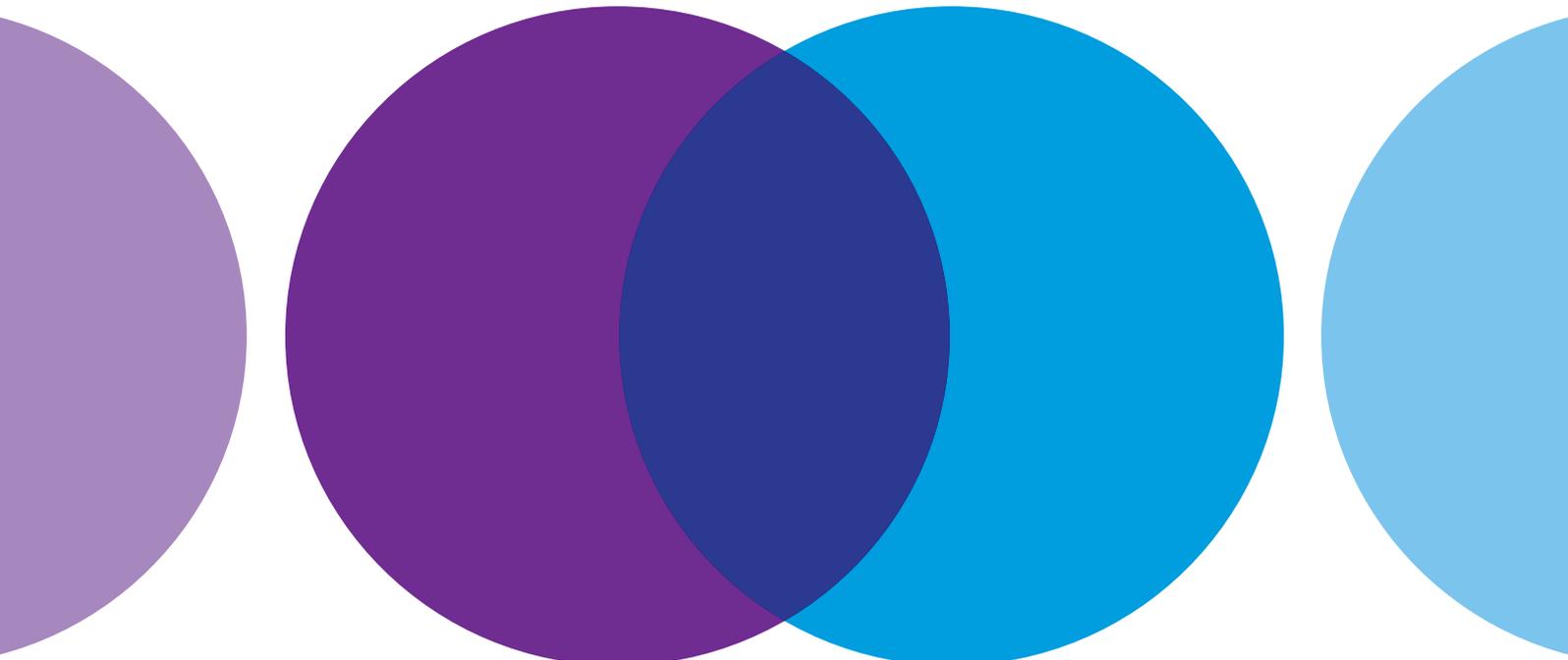


Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land



Hannes Schammann, Petra Bendel,
Sandra Müller, Franziska Ziegler, Tobias Wittchen

Inhalt

04	Zentrale Befunde und Empfehlungen
08 1	Einleitung
10 2	Forschungsdesign
10 2.1	Kommunale Integrationspolitik: begriffliche Präzisierungen
11 2.2	Forschungsfrage und analytischer Rahmen
14 2.3	Vorgehen bei der Fallauswahl
14 2.3.1	Vorstrukturierung der Fallauswahl nach Kommunaltyp
15 2.3.2	Konkrete Fallauswahl anhand der Dimension „strukturstark – strukturschwach“
17 2.3.3	Schärfung der Fallauswahl durch Berücksichtigung weiterer Faktoren
17 2.3.4	Überprüfung der strukturdatenbasierten Fallauswahl
18 2.4	Datenerhebung
18 2.4.1	Auswahl der Interviewpersonen
18 2.4.2	Durchführung der Telefoninterviews
19 2.5	Aufbereitung und Auswertung des Datenmaterials
20 3	Kommunales Integrationsmanagement
22 3.1	Idealtypen des kommunalen Integrationsmanagements
26 3.1.1	Agenten ohne Steuerungsanspruch
26 3.1.2	Bürgermeister als Integrationsmanager
27 3.1.3	Outsourcing
28 3.1.4	Freiwillig Engagierte als Integrationsmanager
28 3.1.5	Professionelle Integrationsmanager als Einzelkämpfer
29 3.1.6	Mainstreaming
31 3.1.7	One-Stop Shop
32 3.2	Stagnation und Wandel im kommunalen Integrationsmanagement
33 3.2.1	Keine Anpassungen: Kommunen zwischen Selbstsicherheit und Passivität
36 3.2.2	Neuetablierung: Erweckung eines vergessenen Politikfelds
37 3.2.3	Ergänzung bestehender Strukturen: Vorhandenes besser machen
38 3.2.4	Reorganisation und Fusion: Politik aus einer Hand ermöglichen
40 3.3	Nachhaltigkeit kommunalen Integrationsmanagements
40 3.3.1	Instabile Strukturen: kein unmittelbarer Bedarf, keine Planungssicherheit
42 3.3.2	Stabile Strukturen: gesicherte Finanzierung, organisatorische Verankerung
44 3.3.3	Flexible und inklusive Strukturen als Alternative?
46 3.4	Relevante Akteure im Integrationsmanagement der Kommunen
46 3.4.1	Akteure innerhalb der Verwaltung
48 3.4.2	Akteure außerhalb der Verwaltung

52	4	Austausch- und Kooperationsbeziehungen
52	4.1	Beziehungen zwischen Landkreis und kreisangehöriger Kommune
53	4.1.1	Aufgabenverteilung zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen
57	4.1.2	Austauschformate jenseits spezifischer Aufgaben
58	4.2	Interkommunale Kooperation
58	4.2.1	Zusammenarbeit zwischen Kommunen im Landkreis
60	4.2.2	Zusammenarbeit über Stadt und Kreisgrenzen hinweg
62	4.2.3	Exkurs: Gefühlte Innovationskraft als Motivationsquelle
63	4.3	Einfluss von Kommunen auf Landes- und Bundespolitik
63	4.3.1	Keine Einflussnahme auf Bund und Land
64	4.3.2	Einflussnahme auf Bund und Land
73	5	Strategische Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik
73	5.1	Adressaten der Integrationsarbeit vor Ort
73	5.1.1	Alle Einwohnerinnen und Einwohner als Adressaten
74	5.1.2	Geflüchtete als Adressaten
75	5.1.3	Menschen mit Migrationshintergrund als Adressaten
76	5.2	Thematische Schwerpunkte
77	5.2.1	Deutschspracherwerb / -förderung
77	5.2.2	Gesellschaftliche Teilhabe
78	5.2.3	Arbeit und Ausbildung
79	5.2.4	Bildung
79	5.2.5	Wohnen
80	5.2.6	Gesundheit
81	5.3	Integrationskonzepte
81	5.3.1	Existenz von Integrationskonzepten
83	5.3.2	Integrationskonzepte und ihre Abhängigkeit von der Zuwanderung 2015
86	6	Wirkmächtigkeit lokaler Erzählungen
86	6.1	Stadt versus Land? Befunde und Befindlichkeiten
86	6.1.1	Mobilität und Erreichbarkeit
88	6.1.2	Persönliche Kontakte
89	6.1.3	Vorhandensein von integrationsrelevanten Strukturen
92	6.2	Kommunale Migrationserfahrung
92	6.2.1	Kommunale Migrationserfahrungen im Lichte der Zuwanderung 2015
94	6.2.2	Migrationserfahrung als Stimulus für kommunales Handeln
97	7	Fazit und Ausblick
98		Literaturverzeichnis
103		Anhang
114		Impressum

