer Bedeutung: ‚Wir haben keinen Fachkräftemangel, wir haben längst einen Arbeitskräftemangel!‘ Ich gehe davon aus, dass wir gezielte Zuwanderung in Deutschland benötigen, um die Erfordernisse unseres Arbeitsmarktes und damit auch eine nachhaltige Stützung unseres Sozialstaats zu erfüllen. Aus vielen Gesprächen mit Handwerksbetrieben weiß ich, dass es Probleme gibt, Ausbildungsstellen zu besetzen“ (Gemeinde Belm, Viktor Hermeler, Schreiben vom 15. Oktober 2021).

Hervorgehoben wird zudem das Thema Spracherwerb als wichtige Voraussetzung für die soziale sowie für die Arbeitsmarktintegration, insbesondere im Hinblick auf die Zielgruppen der Frauen. In Belm habe man bislang mit Mitteln des Landkreises, die aber von Streichungen bedroht seien, einen kommunalen Sprachkurs finanzieren können. Dadurch seien insbesondere Frauen mit mangelnden Deutschkenntnissen erreicht worden. Viktor Hermeler bedauert jedoch, dass durch die Volkshochschule keine Kinderbetreuung in Verbindung mit verpflichtenden Sprachkursen angeboten wird. Hier brauche es ein offeneres, flexibleres Angebot, da sich viele Frauen integrieren wollen und nicht vergessen werden dürften (Interview mit Viktor Hermeler und Werner Hülsmann, 19. Januar 2022).

3.4.4 Unterstützungsbedarfe der kommunalen Integrationspolitik

Als Hauptunterstützungsbedarf wird die Nachfrage finanzieller Ressourcen und personeller Betreuung benannt, um niedrigschwellige Angebote schaffen zu können, mit denen möglichst viele Menschen erreicht und zusammengebracht werden können. Eine stärkere finanzielle Unterstützung wird zudem als Gelingensbedingung für eine strategische Steuerung benannt:

„Strategische Steuerung bedeutet einen personellen Aufwand, den kleine Gemeinden nicht immer mit eigenen Mitteln leisten können, der aber für gelingende Integration unabwendbar ist“ (Gemeinde Belm, Viktor Hermeler, Schreiben vom 15. Oktober 2021).

In Belm habe man zu Beginn der 2000er Jahre die Möglichkeit gehabt, Gelder „unbürokratisch“ und „unmittelbar“ vor Ort einzusetzen („Lokales Kapital für soziale Zwecke“ / „Stärken vor Ort“), „mit außerordentlich positiven Ergebnissen“. Nachfolgeprogramme würden die Finanzmittel an die Träger der Jugendhilfe vergeben. Da dies in ihrem Fall der Landkreis Osnabrück sei, würde nicht mehr „unmittelbar vor Ort“ über Mitteleinsatz und Verwendung entschieden (Gemeinde Belm, Viktor Hermeler, Schreiben vom 15. Oktober 2021).

Viktor Hermeler verweist auf Erfahrungen der Belmer Integrationswerkstatt („Jugendwerkstatt“), die sich an „komplexen Ausschreibungsverfahren“ beteiligen muss:

„Die Jugendwerkstatt ist vor Ort hervorragend vernetzt, gut angesehen und sehr erfolgreich tätig. Bei Ausschreibungen beteiligen sich aber auch große überregionale Unternehmen, die örtliche Besonderheiten nicht kennen und lokal nicht vernetzt sind. Hier muss dringend eine Umsteuerung erfolgen. Selbst wenn die vor Ort etablierten Einrichtungen in der Beschäftigungsförderung und der Bildungsarbeit etwas teurer sind, machen sie sich langfristig unter dem Aspekt der sozialen Kostenbetrachtung in jedem Fall bezahlt“ (Gemeinde Belm, Viktor Hermeler, Schreiben vom 15. Oktober 2021).

Als problematisch empfindet der Bürgermeister zudem eine Situation, in der ein „florierender Arbeitsmarkt“ für „gut gefüllte Kassen“ im Bereich der Agentur der Arbeit sorgt und (steuerbasierte) Mittelkürzungen im Bereich der Jobcenter eine zu geringe Finanzausstattung zur Folge hätten. Es komme aber darauf an, die Bemühungen zu verstärken, Menschen mit Migrationsgeschichte in sozialer Benachteiligung in Beschäftigung zu vermitteln und ihnen damit ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. In der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und der Arbeitsförderung (SGB III) sollte die örtliche Expertise einbezogen werden:

„Wenn es um Unterstützungsbedarfe für kommunale Integrations- und Vielfaltspolitik geht, müssen Bund und Länder den Leistungen vor Ort mehr Zutrauen entgegenbringen. Die Städte und Gemeinden sind nach meiner Wahrnehmung leistungsbereit und auch leistungsfähig. Allerdings bedarf es nicht einer andauernden Kontrolle, ob gegebene staatliche Mittel richtig verwendet werden“ (Gemeinde Belm, Viktor Hermeler, Schreiben vom 15. Oktober 2021).

Viktor Hermeler bezeichnet es als „irreführend“, den Begriff Kommunen „mit einem bestimmten Automatismus“ vor allem auf kreisfreie Städte oder Landkreise zu beziehen:

„Die meisten kleinen Städte und Gemeinden können dann nur in einem komplexen Abstimmungsverfahren teilhaben. Und in diesen Fällen sind Entscheidungsträger nur allzu oft zu weit von den Menschen entfernt. Ich würde mir sehr wünschen, dass die Kommunen, und hier meine ich tatsächlich die kreisangehörigen Gemeinden, in stärkerer Weise unmittelbare Finanzmittel erhalten“ (Gemeinde Belm, Viktor Hermeler, Schreiben vom 15. Oktober 2021).

Der Bürgermeister hebt abschließend im Hinblick auf den zukünftigen Arbeitskräftebedarf hervor, dass Kommunen das Ankommen der Menschen erleichtern, Integrationsaufgaben erfüllen und die Bevölkerung auf diesem Weg auch mitnehmen müssen. Er verweist auf das Erfolgsrezept der Gemeinde Belm („Wir haben uns selbst geholfen, weil uns niemand geholfen hat.“) und betont, dass andere Kommunen von der Offenheit insbesondere im Rahmen des Patenmodells lernen könnten. Kommunen bräuchten zudem mehr Handlungsspielraum und sollten Integration

als Querschnittsaufgabe verankern (Interview mit Viktor Hermeler und Werner Hülsmann, 19. Januar 2022).

Der Integrationsbeauftragte des Landkreises Osnabrück, Werner Hülsmann, hebt hervor, dass Kommunen „Integration lernen“ können. Es komme dabei darauf an, Haltungen und Routinen zu entwickeln, um Integrationsprozesse positiv zu beeinflussen. In einer Migrationssituation habe jede kommunale Entscheidung eine strategische Bedeutung. Dieses Lernen beinhalte, dass sich eine Person an verantwortlicher Stelle befinde, die Erfahrungen sammeln und nutzen kann. Er beschreibt, dass es eine Verschiebung von einem „Integrationsdiskurs“ zu einem „Vielfaltsdiskurs“ oder „Identitätsdiskurs“ gebe. Dies sei zwar gut und wichtig, aber über diese Ausweitung der Diskurse dürfe nicht vergessen werden, dass dahinter „handfeste Aufgaben“ stehen, die „strategisches und langfristiges Denken“ sowie „Aktivität von engagierten Menschen in Haupt- und Ehrenamt vor Ort“ erfordern. In dieser Einschätzung weiß er sich mit dem Bürgermeister der Gemeinde Belm einig (Interview mit Viktor Hermeler und Werner Hülsmann, 19. Januar 2022).

Kurz und bündig: Integration in der Gemeinde Belm (Kategorie kleine Städte und Gemeinden)

- Die Gemeinde verfügt über lange etablierte Netzwerke und ein hohes Engagement der Bevölkerung, die bereits bei der Integration von (Spät)Aussiedler:innen entstanden sind.
- Durch eine Kooperation mit der Universität Osnabrück und deren Zusammenarbeit mit dem Quartiersmanagement vor Ort erhielt die Gemeinde viele wichtige Impulse, vor allem für die strategische Ausrichtung ihrer Integrationspolitik.
- Die Belmer Integrationswerkstatt ist ein gelungenes Beispiel für den Bereich Bildung und Arbeitsmarktintegration von jungen Menschen.
- Im Zuge der Zuwanderung ab 2015 hat sich Belm auf etablierte Erfahrungswerte gestützt und versucht, Integration durch dezentrale Unterbringung, runde Tische und informelle Patenschaften möglichst individuell zu gestalten. Diese Strategie sei auch in der Wahrnehmung der Bürger:innen aufgegangen.
- Aktuelle Schwerpunkte in der kommunalen Migrations- und Integrationspolitik bilden die Themenfelder Arbeits-/ Fachkräftemangel sowie Spracherwerb, besonders für Frauen.
- Unterstützungsbedarfe gibt es beim Umfang von und Zugang zu finanziellen Ressourcen, der strategischen Aufstellung kommunalen Handelns sowie der Akzeptanz von Zuwanderung als Regelaussage.