Zentrale Befunde und Empfehlungen

Die Studie „Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land“ untersucht kommunale Integrationspolitik in 92 kriteriengestützt ausgewählten Kommunen in zwölf deutschen Bundesländern (23 kreisfreie Städte, 24 Landkreise und 45 kreisangehörige Kommunen). Im Fokus stehen die Fragen, wie Kommunen strategisch auf die erhöhte Zuwanderung der Jahre 2015 / 16 reagierten und wie nachhaltig die aufgebauten Strukturen sind. Außerdem werden die Beziehungen von Kommunen untereinander und zu anderen politischen Ebenen betrachtet. Zwischen Juli 2018 und Mai 2019 wurden dafür 182 ausführliche Telefoninterviews mit Verwaltungsmitarbeitenden und zivilgesellschaftlichen Akteuren¹ geführt. Diese wurden mit einer umfassenden Dokumentensammlung (Organigramme, Integrationskonzepte) ergänzt. Die zentralen Befunde und Empfehlungen sind:

1 Fluchtzuwanderung der Jahre 2015/16 war ein Katalysator für kommunale Integrationspolitik

Kommunen werden zwar schon lange als Pioniere der Integrationspolitik gehandelt, doch dies galt vor allem für Großstädte. Die Zuwanderung der Jahre 2015 / 16 hat dafür gesorgt, dass sich Kommunen wesentlich breiter und strategischer auf Migration und migrationsbedingte Vielfalt einstellten. Durch das die wurden jahrzehntelang ignorierte Widersprüche sichtbar und bearbeitet. Formen des organisatorischen und institutionellen Wandels waren in 68 Prozent der untersuchten Kommunen erkennbar (Kapitel 3.2). Nur kreisangehörige, eher kleinere Gemeinden nahmen keine Anpassungen vor. Hier besteht – neben fehlenden Ressourcen – vielfach der Eindruck, dass die Zugewanderten schon bald wieder in die größeren Städte ziehen (bzw. bereits gezogen sind). Die organisatorischen Veränderungen in den Kommunen setzten teilweise erst ein, nachdem sich die Hektik der Aufnahme und Unterbringung legte. Im Zentrum der Debatten stand und steht das Spannungsverhältnis von ordnungsrechtlichem und sozialstaatlichem Agieren, das für das Politikfeld typisch ist. **In zahlreichen Kommunen dauern diese Diskussionen und Veränderungen noch an. Sie sind wichtig für eine kohärente und nachhaltige Integrationsarbeit vor Ort und sollten daher dringend fortgesetzt werden – und dürfen auch durch eine Corona-bedingte Pause nicht in Vergessenheit geraten.**

2 Kommunales Integrationsmanagement bewegt sich zwischen informellem Aktionismus und zentralisierten One-Stop Shops

Die Studie identifiziert sieben Typen des kommunalen Integrationsmanagements (Kapitel 3.1). Diese reichen vom informellen Integrationsmanagement durch Ehrenamtliche oder den Bürgermeister selbst bis hin zu ausgefeilten Mainstreaming-Ansätzen oder zentralisierten, professionalisierten Einheiten, etwa in Form eines Migrationsamtes. Es gibt dabei keine optimale Lösung, sondern zahlreiche

¹ In dieser Studie werden geschlechtsneutrale Formulierungen präferiert. Wo dies nicht möglich ist, werden entweder männliche und weibliche Form gemeinsam genannt oder ausschließlich die männliche Form verwendet. Dieses Vorgehen basiert keineswegs auf einem binären Geschlechterbild der beteiligten Personen, sondern geschieht zur besseren Lesbarkeit gemäß den Vorgaben in Publikationen der Robert Bosch Stiftung.



sinnvolle Ausprägungen, die in der Realität als Mischformen der Idealtypen sichtbar werden. Mit Blick auf die Nachhaltigkeit der Strukturen scheinen die formalisierten Typen im Vorteil. Aber auch die stärkste Form der Formalisierung, das Migrationsamt, kann in Zeiten geringer Zuwanderung und knapper Kassen unter Druck geraten. **Als sinnvoll könnten sich daher flexible Strukturen erweisen, die auf schwankende Bedarfslagen reagieren und von einigen Kommunen bereits umgesetzt werden.**

3 Nachhaltigkeit kommunaler Integrationspolitik steht auf dem Spiel

Während in einigen Kommunen integrationspolitische Aufgaben längst einen festen Platz im kommunalen Haushalt haben, sind andere weiterhin stark von Projektgeldern, Bundes- oder Landesförderung abhängig (Kapitel 3.3). Dies betrifft auch die zentrale Koordinierung integrationspolitischer Aktivitäten. Selbst dort, wo Integrationsaufgaben aus kommunalen Mitteln finanziert werden, herrscht vielerorts ein hoher Begründungsdruck. Schließlich handelt es sich zum großen Teil um freiwillige Aufgaben der Kommunen. Sollte die Corona-Krise die kommunalen Haushalte noch stärker belasten und andere Förderprogramme auslaufen, wird dieser Druck zunehmen. Wenn gleichzeitig wenig Zuwanderung stattfindet, dürfte es noch schwerer werden, eine politische Entscheidung für eine dauerhafte Finanzierung der mühsam aufgebauten Strukturen zu erwirken. Kommunen sollten daher noch intensiver darüber nachdenken, wie sie ihre Strukturen absichern und dabei auch in mehreren Szenarien denken. **Seitens der Bundesländer und mittelbar auch des Bundes wäre darüber nachzudenken, ob Integration (in welcher Ausbuchstabierung auch immer) zur Pflichtaufgabe der Kommunen werden sollte. Dies würde den permanenten Rechtfertigungsdruck reduzieren und für Stabilität sorgen.**

4 Verantwortungsdiffusion zwischen politischen Ebenen verhindert kohärente Politik

Die formalen Zuständigkeiten für Migrations- und Integrationspolitik sind in Deutschland über alle föderalen Ebenen verteilt. Dies sorgt dafür, dass nicht nur Bürgerinnen und Bürger verwirrt sind, wer nun wofür verantwortlich ist. Selbst Verwaltungsmitarbeitende oder Bürgermeister sind sich nicht immer sicher, welche Aufgaben bei ihnen liegen. Im Zweifel bleiben sie passiv oder verweisen auf andere Ebenen. Da Kommunen und gerade kreisangehörige Gemeinden kaum alleine eine kohärente Politik gestalten können, lehnen einige jeden Steuerungsanspruch ab. Andere wiederum ziehen auch Aufgaben an sich, die formal nicht bei ihnen verortet sind. Beispielsweise wurden in den Interviews Maßnahmen zum Deutschspracherwerb mit weitem Abstand als wichtigstes integrationspolitisches Handlungsfeld der Kommune genannt (Kapitel 5.2). Nun ist aber gerade dieses Thema eigentlich auf anderen Ebenen angesiedelt: schulische Deutschkurse auf Landesebene und Integrationskurse beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Bund und Länder sollten das Wirrwar der Zuständigkeiten abbauen, um vor Ort integrationspolitische Kohärenz zu fördern und zu fordern. Eine stärkere Dezentralisierung von Integrationspolitik (bzw. eine Zentralisierung auf der Ebene der Kommunen) müsste keineswegs in einem föderalen Chaos enden. **Klare gesetzliche Richtlinien und die eindeutige Zuweisung von Kompetenzen könnten dazu führen, dass verantwortungsbewusstere Entscheidungen getroffen werden können und müssen.**