4. Kommunale Integrationspolitik in ostdeutschen Städten

Am Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ haben sich auch 17 ostdeutsche Kommunen (ohne Berlin) beteiligt, insbesondere größere, aber auch kleine und mittelgroße Städte sowie Landkreise (16 % aller teilnehmenden Kommunen). Unter den 23 Endrundenteilnehmern befanden sich mit den Landeshauptstädten Dresden und Erfurt, dem Vogtlandkreis in Sachsen und der Stadt Kyritz in Brandenburg vier Kommunen aus den ostdeutschen neuen Bundesländern (vgl. Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2006: 71–72). Zwar zählte keine ostdeutsche Kommune zu den vier Preisträgern, aber die Endrundenteilnehmer Dresden und Kyritz wurden in der Ergebnispublikation des Wettbewerbs besonders hervorgehoben, zum einen aufgrund des starken Bewusstseins für die Bedeutung von Selbstorganisation, interkulturellen Begegnungen und politischer Teilhabe (Dresden), zum anderen für Bemühungen zur Gewinnung von Fachkräften mit Migrationshintergrund in einer durch Abwanderung und hohe Arbeitslosigkeit geprägten Region (Kyritz) (ebd.: 45, 58). Auch der Ostberliner Bezirk Lichtenberg kam in die Endauswahl und wurde von der Jury bereist. Herausgestellt wurde hier in der Ergebnispublikation vor allem die interkulturelle Bildungs- und Erziehungsarbeit im Bezirk (ebd.: 49).

Die ostdeutschen Bundesländer sind durch eine besondere Geschichte der Migration (Vertragsarbeiter:innen und Studierende als politische Instrumente in der DDR, Zuwanderung per Zuweisung nach der Wende, spezifische Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, besondere Potenziale und Barrieren der Integration) gekennzeichnet, die die Integrationsbedingungen von Zugewanderten, das Zusammenleben von alteingesessener und zugewanderter Bevölkerung sowie die Integrationspolitik von Ländern und Kommunen nachhaltig geprägt hat (vgl. Weiss 2018).

Auf Chancen, Risiken und Aufgaben, die sich aus diesen besonderen migrationspolitischen Erfahrungen ergeben, hat nach der Jahrtausendwende insbesondere die aus verantwortlichen Akteur:innen aus Ländern und Kommunen bestehende Redaktionsgruppe memorandum hingewiesen. Sie forderte in

ihrer Denkschrift beispielsweise auch eine Stärkung kommunaler Integrationsprogramme durch verbindliche Vorgaben auf Landesebene, die Erarbeitung lokaler Handlungskonzepte und weitere Anstrengungen zur Förderung von Zuwanderung, um den Anteil der Migrant:innen in den ostdeutschen Ländern langfristig zu erhöhen und diesen Prozess gezielt zu unterstützen und zu fördern (vgl. Redaktionsgruppe memorandum 2003: 15–17).

Zwei Jahrzehnte später hat sich der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung in den ostdeutschen Bundesländern verdoppelt. Zwar lebten im Jahr 2020 immer noch nur 5,1 Prozent der in Deutschland lebenden Personen mit Migrationshintergrund (1,1 Millionen von 21,9 Millionen Personen) in den neuen Ländern ohne Berlin, aber ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung der Region ist auf 9,0 Prozent gestiegen (vgl. Statistisches Bundesamt 2022: 36). Dieser Anstieg ist vor allem auf die starke Zuwanderung aus osteuropäischen EU-Staaten und die Aufnahme von Geflüchteten aus dem Nahen und Mittleren Osten, insbesondere Syrien, zurückzuführen. Diese demografischen Veränderungen erhöhen die öffentliche Sichtbarkeit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, fördern die Entfaltung von Potenzialen der Selbstorganisation und verstärken die integrationspolitischen Anstrengungen von Ländern und Kommunen.

Parallel zur regionalen Aufwertung des Politikfeldes Migration und Integration haben auch die ostdeutschen Bundesländer ihre Integrationspolitik zunehmend institutionell verankert, konzeptionell weiterentwickelt sowie Strukturen zur landesweiten Vernetzung und Programme zur Förderung der kommunalen Integrationspolitik geschaffen (vgl. Gesemann und Roth 2015; Blätte 2017). Die Programme und Initiativen von Bund und Ländern werden von den Kommunen in den ostdeutschen Ländern zumeist als hilfreich für ihre Integrationsanstrengungen bewertet (vgl. Gesemann 2012), aber es sind Städte und Gemeinden, in denen Menschen in alltägliche Strukturen eingebunden sind und das Miteinander gestaltet wird. Im Folgenden stellen wir mit Leipzig und Rostock zwei ostdeutsche Großstädte exemplarisch vor, die sich 2005 bereits am Wettbewerb beteiligt haben (Leipzig) oder sich in der Folgezeit an den Erfolgsfaktoren für kommunale Integrationspolitik orientiert haben (Rostock).

4.1 Stadt Leipzig

Strukturdaten

Bevölkerung (2021)	609.869
ausländische Personen (2021)	67.585
Anteil an der Bevölkerung (2021)	11,1%
Bevölkerung mit Migrationshintergrund (2021)	102.671
Anteil an der Bevölkerung (2021)	16,8%
Kinder mit Migrationshintergrund an Kindertageseinrichtungen (2020)	18,2%

Konzepte

Stadt Leipzig (2012). Gesamtkonzept zur Integration der Migrantinnen und Migranten. [\[LINK\]](#)

Stadt Leipzig (2020). Vielfalt leben. Gesamtkonzept zur Integration der Migrantinnen und Migranten. Fortschreibung. Beschlossen von der Ratsversammlung am 29.1.2020. [\[LINK\]](#)

Berichte

Stadt Leipzig (2021). Migrantenbefragung 2020. Ergebnisbericht. [\[LINK\]](#)

Webseiten

Migrantinnen und Migranten, interkulturelle Aktivitäten in Leipzig [\[LINK\]](#)

4.1.1 Rahmenbedingungen

Die sächsische Stadt Leipzig beschreibt sich gern als Bürgerstadt und weltoffene Metropole, in der zivilgesellschaftliches Engagement und internationale Orientierung eine lange Tradition haben. In den letzten 20 Jahren hat sich Leipzig ferner von einer schrumpfenden zu einer wachsenden Stadt gewandelt, in der sich die Zuwanderung aus dem Ausland deutlich erhöht hat. Auch vor diesem Hintergrund gehört Internationalität im integrierten Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2030 zu den strategischen Handlungsschwerpunkten: Vielfalt wird hier als „kulturelle und soziale Ressource sowie Grundlage der ökonomischen Leistungsfähigkeit und Attraktivität der Stadt“ beschrieben (Stadt Leipzig 2018: 48). Die Gestaltung des Zusammenlebens in einer immer vielfältiger werdenden Stadtgesellschaft sei zugleich „eine der größten Zukunftsaufgaben in Leipzig“, die dann gelingt, „wenn sie zur

gleichberechtigten Teilhabe aller am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Leben“ führt (ebd.).

4.1.2 Erfolge und Herausforderungen der kommunalen Integrationspolitik

Die Stadt Leipzig verfügt über eine gewachsene Struktur der kommunalen Integrationspolitik, zu der das Referat für Migration und Integration (seit 1990), der Migrantenbeirat (seit Februar 2009) und das Willkommenszentrum Leipzig (seit April 2018) gehören. Zu den Dienstleistungen des im Dezernat Soziales, Gesundheit und Vielfalt angesiedelten Referats für Migration und Integration gehören u. a. die Förderung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und des interkulturellen Zusammenlebens sowie die Etablierung von interkultureller Orientierung und Öffnung als städtischer Querschnittsaufgabe. Das Referat fungiert zudem als Schnittstelle zwischen Verwaltung und Akteur:innen der Integrationsarbeit und unterstützt Selbstorganisationen von Menschen mit Migrationshintergrund.

Die Institutionalisierung der kommunalen Integrationspolitik hat in Leipzig zwar früh eingesetzt, da bereits im Mai 1990 auf Beschluss des Runden Tisches ein Ausländerbeauftragter in der Stadtverwaltung eingesetzt und als eigenständige Verwaltungseinheit ausgebaut wurde, aber bis zur Verabschiedung eines Integrationskonzepts und der Etablierung eines Migrantenbeirats war der Weg deutlich länger als in vergleichbaren ostdeutschen Städten. Zum einen mangelte es hierfür an politischen Mehrheiten, zum anderen wurde das Fehlen eines übergreifenden und bindenden Konzepts noch Mitte der 2000er Jahre nicht als Hemmnis für die Integrationsarbeit gesehen. Argumentiert wurde, dass die Integrationsarbeit auch ohne ein Gesamtkonzept erfolgreich sei, zumal die Umsetzung hauptsächlich bei der Zivilgesellschaft und weniger bei der Stadt liege. Die kommunale Integrationsarbeit fokussierte sich stattdessen stark auf die Förderung, Koordination und Vernetzung von Vereinen, freien Trägern und engagierten Einrichtungen, um ein breites Angebot für Migrant:innen zu ermöglichen und zu gewährleisten (vgl. Philipps und Rink 2009: 408).