5 Landkreise und kreisangehörige Gemeinden arbeiten gut zusammen, doch lokales Wissensmanagement ist ausbaufähig

Als intensiv und überwiegend positiv wurde die Zusammenarbeit zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen beschrieben (Kapitel 4.1). Hier stand die Unterstützung der Gemeinden durch die Kreisverwaltung im Fokus. Auch der politikfeldbezogene Austausch zwischen Landkreis und



Gemeinden ist großteils vorhanden. Hier ist jedoch eine starke Bedarfsorientierung festzustellen. Landkreis und Gemeinde interagieren nur, wenn akute migrationsbezogene Fragestellungen zu klären sind. Landkreise fühlen sich in Zeiten geringer Zuwanderung kaum dafür zuständig, die Strukturen auf Gemeindeebene zu erhalten. **Es wäre daher wünschenswert, dass Landkreise sich für ein lokal angepasstes Wissensmanagement in den kreisangehörigen Gemeinden einsetzen.**

6 Interkommunale Zusammenarbeit ist wichtig und sollte intensiviert werden

Die untersuchten Kommunen erkennen den Wert von interkommunaler Zusammenarbeit durchaus an. Allerdings war die Praxis sehr unterschiedlich (Kapitel 4.2). Kommunen innerhalb eines Kreises standen in der Regel im Austausch miteinander. Jenseits der Kreisgrenzen ändert sich das Bild jedoch deutlich. Ein Drittel der befragten Kommunen gab an, in Austausch- oder Kooperationsbeziehungen mit Kommunen jenseits des eigenen Kreises zu stehen, in der Mehrheit kreisfreie Städte und Landkreise. Nur eine einzige kreisangehörige Gemeinde suchte Kontakt über die Grenzen des Kreises hinaus. Auffällig ist auch, dass der Austausch zwischen Landkreisen und direkt angrenzenden kreisfreien Städten relativ selten war, obwohl Zugewanderte in ihrem Alltag zwischen beiden pendelten. **Hier sind Kommunen selbst, aber auch die kommunalen Spitzenverbände und die Bundesländer gefordert, Möglichkeiten zur intensiveren Zusammenarbeit zu finden. Auch kommunale Austauschplattformen sollten intensiviert werden, perspektivisch auch mit digitalen Formaten.**

7 Kommunen versuchen auf die Integrationspolitik von Land und Bund Einfluss zu nehmen

Mehr als vier Fünftel (85,9 Prozent) der untersuchten Kommunen gaben an, auf die Integrationspolitik des jeweiligen Bundeslandes Einfluss nehmen zu wollen (Kapitel 4.3). Mehr als die Hälfte (55,3 Prozent) zielten sogar auf die Bundesebene ab. Dies korrespondiert mit einem gewachsenen integrationspolitischen Selbstbewusstsein, insbesondere der kreisfreien Städte und Landkreise. Die Wege, die

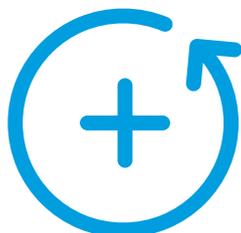
Kommunen dabei gehen, sind dabei sehr unterschiedlich. Als besonders vielversprechend scheint 56,5 Prozent der Kommunen der mehr oder weniger alltägliche Kontakt zu Mitarbeitenden von Landes- oder (seltener) Bundesbehörden. Hier versuchen sie direkt, ihre Anliegen anzubringen und Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. **Die kommunalen Dachverbände, insbesondere deren lokale und regionale Gliederungen, spielen aus Sicht von nur etwa einem Viertel der befragten Kommunen eine wichtige Rolle in der Interessenvertretung. Dies gilt insbesondere dann, wenn kommunale Schlüsselakteure dort Funktionsträger sind und die Position der Kommune leichter zur Position des Verbandes machen können.**

8 Integration wird in Kommunen zunehmend inklusiv gedacht

Der Integrationsbegriff wird zwar weiterhin viel genutzt, ist jedoch mindestens ebenso umstritten. Von vielen Kritikerinnen und Kritikern wird er als einseitige Anpassung der Zugewanderten verstanden. Im Wortsinn und in der frühen sozialwissenschaftlichen Verwendung meint Integration einfach die Herstellung gesellschaftlichen Zusammenhalts. Der Streit entzündet sich nun an der Frage, wer sich in einer pluralisierten Gesellschaft verändern muss, um diesen Zusammenhalt zu erreichen. Tatsächlich sehen viele integrationspolitische Maßnahmen sehen weiterhin vor allem die Zugewanderten in der Pflicht zur Anpassung. Diese sind klassischerweise auch die Adressaten kommunaler Integrationspolitik. Die vorliegende Studie findet jedoch in immerhin 31 Kommunen (33,7 Prozent) eine inklusivere Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik vor: Hier wird im Sinne eines whole-of-society-Ansatzes die gesamte Gesellschaft als Adressatin von Integrationsmaßnahmen genannt (Kapitel 5.1). Dies gilt keineswegs nur für Großstädte, sondern beispielsweise auch für elf kreisangehörige Gemeinden. **Auch wenn das Versprechen, inklusiv oder zumindest zu arbeiten, in der Praxis eher selten eingelöst wird, zeigt sich doch ein starkes Bewusstsein für inklusive Ansätze bei zahlreichen Verantwortlichen. Ihre Aufgabe ist es nun, diese Ausrichtung in konkrete Aktivitäten zu übersetzen.**

9 Integrationskonzepte erleben einen „zweiten Frühling“

Mit einem Integrationskonzept legt eine Kommune die strategischen Leitplanken ihrer Integrationsarbeit fest. Mitte der 2000er Jahre lässt sich die erste Blütezeit kommunaler Integrationskonzepte ausmachen. Vor allem größere Städte und einige wenige Landkreise entwickelten damals Papiere, die teilweise bis 2015/16 oder sogar bis heute Bestand haben. Unsere Daten zeigen, dass die Zuwanderung 2015/16 zu einer Art zweitem Frühling der Integrationskonzepte geführt hat. Von den 92 untersuchten Kommunen arbeitete rund ein Drittel mit Integrationskonzepten (Kapitel 5.3). Knapp die Hälfte davon wiederum erarbeitete nach 2015/16 erstmals ein Konzept, meist als Verschriftlichung ihrer gelebten Praxis. Integrationskonzepte sind allerdings nahezu ausschließlich auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise zu finden. Nur zwei kreisangehörige Kommunen in unserer Untersuchung hatten ein Integrationskonzept. Im Unterschied zu der ersten Welle der Integrationskonzepte wird aktuell offenbar weniger versucht, ein allzu aufwendiges „Integrationsmonitoring“ über aggregierte Daten in die Konzepte zu integrieren. Die aktuelle Phase der Entwicklung neuer und Überarbeitung alter Konzepte scheint noch nicht an ihrem Ende angekommen zu sein. Aus der Erfahrung bisheriger Konzepte lässt sich für die in diesem Feld neu startenden Kommunen die Empfehlung formulieren, die Papiere einerseits so grundlegend zu formulieren, dass sie lange Bestand haben, andererseits aber auch so klare Ziele und Zuständigkeiten zu benennen, dass das Konzept handlungsleitend wird. Ein Integrationskonzept sollte zudem in einem partizipativen Prozess vor Ort erstellt werden. **In der Praxis existieren auch Konzepte, die beispielsweise als studentische Abschlussarbeit entstehen. Hiervon ist im Sinne der Einbindung möglichst vieler Akteure (und damit auch ihrer Ownership) eher abzuraten.**



10 Auch ländliche Kommunen haben Migrationserfahrung – aber weniger gut ausgebaute Strukturen

Bei der Diskussion integrationspolitischer Unterschiede von Stadt und Land taucht regelmäßig die vermeintliche Gewissheit auf, dass ländliche Gemeinden wenig Erfahrung mit Migration hätten und deshalb weniger gut auf Migration und migrationsbedingte Vielfalt vorbereitet seien. Dieses Stereotyp lässt sich aus unseren Daten nicht bestätigen. 87 von 92 befragten Kommunen gaben an, dass sie über Erfahrung mit Migration verfügten (Kapitel 6.2). Ob ihnen diese Erfahrung bei den Herausforderungen der Jahre 2015/16 half, war recht unterschiedlich. Entscheidender als das Empfinden kommunaler Migrationserfahrung scheint der Aufbau konkreter Strukturen zum Umgang mit Migration und Vielfalt zu sein. Hier nehmen die Befragten einen deutlichen Unterschied zwischen Stadt und Land wahr (Kapitel 6.1). **Anstelle auf die Unerfahrenheit ländlicher Regionen hinsichtlich Zuwanderung zu verweisen, wäre es daher präziser, von weniger intensiv ausgebauten Strukturen zu sprechen.**

11 Stadt und Land? Kommunale Integrationspolitik findet in mehr als zwei Welten statt

Die Studie zeigt, dass das Gegensatzpaar „Stadt“ und „Land“ kaum dazu taugt, Varianz in der kommunalen Integrationspolitik zu erklären. Auch wenn Mobilität, persönliche Kontakte und die Präsenz migrantischer communities in den Interviews übereinstimmend als Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Kontexten genannt werden (Kapitel 6.1), scheinen doch andere Faktoren entscheidender für die Ausgestaltung kommunaler Integrationspolitik. Neben der zentralen Frage, ob es sich um eine kreisfreie oder kreisangehörige Gemeinde handelt, spielen persönliches Engagement von Schlüsselpersonen und lokale Narrative bzw. frames eine wichtige Rolle. Weniger entscheidend für die Ausrichtung lokaler Integrationspolitik scheinen die sozioökonomische Situation und parteipolitische Mehrheiten zu sein. Daraus ergeben sich weit mehr als „zwei Welten“ kommunaler Integrationspolitik: **Städte sind nicht per se besser auf Migration eingestellt, ländliche Regionen sind nicht automatisch unprofessionell und integrationspolitisch unterentwickelt. Lokale Narrative und Schlüsselpersonen können den Unterschied machen.**

1 Einleitung

Das Jahr 2020 führt drastisch vor Augen, wie schnell sich der Begriff der „Krise“ abnutzen kann. Im Lichte der SARS-CoV-2-Pandemie erscheint es kaum mehr vorstellbar, dass Politik und Öffentlichkeit die Ankunft einiger hunderttausend Schutzsuchender in Deutschland als dramatischste Herausforderung für das Funktionieren von Staat und Gesellschaft diskutierten. Es ist im Vergleich auch recht verwunderlich, für welchen Aufschrei Angela Merkels Aussage „Wir schaffen das“ im Spätsommer 2015 sorgte. Fünf Jahre später sind sicher nicht alle Herausforderungen überwunden, die fluchtbedingte Migration für die betroffenen Menschen und ihre neue Gesellschaft mit sich bringen. Aber man kann doch konstatieren, dass Vieles auf den Weg gebracht wurde. Pragmatisches Handeln ist in Politik und Gesellschaft weitgehend an die Stelle panischen Aktionismus' getreten. Auch die damals vermeintlich heillos überforderten Verwaltungsstrukturen sind keineswegs untergegangen, sondern haben mit institutionellen Anpassungen auf den veränderten Kontext reagiert.

Dies gilt insbesondere für Städte, Landkreise und Gemeinden, in denen in den vergangenen Jahren zahlreiche Projekte zur Gestaltung von Migration und migrationsbedingter Vielfalt auf den Weg gebracht und neue Verwaltungseinheiten gebildet wurden. Gerade auf lokaler Ebene wirkte die Zuwanderung der Jahre 2015/16 wie ein Katalysator für notwendige Reformen und Diskussionen. Beispielsweise ignorierten die meisten deutschen Kommunen lange, dass Migrations- und Integrationspolitik durch ein Spannungsverhältnis zwischen ordnungsrechtlichen und sozialstaatlichen Ansätzen gekennzeichnet ist. Die unterschiedlichen Logiken verschiedener Organisationseinheiten – beispielsweise von Ausländerbehörden und Integrationsbeauftragten – sorgten seit Jahrzehnten für Ungereimtheiten und ein häufig widersprüchliches Agieren vor Ort. Diese Inkohärenzen wurden durch die erhöhte Fluchtzuwanderung ans Licht gebracht und, wenn auch nicht gelöst, so doch vielerorts inhaltlich und organisatorisch angegangen. Dies führte unter anderem dazu, dass Flüchtlings- und klassische Integrationspolitik heute stärker zusammengedacht werden.

Doch wie sehen die Antworten deutscher Kommunen auf den viel zitierten „langen Sommer der Migration“ konkret aus? Haben die Jahre 2015/16 dazu geführt, dass der Flickenteppich integrationspolitischer Ansätze im deutschen Föderalismus einfarbiger oder bunter geworden ist? Wie nachhaltig sind die aufgebauten Strukturen? Welche Unterschiede bestehen in der Integrationspolitik großer Städte und ländlicher Regionen? Die vorliegende Studie geht diesen Fragen nach und hat dazu die integrationspolitischen Strukturen von 92 deutschen Kommunen – kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden – in zwölf deutschen Bundesländern untersucht.

Die Untersuchung legt den Schwerpunkt auf Ansätze in der lokalen Verwaltung, auch wenn die Bedeutung externer Akteure (Zivilgesellschaft und Wirtschaft) immer wieder betont wird (zur Begründung dieser Perspektive s. Kapitel 2). Sie fragt danach, wie kommunale Integrationsarbeit organisiert wird, wie sie strategisch ausgerichtet ist und wie die Kommune mit anderen Kommunen und politischen Ebenen in Austausch tritt. Inhaltliche Aspekte, etwa zu arbeitsmarktpolitischen Programmen, spielen nur im Kontext der Gesamtstrategie und -steuerung eine Rolle und werden nicht im Detail betrachtet. Dieser Fokus folgt der Beobachtung, dass übergreifende strategische Steuerungsfragen zu Integrationsprozessen unter dem Eindruck der Zuwanderung der Jahre 2015/16 für viele Kommunen wichtiger geworden sind. Gleichzeitig gibt es bislang vergleichsweise wenig empirische Forschung in diesem Bereich (Ausnahmen u. a. Bogumil et al. 2018, 2019; Kreutzer et al. 2017; Schader 2020).