Erst mit den Leitlinien zur Integration der Migrantinnen und Migranten in Leipzig (2011) wurde Integration „als eine gesamtgesellschaftliche Dauer- und Querschnittsaufgabe

nachhaltiger Stadtentwicklung, die alle Bereiche kommunalen Handelns einschließt“, in den Blick genommen (Stadt Leipzig 2011: 1). Die in den Leitlinien formulierten Ziele und Handlungsfelder bildeten Grundlage und Orientierungsrahmen für das städtische Integrationskonzept, das in der Folge erarbeitet wurde.

Das Gesamtkonzept zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Leipzig wurde zunächst im Jahr 2012 vom Stadtrat verabschiedet, sodass die Integrationsarbeit der Stadtverwaltung erstmals eine konzeptionelle Grundlage bekam. Durch die Erhöhung des Anteils der Zugewanderten an der Leipziger Bevölkerung auf inzwischen 16,8 Prozent (Stand: 31. Dezember 2021) haben die Themen Migration, Integration und Vielfalt in der Stadt an Bedeutung gewonnen. Daher wurde das Integrationskonzept von 2012 den neuen Rahmenbedingungen angepasst und fortgeschrieben. Unter der Beteiligung von verschiedenen Ämtern der Stadtverwaltung, Migrantenorganisationen, der Stadtpolitik und dem Migrantenbeirat und vielen weiteren Akteur:innen der Integrationsarbeit diskutierten die Teilnehmer:innen in den Jahren 2017 und 2018 über Wege zur Verbesserung der Teilhabe der Zugewanderten in Leipzig. Die daraus entstehenden Themen wurden in das neue Gesamtkonzept aufgenommen; das fortgeschriebene Konzept wurde im Januar 2020 vom Stadtrat beschlossen (Stadt Leipzig, Ilkay Alves, stellvertretende Leiterin des Referats Migration und Integration, Schreiben vom 15. Oktober 2021).

Mit den Leitlinien zur Integration (2011), dem Gesamtkonzept zur Integration der Migrantinnen und Migranten in Leipzig (2012), dem Umsetzungsbericht (2014), dem Indikatorenbericht (2017) und der Fortschreibung des Gesamtkonzepts (2020) verfügt die Stadt Leipzig mittlerweile über einen reichhaltigen Instrumentenkasten zur kommunalen Integrationspolitik. Bemerkenswert ist zudem der partizipative Prozess bei der Entwicklung und Fortschreibung des Gesamtkonzepts; an den Workshops zu den acht Handlungsfeldern des Integrationskonzepts beteiligten sich in den Jahren 2017 und 2018 über hundert Akteur:innen aus Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft. Ergänzt wird die kommunale Berichterstattung zudem durch Ergebnisberichte zu den Migrantenbefragungen (2016 und 2020a).

4.1.3 Entwicklungsaufgaben und Handlungsschwerpunkte der kommunalen Integrationspolitik

Das fortgeschriebene Gesamtkonzept zur Integration ist als ressortübergreifender Handlungsleitfaden der Stadt Leipzig angelegt, der über Leitziele und Indikatoren, aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen, wünschenswerte Lösungsansätze und konkrete Maßnahmen in den Handlungsfeldern der Integration informiert (vgl. Stadt Leipzig 2020: 5).

Zu den dort definierten Handlungsfeldern der Integration von Migrant:innen in Leipzig gehören die Themen:

(1)	Bildung und Erziehung;
(2)	Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung;
(3)	Gesundheitsversorgung und Gesundheitsförderung;
(4)	sozialräumliche Integration;
(5)	interkultureller und interreligiöser Dialog;
(6)	interkulturelle Orientierung und Öffnung;
(7)	politische Teilhabe;
(8)	Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus.

Hervorheben lassen sich aus der Vielzahl von Angeboten und Projekten beispielsweise die Verankerung einer qualifizierten Sprach- und Kulturmittlung für kommunale Angebote, die das Angebot des Bundes ergänzen, die Initiierung und Koordinierung von Integrationsnetzwerken, die Finanzierung von Projekten, die der Integration der in Leipzig lebenden Migrant:innen, insbesondere ihrer gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Teilhabe dienen, sowie die Unterstützung von Projekten im Rahmen der kommunalen Gesamtstrategie „Leipzig. Ort der Vielfalt“ der Partnerschaft für Demokratie.

Als anregend für deutsche Kommunen kann zudem die Leipziger Migrantenbefragung bewertet werden, die im Jahr 2020 bereits zum zweiten Mal durchgeführt wurde (vgl. Stadt Leipzig 2021). Bemerkenswert ist, dass viele Indikatoren in zentralen Integrationsbereichen (Bildungszeit, Einkom-

mententwicklung, Gesundheitszustand, Sprachkompetenzen, soziale Kontakte) eine positive Entwicklung anzeigen und die Lebenszufriedenheit der Migrant:innen ausgesprochen hoch ist. Sie ist zudem höher als bei der deutschen Vergleichsbevölkerung, zu der auch deutsche Staatsbürger:innen mit Migrationshintergrund gehören. Allerdings berichtet immer noch ein erheblicher Teil der Befragten über Verständigungsschwierigkeiten bei Ämtern und Behörden sowie über Benachteiligungs- oder Diskriminierungserfahrungen in einer Reihe von Lebensbereichen, insbesondere bei der Arbeits- und der Wohnungssuche (ebd.).

Mit der Institutionalisierung, konzeptionellen Ausrichtung und einer engagierten Zivilgesellschaft ist es Leipzig gelungen, Integrationspolitik als zentrale Querschnitts- und Zukunftsaufgabe in der Stadt zu verankern. Angestrebt wird, die Politik zur Förderung einer gleichberechtigten Teilhabe von Migrant:innen künftig in eine umfassende Diversity-Strategie einzubetten. Diese solle darauf abzielen, „gute Lösungen für einen konfliktfreien und produktiven Umgang mit Vielfalt zu entwickeln, der die freie persönliche Entwicklung eines Jeden fördert und gleichzeitig den gesellschaftlichen Zusammenhalt bewahrt“ (Stadt Leipzig 2020: 11).

4.1.4 Unterstützungsbedarfe der kommunalen Integrationspolitik

Die Kommunen stoßen gegenwärtig nach Einschätzung des Referats Migration und Integration der Stadt Leipzig, bei der angemessenen Versorgung und Unterbringung von Schutzsuchenden aus der Ukraine – „trotz der großen Unterstützung durch die Zivilgesellschaft und der breiten Akzeptanz der Ankommenden“ – an ihre Grenzen (Stadt Leipzig, Ilkay Alves, Schreiben vom 3. Oktober 2022). Die anhaltende Zunahme der Fluchtmigration und die Verteilung der Ankommenden auf die Kommunen würden die Versorgungssituation weiter verschärfen und die Konkurrenz der unterschiedlichen Flüchtlingsgruppen, zum Beispiel bei der Unterbringung, Wohnungs- und Arbeitssuche, befördern. Die Kommunen hätten Engpässe bei der Betreuungssituation für Kinder im Kita-Alter und der Bereitstellung von Schulplätzen, was auch mit dem allgemeinen Fachkräftemangel zusammenhänge. Aufgrund der hohen Zuwanderung könnten die Kommunen keine ausreichenden Beratungsstrukturen in diesem Bereich anbieten (ebd.).

Vom Bund erhofft man sich in der Stadt Leipzig die Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen vor allem im Aufenthaltsrecht, „die tatsächliche Erleichterung für die Betroffenen bei der Beantragung von Aufenthaltstiteln nach sich ziehen. Dies gilt auch für Berufsanerkennungsverfahren und Berufsqualifizierung“ (Stadt Leipzig, Ilkay Alves, Schreiben vom 3. Oktober 2022). Der Bund und die Länder müssten die Kommunen zudem stärker finanziell bei der Versorgung von Geflüchteten unterstützen.

Als Herausforderung für Bund, Länder und Kommunen wird das Thema Fachkräftegewinnung und Fachkräftesicherung bewertet. Hier komme es darauf an, eine gemeinsame Strategie zu entwickeln, die alle relevanten Akteur:innen einbezieht:

„Um die Bedarfe der Wirtschaft für den Arbeitsmarkt zu erfassen und gemeinsame Strategien zu entwickeln, müssen kurz- und langfristig alle Akteure auf Bundes- und Landesebene, der Wirtschaft (KMU), die Kammern, die kreisfreien Städte und Landkreise sowie weitere Stakeholder zusammenarbeiten. Nur dadurch gelingt es, internationale Fachkräfte und ihre Familien langfristig zu rekrutieren, binden und beim Teilhabeprozess nachhaltig zu begleiten“ (Stadt Leipzig, Ilkay Alves, Schreiben vom 3. Oktober 2022).

Kurz und bündig: Integration in der Stadt Leipzig

- Die Integrationspolitik wurde in Leipzig bereits 1990 durch einen Ausländerbeauftragten und das Referat für Migration und Integration institutionalisiert, jedoch erst 2012 in einem Gesamtkonzept definiert, das 2020 in einem partizipativen Prozess fortgeschrieben wurde. Zukünftig soll dies in eine übergreifende Diversity-Strategie eingebettet werden.
- Neben zahlreichen anderen Angeboten und Projekten umfasst das neue Gesamtkonzept eine qualifizierte Sprach- und Kulturmittlung für kommunale Angebote, eigene niedrighschwellige Deutschkurse, die Initiierung und Koordinierung von Integrationsnetzwerken sowie Finanzierungsmöglichkeiten für Projekte, die der gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund dienen.
- Die Stadt führte 2016 und 2020 die Leipziger Migrantenerhebung durch, um einen besseren Eindruck des Status quo sowie der Bedarfe im Bereich der Integration zu erlangen.
- Durch die Zuwanderung von Schutzsuchenden aus der Ukraine stößt Leipzig aktuell an seine organisatorischen und finanziellen Grenzen.
- Fachkräftegewinnung und -sicherung sind aus Leipziger Sicht zentrale Zukunftsaufgaben für Bund, Länder und Kommunen.

4.2 Hanse- und Universitätsstadt Rostock

Strukturdaten	
Bevölkerung (2021)	209.273
ausländische Personen (2021)	15.106
Anteil an der Bevölkerung (2021)	7,2%
Bevölkerung mit Migrationshintergrund (2021)	24.049
Anteil an der Bevölkerung (2021)	11,5 %
Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen (2020)	22,0 %
Konzepte	
Hansestadt Rostock (2014). Integrationskonzept der Hansestadt Rostock „Zukunft in Vielfalt“. Rostock. [LINK]	
Hanse- und Universitätsstadt Rostock (2020). 2. Integrationskonzept der Hanse- und Universitätsstadt Rostock. Rostock. [LINK]	
Webseiten	
Büro für Integration [LINK]	

4.2.1 Rahmenbedingungen

Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock ist mit ihren rund 210.000 Einwohner:innen die größte Stadt in Mecklenburg-Vorpommern. Als Industriestandort, Dienstleistungszentrum und Verkehrsknoten ist sie einer der wirtschaftlichen Motoren des Bundeslandes und zudem seit einigen Jahren schuldenfrei. Die coronabedingten Rückgänge im Tourismus und die Insolvenz der MV Werften stellen Stadt und Land allerdings vor besondere Herausforderungen, da sie Tausende von Arbeitsplätzen und die wirtschaftliche Existenz vieler Familien gefährden. Als Universitäts- und Wissenschaftsstandort zieht Rostock Studierende und Wissenschaftler:innen aus dem In- und Ausland an. Die Stadt ist außerdem auch für Menschen attraktiv, die in Ostseennähe ihren Lebensabend verbringen möchten. In Mecklenburg-Vorpommern ist Rostock die Kommune mit den höchsten Anteilen migrantischer Bevölkerung: Der Anteil der ausländischen Bevölkerung betrug 72 Prozent (2021) und der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund 11,5 Prozent (2021) (Hanse- und Universitätsstadt Rostock 2020). Diese Anteile haben sich im letzten Jahrzehnt etwa verdoppelt, auch wenn sie im Vergleich mit anderen Großstädten eher niedrig sind.

Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock hat bereits im Jahr 2014 ein Integrationskonzept erstellt, das an die Leitlinien zur Stadtentwicklung aus dem Jahr 2012 anknüpft. Es soll Handlungsbedarfe für die Integrationspolitik aufzeigen und mit der Vorgabe von Zielen, Maßnahmen und Indikatoren die „Grundlage für ein strategisches Integrationsmanagement“ legen (vgl. Hansestadt Rostock 2014: 6; 2012: 29–30). Die Rostocker Integrationspolitik zielt darauf ab, die gleichberechtigte Teilhabe von Zugewanderten am gesellschaftlichen Leben der Stadt zu verbessern. Die Verwirklichung von Chancengleichheit im Bildungssystem, auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft sowie die Stärkung der Selbsthilfepotenziale von migrantischen Vereinen und Organisationen werden in diesem Zusammenhang besonders hervorgehoben. Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock wendet sich zudem „gegen jede Form von Rassismus, Diskriminierung und Gewalt“ und schreibt interkulturellen Projekten und Initiativen, „die sich der Prävention gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus widmen“, eine hohe Priorität zu (Hansestadt Rostock 2012: 30).

Infolge der hohen Zuwanderung von Asylsuchenden und Geflüchteten, vor allem in den Jahren 2015 und 2016, wurde in Rostock ein zweites Integrationskonzept erarbeitet, das im November 2020 von der Rostocker Bürgerschaft beschlossen wurde. Die Erarbeitung des Integrationskonzepts erfolgte mehrgleisig: Die Ergebnisse einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe zur Fortschreibung des Integrationskonzepts wurden im Rahmen einer Integrationskonferenz mit denen der Arbeitsgruppen des Kommunalen Netzwerks für Integration und Migration zusammengeführt. Das neue Konzept stellt einen „allgemeinen Orientierungsrahmen“ für Politik, Verwaltung und Zielgesellschaft dar. In den verschiedenen Handlungsfeldern – von „Bildung/Ausbildung“ bis „Gesellschaftliche Teilhabe“ – werden Ziele und Maßnahmen aufgezeigt, aber auch Verantwortliche in Verwaltung und Zivilgesellschaft benannt, um die Erreichung von Zielen in Zukunft besser überprüfen zu können. Zudem wurden von der Integrationskonferenz die Handlungsfelder „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ und „Leben und Wohnen im Stadtteil“ priorisiert (vgl. Hanse- und Universitätsstadt Rostock 2021: 5–6).

In die Überarbeitung des Integrationskonzepts sind Erkenntnisse des Projekts „Städte leben Vielfalt – Fallstudien zum Zusammenhalt vor Ort“ eingeflossen, das das DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration

in Kooperation mit dem IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik von 2017 bis 2019 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführt hat: Zu den Ergebnissen gehörte, dass die Hanse- und Universitätsstadt Rostock im Städtevergleich hohe Werte für sozialen Zusammenhalt sowie die Akzeptanz von Vielfalt und Einwanderung erreicht, diese jedoch stark nach Stadtteilen variieren (vgl. Gesemann, Schwarze und Seidel 2019). Diese Schlüsse spiegeln sich in einer Studie des Wissenschaftszentrums Berlin wider, die aufzeigt, dass die Hanse- und Universitätsstadt Rostock stark von Segregationstendenzen betroffen ist (vgl. Helbig und Jähnen 2018: 29–31).

4.2.2 Erfolge und Herausforderungen der kommunalen Integrationspolitik

In den letzten 15 bis 20 Jahren habe sich beim Thema Integration aus Sicht der Integrationsbeauftragten Stephanie Nelles zwar sehr viel in Deutschland getan, aber insbesondere in ostdeutschen Städten und Ländern würden die Potenziale von Zugewanderten noch zu wenig zur Geltung kommen (vgl. Hanse- und Universitätsstadt Rostock 2021: 3). Zu den Gründen gehören nach ihrer Einschätzung ein verbreiteter und wenig reflektierter Alltagsrassismus, die geringe Sichtbarkeit und mangelnde gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund, daraus resultierende Vorurteile, Missverständnisse und Konflikte sowie die mangelnde interkulturelle Öffnung von Institutionen. Die zahlreichen Baustellen beim Prozess der Integration könnten nur zusammen mit der Stadtgesellschaft bearbeitet werden. Das erfordere aber, dass die in der öffentlichen Wahrnehmung vorherrschende Abgrenzung zwischen Menschen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte überwunden wird:

„Die Voraussetzung für eine gelingende Integration ist [...], dass die gesamte Stadtgesellschaft in diesen Prozess eingebunden wird. Aus Erfahrungen der letzten Jahre greifen Maßnahmen, die sich an eine möglichst breite Bevölkerungsgruppe richten, hier besonders gut und tragen damit zum Gemeinwohl einer Stadtgesellschaft bei. Dazu gehört auch eine strategische Steuerung der Integrationsaktivitäten in der Stadt. Grundvoraussetzung dafür ist ein strategisches Konzept (2014 und 2020), das von der Integrationsbeauftragten erarbeitet und vom politischen Raum legitimiert wurde. Beide Konzepte wurden in einem breit angelegten partizipativen Prozess erarbeitet, was zu einer hohen Identifikation und Akzeptanz beiträgt“

(Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Stephanie Nelles, Integrationsbeauftragte, Schreiben vom 18. Oktober 2021).

Strategische Planung könne nur wirksam werden, wenn sie zu den Menschen kommt, die die Ideen in die Praxis umsetzen. Dafür brauche es „eine aufgeschlossene (weltoffene) Stadtgesellschaft und gut funktionierende kommunale Netzwerke“ (Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Stephanie Nelles, Schreiben vom 18. Oktober 2021).