Über die Bedeutung von Kommunen in der Integrationspolitik in Deutschland ist viel geschrieben worden (für einen Überblick: Gesemann & Roth 2018; Kühn & Münch 2019). Schließlich haben sie im Gegensatz zu anderen politischen Ebenen bereits sehr früh begonnen, Aktivitäten zur Gestaltung migrationsbedingter Vielfalt zu entwickeln. In der Literatur wird aber auch betont, dass es vor allem Großstädte sind, die als Pioniere der Integrationsarbeit gelten können. Dies liegt auch daran, dass Migration vor allem in urbane Kontexte erfolgt. Dieser Befund – und die Tatsache, dass Forschung in Städten wegen der Dichte der Akteure einfacher zu bewerkstelligen ist – hat zur Folge, dass ländlichere Kreise und Gemeinden in der Analyse lokaler Integrations-

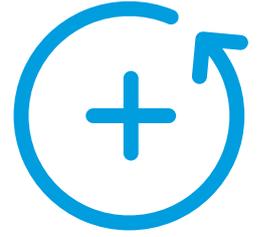
politik kaum beachtet werden. Auch wenn einige Ausnahmen existieren und die Forschung durchaus zunimmt (u. a. Kordel & Weidinger 2020; Kordel et al. 2018; Mehl et al. 2019; Schader-Stiftung 2011), findet doch der überwiegende Teil der Forschung weiterhin in städtischen, vergleichsweise progressiven Kommunen statt. Die fluchtbedingte Zuwanderung der Jahre 2015/16 erfolgte dagegen auch in ländliche Regionen – teils nicht ganz freiwillig, sondern vermittelt über die Verteilmechanismen der Bundesländer. Dies hatte zur Folge, dass sich auch in ländlichen Landkreisen und Gemeinden die Frage nach der Etablierung integrationspolitischer Strukturen stellte.

Der vermeintlich einfache Gegensatz von „Stadt“ und „Land“ lässt sich jedoch bei genauerer Betrachtung nicht aufrecht erhalten. Denn was macht eine Stadt aus? Ist es die offizielle Bezeichnung als Stadt? Dann fällt im Extremfall darunter auch eine Kleinststadt mit rund 300 Einwohnern, wie das schleswig-holsteinische Arnis. Oder geht es um eine hohe Siedlungsdichte? In diesem Fall würden einige weit auseinandergezogene Städte nicht mehr zweifelsfrei zuzuordnen sein, allen voran das niedersächsische Salzgitter. Umgekehrt ist eine Gemeinde im Speckgürtel einer Großstadt nicht automatisch als ländlich zu diagnostizieren, nur, weil die Einwohnerzahl gering ist oder landwirtschaftliches Gerät auf dem Marktplatz steht. Es muss vielmehr davon ausgegangen werden, dass sich Kommunen auf einem Kontinuum der Ländlichkeit/Urbanität befinden.² Aus politikwissenschaftlicher Sicht wird das Kriterium der Ländlichkeit zusätzlich durch den Kommunaltyp überlagert. Schließlich macht es für den Handlungsspielraum einer Kommune viel aus, ob es sich um eine kreisfreie Stadt, einen Landkreis oder eine kreisangehörige Kommune handelt. Es ist vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten, tatsächlich nur „zwei Welten“ vorzufinden, sondern man kann wohl eher von einer ganzen Galaxie kommunaler Integrationspolitik sprechen.

Der Begriff der kommunalen Integrationspolitik ist aus verschiedenen Gründen nicht ganz einfach. Wir werden ihn daher im Kapitel 2 zum Forschungsdesign etwas präzisieren und anschließend unseren analytischen Rahmen skizzieren. Kern dieses Kapitels ist dann die Beschreibung der kriterien-gestützten Fallauswahl. Dabei legen wir offen, welche Charakteristika von Kommunen wir in welcher Reihenfolge herangezogen haben, nämlich insbesondere: Kommunaltyp, Ländlichkeit und Strukturstärke. Ergänzt wurden diese Kriterien unter anderem durch Einwohnerzahl, Ausländeranteil und parteipolitische Prägung.

In Kapitel 3 werden sieben Idealtypen kommunalen Integrationsmanagements entwickelt. Anschließend werden der institutionelle Wandel und die Stabilität der Strukturen thematisiert, bevor einige Akteurskonstellationen gestreift werden. Kapitel 4 geht auf Kooperationen und Austausch ein: zwischen Landkreis und kreisangehöriger Kommune, zwischen Kommunen in einem Landkreis, zwischen Kommunen jenseits von Kreisgrenzen. Außerdem werden Wege der Einflussnahme auf andere Ebenen thematisiert. Kapitel 5 beschäftigt sich mit drei Aspekten der strategischen Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik: den Adressaten, den thematischen Schwerpunkten und der Existenz von Integrationskonzepten. In Kapitel 6 werden zwei Themenkomplexe behandelt, die sich auf lokale Erzählungen beziehen. Dabei handelt es sich erstens um wahrgenommene Gegensätze von „Stadt“ und „Land“ und zweitens um die Frage nach der Migrationserfahrung einer Kommune. Kapitel 7 schließt mit einem knappen Fazit und wirft einen Blick in die nähere Zukunft.

² Das Thünen-Institut für Ländliche Räume hat sich in diesem Zusammenhang mit einer Operationalisierung von Ländlichkeit verdient gemacht und mit dem „Landatlas“ auch einen Versuch der Typisierung ländlicher Räume unternommen, der auch in dieser Studie zugrunde gelegt wird (Küpper 2016; Osigus et al. 2018).



2 Forschungsdesign

2.1 Kommunale Integrationspolitik: begriffliche Präzisierungen

Wir beforschen in diesem Projekt kommunale Integrationspolitik. Dieser Begriff bedarf einer Präzisierung, denn sowohl „Integration“ als auch „Kommune“ sind keineswegs unmissverständlich. Den Terminus der Integration nutzen wir vor allem, weil er in den Interviews nahezu durchgehend gebraucht wurde. Daher scheint uns die Verwendung von „Integrationspolitik“ als präferierte Beschreibung des Politikfeldes durch die untersuchten Akteure gerechtfertigt. Eine kritische Reflexion eines derart umstrittenen (und jedes anderen) Begriffs muss jedoch immer Teil seiner Verwendung sein. **Als Alternative zur assimilativ konnotierten Integrationspolitik sprechen wir daher auch von kommunaler Migrationspolitik. Darunter verstehen wir Prozesse in der lokalen Politik und Verwaltung, die auf die Etablierung und Durchsetzung allgemeinverbindlicher Regelungen und Steuerungsmechanismen im Umgang mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt abzielen (Schammann 2019).** Kommunale Migrationspolitik umfasst aus dieser Perspektive sowohl Fragen der Zu- und Abwanderung als auch der Herstellung gesellschaftlichen Zusammenhalts und der individuellen Teilhabe von Zugewanderten. Damit sind grundsätzlich alle Zugewanderten gemeint, auch wenn wir durch den Fokus auf die Zeit nach 2015/16 eine Betonung auf Fluchtmigration legen.

Auch der Begriff der Kommune ist in seiner alltagsprachlichen Verwendung alles andere als eindeutig. Drei Präzisierungen sind daher vorzunehmen:

Erstens verstehen wir unter der Kommune nicht die territorialen Begrenzungen eines Ortes oder – im Sinne von *community* – die an einem Ort befindliche Gesellschaft und den von ihr konstruierten Raum. Sondern wir verstehen Kommune – eher im Sinne von *municipality* – als Gebietskörperschaft und damit als politisch-administrative Einheit in einem föderalen Staat. Daraus leitet sich unsere

Schwerpunktsetzung auf die kommunale Verwaltung ab. Diese ist Ausgangspunkt für unsere Forschung, von ihr aus nehmen wir andere Akteure in den Blick. Der Fokus auf die Verwaltung bedeutet nicht, dass wir die Rolle von zivilgesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Akteuren nicht anerkennen würden. Gerade die freien Träger der Wohlfahrtsverbände spielen eine enorme Rolle vor Ort. Doch jede empirische Forschung, gerade wenn sie derart viele Fälle beinhaltet, muss eine klar definierte Blickrichtung haben. Dies bedeutet leider auch: Blinde Flecken sind unvermeidlich.