4.2.3 Entwicklungsaufgaben und Handlungsschwerpunkte der kommunalen Integrationspolitik

Das Konzept der Weltoffenheit werde in Rostock von vielerlei Akteur:innen aus Stadtverwaltung, Politik und Zivilgesellschaft sowie Wirtschaft, Soziales und Bildung mitgetragen. Im Jahr 2009 habe die Stadt Rostock die Charta der Vielfalt unterzeichnet. Seit 2014 gebe es kommunale Integrationskonzepte und seit 2019 sei die Stadt Mitglied im kommunalen Bündnis „Städte Sicherer Häfen“. Rostock beteilige sich zudem an dem von der Bertelsmann Stiftung und PHINEO getragenen Modellprojekt WELTOFFENE KOMMUNE (Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Stephanie Nelles, Schreiben vom 18. Oktober 2021).

Die zentralen Herausforderungen der Integrations- und Vielfaltspolitik werden in den Themenschwerpunkten „Interkulturelle Orientierung – Diversität gestalten“ sowie „Leben und Wohnen im Stadtteil“ gesehen. Beide Handlungsfelder sind als Schwerpunktthemen im aktuellen Integrationskonzept der Stadt besonders hervorgehoben und durch zahlreiche Maßnahmen unterlegt (vgl. Hanse- und Universitätsstadt Rostock 2020: 15–34). Im Dialogprozess des Modellprojekts WELTOFFENE KOMMUNE wurde in diesem Zusammenhang aufgezeigt, dass das Konzept der Weltoffenheit, auf das sich Rostock beruft, noch viel stärker mit Leben gefüllt werden muss. Von zentraler Bedeutung seien hierfür die Handlungsfelder „Interkulturelle Öffnung und Antirassismus“, „Zusammenhalt und Begegnung“ sowie „Kommunikation und Konfliktmanagement“. Zudem würden die ausgeprägten Segregationstendenzen in der Stadt Rostock eine besondere Herausforderung darstellen, da sie mit starken Tendenzen der sozialen Spaltung einhergehen (Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Stephanie Nelles, Schreiben vom 18. Oktober 2021).

Die Hanse- und Universitätsstadt Rostock möchte der sozialen Spaltung durch ein Bündel von strategischen Zielen und Lösungsansätzen entgegenwirken, um eine gute „soziale Durchmischung“ zu erreichen, das folgende Elemente umfasst (Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Stephanie Nelles, Schreiben vom 18. Oktober 2021):

- bezahlbaren Wohnraum in ausreichender Größe für junge Familien schaffen, um die Abwanderung in den Landkreis zu stoppen oder zumindest abzuschwächen;
- Betreuungsangebote (Kita, Schule, Freizeit) für Kinder und Jugendliche insbesondere in stark segregierten Stadtteilen ausbauen, damit junge Familien neu hinzuziehen bzw. nicht weiter aus diesen Stadtteilen abwandern;
- sozialen Wohnungsbau in Stadtteilen vorantreiben, in denen bisher eher Besserverdienende leben;
- Begegnungsmöglichkeiten im Stadtteil schaffen, um den friedlichen Zusammenhalt – insbesondere in den segregierten Stadtteilen – zu fördern und eine Gettoisierung zu verhindern;
- Betreuungs- und Begegnungsmöglichkeiten für ältere Menschen im Stadtteil schaffen, um einer Vereinsamung älterer, insbesondere neu zugezogener Bürger:innen entgegenzuwirken.

4.2.4 Unterstützungsbedarfe der kommunalen Integrationspolitik

Die Integrationsbeauftragte der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Stephanie Nelles, hebt in ihrer Rückmeldung zur Befragung hervor, dass die Kommunen von Bund und Ländern vor allem „finanzielle Planungssicherheit“ benötigen. Für eine „verlässliche und nachhaltige Integrationspolitik“ wäre zudem „ein abgestimmtes Förderverfahren der unterschiedlichen Projektträger“ in enger Kooperation mit den Verantwortlichen in der Kommunalverwaltung, insbesondere der Integrationsbeauftragten, wünschenswert. Zum anderen wäre es für alle Beteiligten sinnvoll, wenn Projekte eine Verstetigungsperspektive hätten. Die Finanzierungsschübe von Bund und Ländern würden häufig voraussetzen, dass die Kosten nach Beendigung der Projektförderung aus den jeweiligen Haushalten der Kommunen finanziert werden,

was angesichts der schwierigen Haushaltslage vieler Kommunen nicht leistbar sei:

„Integration findet zwar vor Ort – in den Kommunen – statt. Das heißt aber nicht, dass der Bund und die Länder nach einer gewissen Förderzeit von ihrer Verantwortung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland befreit sind“ (Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Stephanie Nelles, Schreiben vom 18. Oktober 2021).

Kurz und bündig: Integration in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock

- Nach dem ersten Integrationskonzept von 2014, das die gleichberechtigte Teilhabe von Zugewanderten am gesellschaftlichen Leben, am Bildungssystem und Arbeitsmarkt in den Fokus gestellt hat, wurde 2020 unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen ein neues, zweites Integrationskonzept erarbeitet.
- Das aktuelle Integrationskonzept definiert neben verschiedenen Handlungsfeldern zur besseren Ergebnishaftverfolgung auch Verantwortliche in Zivilgesellschaft und Verwaltung. Zentrale Herausforderungen bilden die Themenschwerpunkte interkulturelle Öffnung sowie „Leben und Wohnen im Stadtteil“.
- Für einen gelungenen Integrationsprozess muss die gesamte Rostocker Stadtgesellschaft eingebunden werden, damit die Teilhabe aller realisiert, Vorurteile abgebaut und Segregationstendenzen entgegengewirkt werden können. Letzteres soll auch durch stadtplanerische und sozialpolitische Strategien erreicht werden.
- Rostock beteiligt sich an zahlreichen Initiativen, die Welt-offenheit ins Zentrum stellen, wie das Modellprojekt WELTOFFENE KOMMUNE. Dieses Konzept soll künftig noch stärker mit Maßnahmen unterlegt und im Alltag gelebt werden.
- Unterstützungsbedarfe bestehen bei finanziellen Ressourcen, die langfristiger und strukturierter ausgestaltet werden sollten.

5. Erfolgsfaktoren kommunaler Integrationspolitik: Fazit und Ausblick

In einer Gesellschaft, die, wie die deutsche, wesentlich durch Erfahrungen und Folgen von Migration geprägt ist und die sich aufgrund des demografisch bedingten Arbeitskräftebedarfes sowie weltweiter krisenhafter Entwicklungen auf weitere Zuwanderungen aus dem Ausland einstellen muss, kommt Städten, Landkreisen und Gemeinden eine zentrale Rolle bei der Begleitung, Moderation und Steuerung von Aufnahme, Integration und Teilhabe von Neuzugezogenen zu. Kommunen können neben Leitbildern der Integration auch den lokalen Bedingungen angepasste Konzepte und Strukturen der Integrationspolitik (weiter)entwickeln, Migration und Integration als Chance und Potenzial begreifen sowie Vielfalt und Zusammenhalt aktiv gestalten. Die Förderung von Integration und Teilhabe von Migrant:innen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die eine enge Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen, eine fachübergreifende Zusammenarbeit in der Kommunalverwaltung und eine Einbeziehung der engagierten Zivilgesellschaft sowie weiterer relevanter gesellschaftlicher Akteur:innen erfordert.

Der Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“, den Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2004 und 2005 durchgeführt haben, hat mit der Herausbildung eines weithin anerkannten Kanons von Erfolgsfaktoren einen Bewertungs- und Orientierungsrahmen für kommunale Integrationspolitik etabliert, an dem sich eine bedeutende Zahl von Städten, Landkreisen und Gemeinden bis heute orientiert. Die Verankerung von Integration als kommunale Führungs- und Querschnittsaufgabe, die Initiierung, Moderation und Unterstützung lokaler Netzwerke, die Förderung von Engagement und Beteiligung sowie Integrationsmonitoring und Öffentlichkeitsarbeit haben sich als grundlegende Prinzipien einer aktiven und nachhaltigen kommunalen Integrationspolitik bewährt. Eine Erfolg versprechende kommunale Integrationspolitik sollte strategisch, konsultativ und vernetzend, diversitätssensibel, beteiligungsorientiert und engagementfördernd, bedarfs-, zielgruppen- und sozialraumbezogen sowie wirkungsorientiert ausgerichtet sein.