Zweitens fassen wir unter dem Begriff der Kommune sowohl kreisangehörige Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene als auch Landkreise und kreisfreie Städte. In der Sprache der Europäischen Union nehmen wir damit sowohl NUTS 3-Regionen (Landkreise und die meisten kreisfreien Städte) als auch LAU-Regionen (kleinere kreisangehörige Städte und Gemeinden) in den Blick. Dies hat zur Folge, dass wir innerhalb der vermeintlich einheitlichen Ebene der Kommune unterschiedliche Kompetenzen und Hierarchien vorfinden. Pflichtige und freiwillige Aufgaben sind nicht in allen untersuchten Fällen gleich (u. a. Schammann & Kühn 2016). Verstärkt wird dies durch unterschiedliche Kommunalverfassungen in den Bundesländern. Mit der unten beschriebenen Fallauswahl haben wir versucht dieser Vielfalt ansatzweise gerecht zu werden.

Drittens sind auch politisch-administrativ verstandene Kommunen keine Container-Räume, die völlig autark von ihrer Umgebung existieren. Wir werden zeigen, dass vielfältige Beziehungen sowohl horizontal als auch vertikal existieren und – je nach konkretem Handlungsfeld – neue Räume politischen Handelns konstituieren. Wir verwenden für die Ausdehnung des kommunalen Handlungsraums in die Horizontale, d. h. die Kooperation mit anderen Kommunen oder mit nichtkommunalen Akteuren vor Ort, den Begriff des *scaling out*. Für die vertikale Dimension, d. h. das Ausdehnen kommunalen Handelns auf andere politischen Ebenen, nutzen wir den Begriff des *scaling up* (u. a. Agustín & Jørgensen 2019).

2.2 Forschungsfrage und analytischer Rahmen

Ausgangspunkt für das Projekt war die recht pauschale Frage, ob und wie sich kommunale Migration- und Integrationspolitik in Deutschland vor dem Hintergrund verschiedener Kontexte – städtisch vs. ländlich, strukturstark vs. strukturschwach, kreisfrei vs. kreisangehörig – unterscheidet. Das Ziel war es, einen qualitativen Ansatz mit einer höheren Fallzahl zu verbinden, um (Ideal-)Typen bilden und Aussagen zumindest tendenziell generalisieren zu können. Die Kommunenauswahl sollte, anders als vielfach üblich, kriteriengestützt getroffen werden. Damit sollte üblichen Verzerrungen in Studien der lokalen Migrationspolitikforschung (v. a. urban bias, progressive bias, extreme case bias) begegnet werden (Schammann, im Erscheinen). Einen besonderen inhaltlichen Fokus richteten wir auf integrationspolitische Strukturen, das heißt institutionelle Arrangements zur Koordinierung und Steuerung von lokaler Integrationspolitik und deren Anpassungsleistungen in Folge der erhöhten Zuwanderung der Jahre 2015 und 2016. Diese Fragestellung bringt einen Fokus auf die kommunale Verwaltung mit sich, den wir durch zivilgesellschaftliche Perspektiven ergänzen.

Mit dieser Ausrichtung bewegt sich das Projekt methodisch zwischen qualitativen und quantitativen Ansätzen – ein sicher nicht immer einfaches und auch epistemologisch herausforderndes Unterfangen. Für den vorliegenden Bericht wurden zunächst 92 Telefoninterviews (30 bis 60 Minuten; rund 45 Minuten im Durchschnitt) mit Verwaltungsmitarbeitenden qualitativ ausgewertet und anschließend mit Befunden aus 90 Telefoninterviews mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und einer umfassenden Dokumentensammlung (Organigramme, Integrationskonzepte) abgeglichen und ergänzt. Im Ergebnis skizzieren wir verschiedene Formen kommunalen Integrationsmanagements, der Zusammenarbeit zwischen Kommunen sowie mit anderen politischen Ebenen, der strategischen Ausrichtung und schließlich der Wirkmächtigkeit lokaler Erzählungen und benennen Tendenzen bezüglich ihrer Häufigkeit. Eine quantitative Analyse im engeren Sinne, bei der beispielsweise Korrelationen

bestimmter Ausprägungen gerechnet werden, ist nicht Teil dieses Berichts. Sie ist jedoch – ebenso wie die Anwendung von Methoden der QCA (Qualitative Comparative Analysis) – Gegenstand weiterer Analysen und Veröffentlichungen.

Als analytischen Rahmen für die Erstellung des Codebuchs sowie zur Auswertung der Interviews entwickelten wir, angelehnt an die internationale Literatur zu lokaler Migrationspolitik, ein Modell, das die Entstehung migrationspolitischer policies auf der kommunalen Ebene über vier Dimensionen zu verstehen versucht (Schammann et al., im Erscheinen):

- 1. Institutioneller Rahmen**, d.h. rechtliche Spielräume der Kommune im jeweiligen politisch-administrativen System. Wir gehen davon aus, dass es einen Unterschied für lokale Integrationspolitik macht, ob es sich bei „der Kommune“ um eine kreisfreie Stadt, einen Landkreis oder eine kreisangehörige Gemeinde handelt.
- 2. Strukturelle Bedingungen**, d. h. Daten zu Ländlichkeit, sozioökonomischer Lage, Einwohnerzahl oder Ausländeranteil. Die Literatur legt nahe, dass Integrationspolitik in städtischeren, strukturstarken Kommunen mit einem hohen Anteil migrantischer Bevölkerung umfassender und aktiver ist als in ländlicheren, strukturschwachen Kommunen ohne Migrationserfahrung.
- 3. Frames**, d.h. lokal geteilte Vorstellungen und Dispositive über bestimmte Sachverhalte im Zusammenhang mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt. Wir nehmen an, dass diese frames handlungsleitend für lokale Akteure sind und in der Folge ähnliche Gegebenheiten sehr unterschiedlich interpretiert werden.
- 4. Schlüsselakteure**, d.h. individuelle oder kollektive Akteure vor Ort, die entscheidenden Einfluss auf integrationspolitische Maßnahmen nehmen. Wir gehen davon aus, dass zentrale Personen in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft im Zusammenspiel mit lokalen frames wesentlich für die Ausgestaltung lokaler Politik sind und selbst rechtliche und strukturelle Dispositionen unterlaufen.

Die Dimensionen des „institutionellen Rahmens“ und der „strukturellen Bedingungen“ sehen wir als definierende Faktoren, d. h. als zunächst faktisch gegebene Startchancen einer Kommune. Diese können migrationspolitische Entscheidungen intensiv vorprägen. Wir nehmen jedoch an, dass die Dimensionen der frames und „Schlüsselakteure“ entscheidender sind und das Potenzial haben, schlechtere Startchancen wesentlich zu verbessern bzw. eine gute Ausgangslage ungenutzt zu lassen. Aus diesem Grund sprechen wir hier von transformierenden Faktoren. Das Zusammenspiel der verschiedenen Faktoren wird in diesem Bericht angedeutet (etwa das Zusammenspiel struktureller Bedingungen und lokaler frames in Kapitel 7), muss und wird jedoch Gegenstand weiterer Untersuchungen sein.