Erfolge und Entwicklungsaufgaben der kommunalen Integrationspolitik

In der Zusammenschau der Erfahrungen der vier Preisträger des Wettbewerbs (Landeshauptstadt Stuttgart, Klingenstadt Solingen, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Gemeinde Belm) und der zwei ostdeutschen Großstädte (Stadt Leipzig, Hanse- und Universitätsstadt Rostock) lässt sich festhalten, dass Kommunen, die ihre Integrationspolitik strategisch ausgerichtet, Migration und Integration als Querschnittsaufgabe angelegt, lokale (und überörtliche) Akteur:innen vernetzt sowie freiwillig Engagierte in die Gestaltung der lokalen Integrationspolitik eingebunden haben, Herausforderungen wie die enorme Zuwanderung von Geflüchteten der Jahre 2015 und 2016, die Coronapandemie seit März 2020 und die migrationsbedingten Folgen des Krieges in der Ukraine seit Ende Februar 2022 offenbar besser bewältigt haben als Städte, Landkreise und Gemeinden, die über dieses Grundverständnis und diese Strukturbedingungen nicht verfügten. Die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Integrationspolitik hängt zwar von den lokalen Akteurskonstellationen, Entwicklungspfaden und Rahmenbedingungen ab, aber die Bedeutung einer strategischen Herangehensweise wird von allen Kommunen hervorgehoben.

Die stetige Weiterentwicklung kommunaler Integrations- und Vielfaltspolitik wird zugleich als Chance und Herausforderung gesehen. Es geht um Ziele wie eine aufgeschlossene, weltoffene Gesellschaft, die gleichberechtigte Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen, ein gemeinsames Verständnis demokratischer Grundwerte und einen zivilen Umgang mit unterschiedlichen Interessen. Fragen der Demokratiebildung, der Förderung der Dialogkultur und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts rücken damit stärker in den Vordergrund. Thematisiert wird in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung von Brückenpersonen wie Lots:innen und Pat:innen, von Empowerment und Selbstorganisationen sowie von Lernorten zum produktiven Umgang mit Vielfalt (z. B. das Haus der Kulturen in Stuttgart). Zugleich wird die Notwendigkeit gesehen, Antidiskriminierung und interkulturelle Öffnung voranzutreiben und Gefährdungen von Demokratie und gesellschaftlichem Zusammenhalt durch Handlungskonzepte für Demokratie und Vielfalt – gegen Rechtsextremismus und Rassismus – entgegenzuwirken. In allen Kommunen geht es nicht zuletzt auch um die Zukunftsfähigkeit des Gemeinwesens und die Sicherung des Wirt-

schaftsstandortes – angesichts von demografischem Wandel und der zunehmenden Konkurrenz um Arbeitskräfte.

Praxis und Handlungsspielräume der kommunalen Integrationspolitik in den näher betrachteten Kommunen sind stark durch die integrationspolitischen Rahmenbedingungen, die auf der Länderebene gesetzt werden, geprägt. Das zeigt sich insbesondere in der Klingenstadt Solingen (Nordrhein-Westfalen), aber auch im Landkreis Hersfeld-Rotenburg (Hessen). Die Landesförderung der kommunalen Integrationsarbeit und -politik geht in diesen Fällen weit über die Finanzierung von Programmen und Projekten hinaus, indem sie strategische Orientierung, Koordination und Vernetzung, die Entwicklung kommunaler Integrations- und Vielfaltskonzepte sowie Instrumente des kommunalen Integrationsmanagements anregt und fördert.

In Nordrhein-Westfalen gab es bereits eine Reihe von Meilensteinen auf dem Weg zu einer Förderung strategischer Koordination von auf Integration und Vielfalt bezogenen Aktivitäten und Angeboten in Kommunen. Hierzu zählen das Förderprogramm KOMM-IN NRW (2005 bis 2011), das Teilhabe- und Integrationsgesetz (2012) mit der Förderung von Kommunalen Integrationszentren in Kreisen und kreisfreien Städten, die über ein Integrationskonzept verfügen, sowie das novellierte Teilhabe- und Integrationsgesetz (2021) mit der Förderung des Kommunalen Integrationsmanagements zur Unterstützung einer integrierten und rechtskreisübergreifenden Steuerung lokaler Integrationsprozesse. In Städten wie Solingen wurde dadurch die strategische Steuerung der kommunalen Integrationsarbeit und -politik verankert und kontinuierlich gestärkt.

Mit dem Landesprogramm WIR fördert die hessische Landesregierung seit 2014 Maßnahmen zur Verbesserung der Integrations- und Teilhabechancen. Dazu gehören u. a. WIR-Koordinationskräfte zur Initiierung und Weiterentwicklung von interkulturellen Öffnungsprozessen in der kommunalen Verwaltung sowie WIR-Fallmanager:innen für Geflüchtete. Diese Strukturen werden seit 2021 zu Vielfaltszentren in allen hessischen Landkreisen, kreisfreien Städten und Sonderstatusstädten weiterentwickelt. Ziel ist die Entwicklung einer Willkommens- und Anerkennungskultur für Migrant:innen, die Weiterentwicklung der vielfaltsorientierten Öffnung kommunaler Regelangebote sowie die Förderung von Kooperation und Vernetzung zwischen Kommunen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen.

Unterstützungsbedarfe der kommunalen Integrationspolitik

Die Unterstützungsbedarfe kommunaler Integrationspolitik unterscheiden sich nach Bevölkerungsgröße, wirtschaftlicher Lage sowie konkreten Bedarfen und Herausforderungen von Städten, Landkreisen und Gemeinden. Die ausgewählten Kommunen unterstreichen aber unabhängig von ihrer Größe die zentrale Bedeutung umfangreicher und längerfristiger Investitionen von Bund und Ländern sowie gesetzlicher Regelungen im föderalen Staat, die die (finanziellen) Handlungsmöglichkeiten der Kommunen erweitern. Angesichts der aktuellen und künftig zu erwartenden Herausforderungen erscheint es wichtig, dass die kommunalen Akteur:innen, die über ein vertieftes Wissen der Praxis vor Ort verfügen und durch ihre Nähe zu den Menschen auch effizienter handeln können, über ausreichende Ressourcen verfügen, um die Finanzierung der entsprechenden Aufgaben sicherzustellen. Das gilt in besonderem Maße für viele Großstädte, die sich seit Jahren in der Haushaltssicherung befinden und keine finanziellen Spielräume haben, aber auch für kleine kreisabhängige Gemeinden mit erschwerten Zugängen zu Förderprogrammen.

Städte, Landkreise und Gemeinden sollten ferner, wie beispielsweise von der Landeshauptstadt Stuttgart gefordert, frühzeitiger und systematischer in die Planung und Gestaltung von Bundes- und Landesprogrammen einbezogen werden. Eine bessere Abstimmung zwischen Bund und Ländern, von verschiedenen Ministerien auf Landesebene sowie eine stärkere Bündelung von Fördermöglichkeiten würde Kommunen die Beantragung und Nutzung von Projektmitteln erleichtern. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine Erweiterung von Beteiligungsstrukturen im föderalen Staat, um die kommunale Expertise bei integrationspolitischen Themen auf der Bundesebene besser und nachhaltiger einbringen zu können. Der Bund bezieht Kommunen nur in Ausnahmefällen, wie beispielsweise beim Nationalen Aktionsplan Integration, als Impulsgeber in Arbeits- und Diskussionsprozesse ein. Angeregt wird zum Beispiel die Bildung von Gremien mit Expert:innen aus Städten und Kreisen, die zu bestimmten Themen Stellungnahmen und Handlungsempfehlungen für Bund und Länder erarbeiten können.

Eine weitere Möglichkeit der Aufwertung kommunaler Integrationspolitik bestünde in der Verankerung von Integra-

tion als kommunale Pflichtaufgabe. Pflichtaufgaben bringen Zielvorgaben auf gesetzlichen Grundlagen mit sich, aber im Bereich Integration würden sie erfahrungsgemäß nicht auf Kosten lokaler Handlungsspielräume und Innovationspotenziale gehen. Würde Integrationsarbeit oder auch strategische Integrationsplanung (neben bereits bestehenden Pflichtaufgaben im Bereich Integration/Migration wie Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht oder Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten) auf den Rang einer Pflichtaufgabe gehoben, in der auch die Partizipation in der Integrationspolitik verankert wird, könnte dies zu einer weiteren Aufwertung der kommunalen Integrationspolitik führen, die aktivierend und harmonisierend in der Praxis wirkt und die Resilienz im Politikfeld stärkt.

Schließlich ist als Ausblick noch zu betonen, dass die Kommunen eine besonders große Bedeutung für die künftige Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft in Deutschland haben. Zu den kommunalen Herausforderungen in diesem Bereich gehören die Gewinnung von Arbeitskräften und die stärkere Einbindung wirtschaftlicher Akteur:innen, die humanitäre Ausgestaltung der Aufnahme und Integration von Geflüchteten und die Kooperation mit engagierten zivilgesellschaftlichen Initiativen, die Förderung einer gleichberechtigten Teilhabe aller Bürger:innen und die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Auch in Zukunft wird es zudem krisenhafte Situationen geben, ob durch Klimawandel, Konflikte oder Pandemien ausgelöst. Wenn es den Kommunen gelingt, ihre demokratische, migrations- und integrationspolitische Resilienz zu stärken, dann kann auch das Zusammenleben vor Ort und damit das Zusammenleben im Einwanderungsland Deutschland gelingen.