2.3 Vorgehen bei der Fallauswahl

Die Auswahl der untersuchten Kommunen ist ein wesentlicher Baustein dieser Studie. Da sich das Projekt für politisch-administrative Antworten für den Umgang mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt interessiert, wurden Kommunen in einem ersten Zugriff hinsichtlich ihrer Zugehörigkeit zu Bundesländern und ihrer Handlungsspielräume innerhalb der Bundesländer unterschieden. In einem zweiten Schritt wurden Kommunen mit ähnlichem politisch-administrativem Zuschnitt hinsichtlich der Dimension „strukturstark“ / „strukturschwach“ unterschieden und konkrete Kommunen ausgewählt. Drittens wurde ein Abgleich der vorausgewählten Kommunen hinsichtlich politischer Faktoren (u. a. Parteizugehörigkeit Oberbürgermeister / Landrat) und sonstiger Kontextbedingungen (u. a. Zuteilung Geflüchteter) vorgenommen.

2.3.1 Vorstrukturierung der Fallauswahl nach Kommunaltyp

Um möglichst generalisierbare Aussagen über integrationspolitische Strukturen von deutschen Kommunen treffen zu können, wurden alle Bundesländer mit Ausnahme der Stadtstaaten und des Saarlands ausgewählt. Die vier nicht untersuchten Länder wurden ausgeklammert, da die untergeordneten Ebenen (insb. Landkreise) so nicht existieren und / oder die kommunale Praxis nicht immer klar von der landespolitischen Ebene zu trennen ist. Die verbleibenden zwölf Bundesländer in der Analyse waren somit: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Die Auswahl der Kommunen innerhalb der Bundesländer strebte danach, die Vielfältigkeit von Kommunen sichtbar zu machen und gleichzeitig Vergleichbarkeit zu ermöglichen.

Während kreisfreie Städte in der föderalen Kette „Bundes-Land-Kommune“ die aus ihrer Sicht einzige kommunale Ebene darstellen, ist dies bei Landkreisen komplexer. Hier existiert mit den kreisangehörigen Kommunen mindestens eine weitere Verwaltungsebene, die sich teilweise sogar noch weiter untergliedert und auch durch die Kommunalverfassungen der Bundesländer bestimmt wird. Das Projekt untersuchte daher sowohl kreisfreie Städte als auch Landkreise und kreisangehörige Kommunen. Um auf der untersten Ebene eine möglichst große Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern zu gewährleisten, wurden jedoch als kleinste Untersuchungseinheit innerhalb der Landkreise nur Kommunen auf der unmittelbar nachgeordneten Verwaltungsebene ausgewählt. Diese existiert in verschiedenen Formen und unter unterschiedlichen Bezeichnungen, wie beispielsweise „Marktgemeinden“ in Bayern, „Ämter“ in Brandenburg oder „Samtgemeinden“ in Niedersachsen. Mit Blick auf die folgende Dimension („strukturstark“ / „strukturschwach“) wurden je Bundesland zwei diesbezüglich differierende kreisfreie Städte und zwei Landkreise mit je zwei weiteren kreisangehörigen Kommunen ausgewählt. Damit ergaben sich insgesamt 96 potenzielle Fälle:³

- 24 kreisfreie Städte⁴
- 24 Landkreise mit
- 48 ihnen zugeordneten, kreisangehörigen Gemeinden.

³ Die endgültige Fallauswahl (n=92) weicht von der anvisierten Fallauswahl (n=96) ab und wird weiter unten aufgeschlüsselt. Je zwei kreisfreie Städte und Landkreise wurden im Rahmen eines Pretests untersucht, im Folgenden aber nicht einbezogen. Kreisangehörige Kommunen wurden nicht in den Pretest aufgenommen.

⁴ Die Auswahl der kreisfreien Städte berücksichtigt nur Städte mit weniger als 500.000 Einwohner. Dies sorgt zum einen für eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern, da nicht alle Bundesländer entsprechend viele kreisfreie Großstädte über 500.000 Einwohner aufweisen, um u. g. Auswahlkriterien zu entsprechen. Zudem sind „echte“ Großstädte in der Migrationsforschung tendenziell überrepräsentiert. Eine Ausnahme stellt lediglich Dresden dar, da sich in Sachsen keine andere kreisfreie Stadt beteiligen wollte.

2.3.2 Konkrete Fallauswahl anhand der Dimension „strukturstark – strukturschwach“

Sowohl Arbeiten aus der lokalen Politikforschung als auch zur lokalen Migrationsforschung gehen davon aus, dass die Strukturdaten einer Kommune wesentlichen Einfluss auf ihre Gestaltungsspielräume und deren Nutzung haben (u. a. Bommers & Kolb 2012; Gesemann & Roth 2018). Entsprechend wäre beispielsweise zu folgern, dass die erhöhte Zuwanderung in den Jahren 2015/16 auf strukturstarke Regionen und ihre integrationspolitischen Strukturen andere Auswirkungen hatte als auf strukturschwache Regionen. Dies könnte unter anderem die Professionalisierung und Institutionalisierung kommunaler Migrationspolitik (Integrationskonzepte, Stellenbesetzungen, Verantwortlichkeiten und Kooperationen von Ämtern, nachhaltige Netzwerke) betreffen (Aumüller & Gesemann 2016: 29 f.). Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass die Variable „strukturschwach“ / „strukturstark“ das Handeln oder Nicht-Handeln einer Kommune im integrationspolitischen Bereich keineswegs hinreichend erklären muss: Strukturschwache und von Abwanderung betroffene Kommunen könnten Zuwanderung vielmehr als eine Chance verstehen, der Abwärtsspirale aus Abwanderung, dem Rückbau von Infrastruktur und einer abnehmenden Attraktivität des Lebensraumes zu entkommen und folglich erst recht handeln (u. a. Kirchoff & Bolte 2014; Bertelsmann Stiftung 2017; Deutscher Landkreistag 2016; Weidinger & Kordel 2016). Es bleibt somit weiterhin ein Forschungsdesiderat zu untersuchen, ob und in welchem Ausmaß regionale Disparitäten Varianzen in lokalen integrationspolitischen Strategien erklären können. Die Fallauswahl orientiert sich entsprechend an einer Einordnung von Kommunen als „strukturschwach“ oder „strukturstark“. Da diese Begriffe in der Literatur nicht einheitlich definiert werden, erfolgt die Zuordnung der Kommunen – orientiert am Landatlas des Thünen-Instituts (Thünen-Institut o.J.(a)) – anhand von drei Kriterien: Ländlichkeit, sozioökonomische Lage und Wanderungssaldo.

Ländlichkeit: Zwar sind die Begriffe „strukturstark“ und „strukturschwach“ nicht mit den Begriffen „städtisch“ und „ländlich“ gleichzusetzen. Gleichwohl wird Ländlichkeit als ein Prädiktor für Strukturschwäche angenommen (BMWi 2017). „Die Ländlichkeit ist tendenziell umso ausgeprägter, je geringer die Siedlungsdichte, je höher der Anteil land- und forstwirtschaftlicher Fläche, je höher der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser, je geringer das Bevölkerungspotenzial und je schlechter die Erreichbarkeit großer Zentren ist“ (Thünen-Institut o.J.(b)). Gerade die schlechte Erreichbarkeit von Zentren (und Mobilität generell) wird in den wenigen existierenden Studien sowie Berichten zur Integration in ländlicheren Räumen als Strukturschwäche bezeichnet (BMEL 2016: 8, Schader-Stiftung 2014, Mehl 2017).