Kurz und bündig: fünf Erfolgsfaktoren für kommunale Integrations- und Vielfaltspolitik

1. Die erfolgsorientierte Ausrichtung einer kommunalen Integrations- und Vielfaltspolitik sollte nach Möglichkeit folgende Attribute aufweisen:
 - strategisch,
 - konsultativ und vernetzend,
 - diversitätssensibel,
 - beteiligungsorientiert und engagementfördernd,
 - bedarfs-, zielgruppen- und sozialraumbezogen sowie
 - wirkungsorientiert.
2. Kommunale Integrations- und Vielfaltspolitik sollte einen hohen Stellenwert genießen, da sie neben der Verbesserung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des demokratischen Gemeinwesens im unmittelbaren Lebensumfeld der Menschen auch zur Sicherung der Kommunen als zukunftsfähige Wirtschaftsstandorte beiträgt. Sie birgt somit nicht nur ein soziales und politisches, sondern auch ein signifikantes ökonomisches Potenzial, das durch eine bessere Einbindung wirtschaftlicher Akteur:innen auf dem Weg zu einer Weltoffenen Kommune erschlossen werden kann.
3. Die Qualität der kommunalen Integrations- und Vielfaltspolitik kann durch die Länder verbessert werden, indem neben der Finanzierung von Programmen und Projekten auch strategische Orientierung, Koordination und Vernetzung, die Entwicklung kommunaler Integrations- und Vielfaltskonzepte sowie Instrumente des kommunalen Integrationsmanagements durch die Einbindung von Landesressourcen gefördert werden.
4. Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland ergeben sich weitere Entwicklungspotenziale:
 - eine vereinfachte Förderstruktur durch bessere Absprachen zwischen Bund und Ländern, zwischen Akteur:innen auf der gleichen Handlungsebene sowie durch eine stärkere Bündelung der Förderprogramme;
 - eine verbesserte Einbindung kommunaler Expertise in die Konzeption von Förderprogrammen und in die Entwicklung von nationalen Leitfäden im Politikfeld Migration und Integration.
5. Eine Aufwertung der lokalen Integrations- und Vielfaltspolitik wäre durch die Verankerung von Integration, potenziell zudem von strategischer Integrationsplanung als kommunale Pflichtaufgabe möglich.

Literatur

- Aumüller, Jutta, und Frank Gesemann (2014). Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel. Darmstadt.
- Bade, Klaus (2011). Grußwort. Zehn Jahre Stuttgarter Bündnis für Integration. Hrsg. Landeshauptstadt Stuttgart. Stuttgart.
- Belmer Integrationswerkstatt (Hrsg.) (2018). 20 Jahre Belmer Integrationswerkstatt e.V. Jubiläumsschrift. Belm.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2011). Diversität gestalten. Erfolgreiche Integration in Kommunen – Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2006). Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Zweite Auflage. Gütersloh.
- Blätte, Andreas (2017). Regelungen der Bundesländer in Bezug auf Integration. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Duisburg und Essen.
- Bogumil, Jörg, und Jonas Hafner (2020). „Kommunen in der Migrations- und Integrationspolitik. Herausforderungen, Verwaltungsvollzug und Handlungsempfehlungen“. Neue Koalitionen und alte Probleme. Hrsg. Björn Egner und Detlef Sack. Wiesbaden. 127–152.
- Bogumil, Jörg, und Sabine Kuhlmann (2020). „Integrationsverwaltung im Föderalismus“. Reformbaustelle Bundesstaat. Hrsg. Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp und Henrik Scheller. Wiesbaden. 449–483.
- Bommes, Michael (2018). „Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik“. Handbuch Lokale Integrationspolitik. Hrsg. Frank Gesemann und Roland Roth. Wiesbaden. 99–123.
- Bommes, Michael, und Holger Kolb (2012). „Germany“. Immigrant Integration in Federal Countries. Hrsg. Christian Joppke und F. Leslie Seidle. Montreal. 113–133.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2020). Migrationsbericht 2019. Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2007). Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2011). Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2020 und 2021). Nationaler Aktionsplan Integration. Fünf Berichte: Phase I (März 2020) bis Phase V (Januar 2021). Berlin.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2007). „Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände“. Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Hrsg. Die Bundesregierung. Berlin. 31–33.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2011). „Erklärung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände“. Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Hrsg. Die Bundesregierung. Berlin. 26–30.
- Caponio, Tiziana, Peter Scholten und Ricard Zapata-Barrero (Hrsg.) (2019). The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities. London und New York: Taylor & Francis Inc.
- Fachkommission Integrationsfähigkeit [Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit] (Hrsg.) (2020). Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit. Berlin.
- Filsinger, Dieter (2018). „Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik“. Handbuch Lokale Integrationspolitik. Hrsg. Frank Gesemann und Roland Roth. Wiesbaden. 315–343.
- Filsinger, Dieter, und Frank Gesemann (2018). „Kommunale Integrationskonzepte: Verbreitung, Funktion und Wirksamkeit“. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration. Saarbrücken und Berlin.
- Franke, Thomas, Ricarda Pätzold und Bettina Reimann (2020). „Gute Governance“ für gesellschaftliche Integration. Sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe in Klein- und Mittelstädten. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- Gemeinde Belm (Hrsg.) (2016). Soziale Stadt Belm-Bowe. Abschlussdokumentation 2000–2016. Belm.
- Gesemann, Frank (2012). Stand der kommunalen Integrationspolitik in den neuen Bundesländern. Unveröffentlichtes Manuskript. Berlin.
- Gesemann, Frank (2013). „Von der pragmatischen Reaktion zur strategischen Steuerung – Stand und Entwicklungsperspektiven der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland“. Migration und Soziale Arbeit (35) 1. 51–58.

- Gesemann, Frank (2015). „Migration und Vielfalt. Chance und Herausforderung für ländliche Regionen“. *Migration und Soziale Arbeit* (37) 3. 265–273.
- Gesemann, Frank (2016). „Kommunale Integrationspolitik“. *Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration*. Hrsg. Heinz Ulrich Brinkmann und Martina Sauer. Wiesbaden. 281–309.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth (Hrsg.) (2009). *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*. Wiesbaden.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth (2015). *Integration ist (auch) Ländersache. Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. Zweite überarbeitete, korrigierte und erweiterte Auflage*. Berlin.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth (2016). *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden*. Berlin.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth (2017). *Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten*. Berlin.
- Gesemann, Frank, und Roland Roth (Hrsg.) (2018). *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden.
- Gesemann, Frank, Roland Roth und Jutta Aumüller (2012). „Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland“. Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin.
- Gesemann, Frank, Kristin Schwarze und Alexander Seidel (2019). *Städte leben Vielfalt. Fallstudien zum Zusammenhalt vor Ort*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Gesemann, Frank, und Alexander Seidel (2022). „Kommunale Integrationspolitik im 21. Jahrhundert – Erfolge und Herausforderungen“. *Migration und Soziale Arbeit* (44) 2. 127–136.
- Hanhörster, Heike, Michael Kuss, Sabine Weck und Ralf Zimmer-Hegmann (ILS) und Thomas Bürk, Susen Fischer und Heike Liebmann (IRS) (2011). *Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts*. Hrsg. ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH und Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Darmstadt.
- Hansestadt Rostock (2012). *Rostock 2025: Leitlinien zur Stadtentwicklung*. Rostock.
- Hansestadt Rostock (2014). *Integrationskonzept der Hansestadt Rostock „Zukunft in Vielfalt“*. Rostock.
- Hanse- und Universitätsstadt Rostock (2020). *Faltblatt Rostocker Bevölkerung mit Migrationshintergrund*. Rostock.
- Hanse- und Universitätsstadt Rostock (2021). *2. Integrationskonzept der Hanse- und Universitätsstadt Rostock*. Rostock.
- Helbig, Marcel, und Stefanie Jähnen (2018). *Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten*. Hrsg. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Hermeler, Viktor (2018). „Grußwort der Gemeinde Belm“. *20 Jahre Belmer Integrationswerkstatt e. V. Jubiläumsschrift*. Hrsg. Belmer Integrationswerkstatt. Belm.
- Integrationsbeauftragte [Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration] (2021). *Nationaler Aktionsplan Integration: Der strategische, integrationspolitische Ansatz die 2020er Jahre*. Berlin.
- Joppke, Christian, und Leslie Seidle (Hrsg.) (2012). *Immigration Integration in Federal Countries*. Montreal. McGill-Queen’s University Press
- Klingenstadt Solingen (2020). *Lokales Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus. Ergebnisse 2019 und Ausblick 2020*. Solingen.
- Koalitionsvertrag (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP*. Berlin.
- Landeshauptstadt Stuttgart (2021). *20 Jahre Stuttgarter Bündnis für Integration*. Stuttgart.
- Landeshauptstadt Stuttgart (2022). „Bundesnetzwerktreffen der Welcome Center. Das Welcome Center Stuttgart lädt zum Internationalen Informations- und Erfahrungsaustausch ein“. <https://www.stuttgart.de/service/aktuelle-meldungen/juni-2022/welcome-center-stuttgart-laedt-zum-internationalen-informations-und-erfahrungsaustausch-beim-bundesnetzwerktreffen-der-welcome-center-ein.php> (Download 28.10.2022).
- Meier-Braun, Karl-Heinz (2009). „Stuttgart: Zuwanderung seit 30 Jahren als Chance und Bereicherung“. *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft*. Hrsg. Frank Gesemann und Roland Roth. Wiesbaden. 367–382.

- Özbabacan, Ayse, und Gari Pavkovic (2018). „Stuttgart. Die Interkulturelle Stadt. ANKOMMEN. BLEIBEN. MITGESTALTEN. Integrations- und Diversitätspolitik in Stuttgart“. Handbuch Lokale Integrationspolitik. Hrsg. Frank Gesemann und Roland Roth. Wiesbaden. 775–786.
- Redaktionsgruppe memorandum (2003). „Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern. Chancen. Risiken. Aufgaben“. Memorandum. Magdeburg.
- Philipps, Alex, und Dieter Rink (2009). „Zuwanderung und Integrationspolitik in einer schrumpfenden Stadt: das Beispiel Leipzig“. Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Hrsg. Frank Gesemann und Roland Roth. Wiesbaden. 399–413.
- Reimann, Bettina, Gudrun Kirchhoff, Ricarda Pätzold und Wolf-Christian Strauss (Hrsg.) (2018). Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten. Berlin
- Schammann, Hannes (2020). „Kommunale Migrationspolitik: ‚Control Gaps‘ als Innovationsmotoren“. Innovation und Legitimation in der Integrationspolitik. Hrsg. Roswitha Pioch und Katrin Toens. Wiesbaden. 315–322.
- Schammann, Hannes, Petra Bendel, Sandra Müller, Franziska Ziegler und Tobias Wittchen (2020). Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land. Stuttgart.
- Schönig, Werner (2020). „Migrant*innen im städtischen Sozialraum. Grenzen der kommunalen Handlungsfähigkeit“. Innovation und Legitimation in der Integrationspolitik. Hrsg. Roswitha Pioch und Katrin Toens. Wiesbaden. 293–313.
- Schuster, Wolfgang (2011). „Grußwort“. Zehn Jahre Stuttgarter Bündnis für Integration. Hrsg. Landeshauptstadt Stuttgart. Stuttgart. 4–5.
- Seidel, Alexander, und Frank Gesemann (2020). „Willkommensinitiativen und Engagementlandschaften für Geflüchtete in Deutschland. Dynamiken und Verstärkungsansätze seit dem ‚Willkommenssommer‘ 2015“. Engagement für Integration und Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft. Hrsg. Frank Gesemann, Iris Nentwig-Gesemann, Alexander Seidel und Bastian Walther. Wiesbaden. 241–272.
- Seymour, Michel, und Alan G. Gagnon (Hrsg.) (2012). Multinational Federalism: Problems and Prospects. Basingstoke (Hampshire): Palgrave Macmillan.
- Stadt Leipzig (2011). Leitlinien zur Integration der Migrantinnen und Migranten in Leipzig. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2012). Gesamtkonzept zur Integration der Migrantinnen und Migranten. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2014). Erster Umsetzungsbericht zum Integrationskonzept für Migrantinnen und Migranten. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2017). Migrantenbefragung 2016. Ergebnisbericht. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2018). Integriertes Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2030. Zielbild und Stadtentwicklungsstrategie. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2020). Vielfalt leben - Das Gesamtkonzept zur Integration der Migrantinnen und Migranten in Leipzig. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2021). Migrantenbefragung 2020. Ergebnisbericht. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2022). Faltblatt Migrantinnen und Migranten in Leipzig 2022. Leipzig.
- Stadt Solingen (2012). Interkulturelles Gesamtkonzept Solingen. Vision 2020. Zweite Auflage. Solingen.
- Statistisches Bundesamt (2017a). Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Erschienen am 04. Mai 2007, korrigiert am 23. August 2017. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017b). Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2010 – hochgerechnet auf Basis des Zensus 2011. Erschienen am 16. November 2017. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017c). Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015. Erschienen am 16. September 2016, korrigiert am 21. März 2017 (Tabelle 11+13). Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2022). Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2020. 2020 (Endergebnisse). Wiesbaden.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001). Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Hrsg. Bundesministerium des Innern. Bonn.
- Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.) (2007). Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“. Darmstadt.
- Weiss, Karin (2018). „Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern“. Handbuch Lokale Integrationspolitik. Hrsg. Frank Gesemann und Roland Roth. Wiesbaden. 125–143.

Eigene Erhebungen

Schriftliche Antworten aus Kommunen

Umfrage „15 Jahre Kommunale Integrationspolitik – Erfahrungen und Perspektiven“ vom Oktober 2021.

Landeshauptstadt Stuttgart: Schreiben von Dr. Frank Nopper, Oberbürgermeister, vom 11. Oktober 2021.

Klingenstadt Solingen: Schreiben von Anne Wehkamp, (ehemalige) Leiterin Stadtdienstes Integration, vom 20. Oktober 2021.

Landkreis Hersfeld-Rotenburg: Schreiben von Frank Hildebrand, Leiter, Fachdienst Migration-Asyl, vom 11. Oktober 2021, und von Alexandra Klee-Richter, 17. Oktober 2022.

Gemeinde Belm: Schreiben von Viktor Hermeler, Bürgermeister, vom 15. Oktober 2021.

Stadt Leipzig Schreiben von Ilkay Alves, stellvertretende Leiterin, Referat für Migration und Integration, vom 15. Oktober 2021 und 3. Oktober 2022.

Hanse- und Universitätsstadt Rostock: Schreiben von Stephanie Nelles, Integrationsbeauftragte, vom 18. Oktober 2021.

Interviews

Landeshauptstadt Stuttgart: Interview mit Gari Pavkovic und Ayse Özbabacan, Leitung Abteilung Integrationspolitik im Referat Soziales und Integration, 11. Januar 2022.

Landkreis Hersfeld-Rotenburg: Interview mit Frank Hildebrand, Leiter Fachdienst Migration-Asyl, 4. August 2022.

Gemeinde Belm/Landkreis Osnabrück: Interview mit Viktor Hermeler, Bürgermeister der Gemeinde Belm, und Werner Hülsmann, Integrationsbeauftragter des Landkreises Osnabrück, 19. Januar 2022.

Mission

„Analysen und Konzepte“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm „LebensWerte Kommune“. Das Programm widmet sich den drei großen gesellschaftlichen Herausforderungen auf kommunaler Ebene: dem demografischen Wandel in seinen Ausprägungen und Auswirkungen auf alle Politikfelder, der zunehmenden sozialen Spaltung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, sowie der Haushaltskrise, die sich regional vertieft und kommunales Agieren behindert. „Analysen und Konzepte“ soll Ergebnisse der Stiftungsarbeit zu diesen Themen praxisgerecht vermitteln und den Entscheidungsträgern relevante Informationen zur Verfügung stellen.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Bertelsmann Stiftung tritt ein für die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, da auf kommunaler Ebene gesellschaftlichen Herausforderungen am wirkungsvollsten begegnet werden kann. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2022

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Claudia Walther
Dr. Tobias Bürger

Autor:innen

Dr. Frank Gesemann
Lea Freudenberg,
DESI – Institut für Demokratische Entwicklung
und Soziale Integration

Claudia Walther,
Bertelsmann Stiftung

Korrektur

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Der **Text** und die **Grafiken** dieser Publikation sind lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) Lizenz. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>



Das eingebundene Titelfoto ist ebenfalls urheberrechtlich geschützt, unterfällt aber nicht der genannten CC-Lizenz und darf nicht verwendet werden.

Bildnachweis

© freshidea – stock.adobe.com

ISSN 2199-7969

DOI 10.11586/2022140

Wegweiser Kommune



31,2 Prozent

Jedes dritte Kind in den Kitas Deutschlands kommt aus einer Einwanderungsfamilie

Etwa ein Drittel aller Kinder in Kindertageseinrichtungen hat einen sogenannten Migrationshintergrund, also mindestens ein Elternteil, das aus dem Ausland kommt. Doch unterscheiden sich die Zahlen je nach Regionen und Kommunen. So liegt der Anteil bei Kindern mit Migrationshintergrund in Kitas im Erzgebirgskreis bei 5,1 % (2020) und dagegen in Offenbach am Main bei 76,6 % (2020). Das heißt, dass hier in Offenbach 3 von 4 Kindern aus einer Einwanderungsfamilie stammen, während das im Erzgebirge nur auf 1 von 20 Kindern zutrifft.

Wie hoch ist der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund in den Kitas Ihrer Kommune? Schauen Sie nach unter

www.wegweiser-kommune.de

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Claudia Walther

Senior Project Manager
Demokratie und Zusammenhalt
Telefon +49 5241 81-81360
claudia.walther@bertelsmann-stiftung.de
www.willkommen-in-kommunen.de

DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration

Nymphenburger Str. 2
10825 Berlin

Dr. Frank Gesemann

Geschäftsführer
Telefon + 49 30 81486502
info@desi-sozialforschung-berlin.de
www.desi-sozialforschung-berlin.de

www.bertelsmann-stiftung.de