Sozioökonomische Lage: Wie Ländlichkeit, so ist auch die sozioökonomische Lage ein Kriterium, das aus zahlreichen Kennzahlen zusammengesetzt ist: „Die sozioökonomische Lage ist tendenziell umso besser, je niedriger die Arbeitslosenquote, der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss und der Wohnungsleerstand, je höher die Löhne, das Einkommen, die kommunale Steuerkraft, die Lebenserwartung von Männern und Frauen und je mehr junge Menschen im Saldo zuwandern“ (Thünen-Institut o.J.(c)). Die sozioökonomische Lage lässt somit einerseits auf die finanziellen Handlungsspielräume einer Kommune schließen. Andererseits kann sie auch Hinweise auf die Attraktivität einer Region für Zuwandernde geben. Für kreisfreie Städte gibt es keine entsprechenden Indexwerte. Daher haben wir für die Einteilung einer kreisfreien Stadt ausschließlich auf den Indikator „kommunale Steuerkraft“ zurückgegriffen.

Wanderungssaldo: „Der Wanderungssaldo (auch Wanderungsbilanz, Nettowanderung) ist die Differenz aus der Zahl der Zuzüge und der Fortzüge über die Grenzen einer administrativen Gebietseinheit in einem definierten Zeitraum von einem oder mehreren Kalenderjahren“ (Thünen-Institut o.J.(d)). Ein negativer Wanderungssaldo (mehr Fort- als Zuzüge) hat im Kontext sowohl der kommunalen Finanzausgleichssysteme als auch des Länderfinanzausgleichs, der dritten Ebene des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, direkte negative finanzielle Auswirkungen für die jeweilige Gebietskörperschaft (BMF o.J.). Strukturschwäche wird mittels des Indikators „Wanderungssaldo“ folglich auf ,mehrschichtige Weise erfasst, indem sowohl finanzielle als auch (infra-)strukturelle Konsequenzen daran geknüpft sind. Des Weiteren ist bislang nicht eindeutig geklärt, ob der Wanderungssaldo Rückschlüsse darauf zulässt, wie Kommunen Zuwanderung aufgreifen. Sehen sie beispielsweise Zuwanderung als Chance, einen negativen Trend umzukehren?

Die Auswertung dieser drei ausgewählten Indikatoren ermöglicht es – allgemein aber auch in Relation zu anderen Kommunen im selben Bundesland – den Polen „strukturstark“ und „strukturschwach“ zu verorten. Als eher strukturschwach sind kreisfreie Städte und Landkreise demnach einzuordnen, wenn sie eine im Vergleich zu anderen Kommunen des jeweiligen Bundeslandes besonders hohe Ländlichkeit, eine schlechte sozioökonomische Lage sowie einen negativen Wanderungssaldo aufweisen. Tendenziell strukturstark sind sie bei vergleichsweise geringer Ländlichkeit, guter sozioökonomischer Lage und positivem Wanderungssaldo.⁵

Dieses Vorgehen konnte bei der Auswahl der 24 Landkreise anhand von öffentlich verfügbaren Daten des Landatlas des Thünen-Instituts umgesetzt werden: Je Bundesland wurde ein strukturstarker und ein strukturschwacher Landkreis ausgewählt. Für die Auswahl wurden Einflussfaktoren mit folgender Priorisierung berücksichtigt: Ländlichkeit, sozioökonomische Lage sowie Wanderungssaldo.

⁵ Grundsätzlich existieren durchaus Fälle, bei denen eine hohe Ländlichkeit keine Strukturschwäche bedingt. Um solche Fälle abzubilden, wurde nach Landkreisen gesucht, bei denen eine überdurchschnittliche sozioökonomische Lage mit einer hohen Ländlichkeit korrelierte.

Für kreisfreie Städte mit über 100.000 Einwohnern konnten Ländlichkeit und Wanderungssaldo, nicht aber die sozioökonomische Lage über die „Thünen-Daten“ ermittelt werden. Für kleinere kreisfreie Städte (unter 100.000 Einwohnern) mussten alle drei Indikatoren gemeinsam mit dem Landkreis erfasst werden, in dem die jeweilige kreisfreie Stadt geografisch gelegen ist.

Die kreisangehörigen Kommunen werden nicht nach den Dimensionen „strukturstark“ und „strukturschwach“ unterschieden, da diese Zuweisung bereits auf Ebene des Landkreises erfolgt. Kreisangehörige Kommunen sollen vielmehr den entsprechenden Landkreis insb. hinsichtlich der Ländlichkeit repräsentieren. Zu diesem Zweck wurden anhand Datensatzes zur Ländlichkeit des Thünen-Instituts aus den Werten aller kreisangehörigen Kommunen eines Landkreises Durchschnittswerte zur Ländlichkeit des Landkreises errechnet. Die gewählten kreisangehörigen Kommunen sollen diesem Wert soweit wie möglich entsprechen.⁶

Für die weitere Fallauswahl innerhalb der Landkreise wurden Kriterien nach der Ländlichkeit in folgender Priorisierung gegeneinander abgewogen: geographische Lage, Einwohnerzahl und letztlich Art der Kommune (Kleinstadt etc.). Ziel war es, Kommunen auszuwählen, die eine ähnliche Ländlichkeit und Einwohnerzahl aufweisen. Ferner wurde darauf geachtet, dass die ausgewählten Gemeinden, soweit möglich, nicht unmittelbar aneinandergrenzen, um Varianz innerhalb eines Landkreises abzubilden.⁷ In einem letzten Schritt wurde durch die Wahl unterschiedlicher Arten von Kommunen im jeweiligen Landkreis ebenfalls versucht, der Abbildung von Varianz Rechnung zu tragen. Für den Fall, dass Kriterien sich gegenseitig blockieren, wurde die o. g. Priorisierung festgelegt.

⁶ Nicht immer ist dies möglich. In diesen Fällen wurden die Durchschnittswerte für die kreisangehörigen Städte und die kreisangehörigen Gemeinden gesondert berechnet und, unter Berücksichtigung der Darstellung möglichst unterschiedlicher Arten von Kommunen, jeweils möglichst durchschnittliche Fälle ausgewählt. Weitere Informationen zur Auswahl der kreisangehörigen Kommunen und der verwendeten Datengrundlagen auf Nachfrage.

⁷ Auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte grenzen einzelne ausgewählte Kommunen in den Bundesländern Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern aneinander. Sie befinden sich in diesem Fall aber nicht innerhalb einer politisch-administrativen Einheit.

2.3.3 Schärfung der Fallauswahl durch Berücksichtigung weiterer Faktoren

Der letzte Schritt bei der Fallauswahl berücksichtigte die je spezifischen Gegebenheiten vor Ort. Im Rahmen dieses Schrittes wurden für die anhand der o.g. Kennzahlen vorausgewählten Landkreise und kreisfreien Städte weitere Daten erhoben (Einwohnerzahl, Parteienkonstellation und Parteizugehörigkeit des politischen Repräsentanten, Ausländeranteil der Bevölkerung und Anteil an Schutzsuchenden unter den Ausländern). In jenen Fällen, in denen zwei Landkreise sehr ähnliche Strukturdaten aufwiesen, wurden diese Variablen genutzt, um beispielsweise zu gewährleisten, dass nicht nur Kommunen mit einer bestimmten politischen „Farbe“ ausgewählt wurden.⁸

2.3.4 Überprüfung der strukturdatenbasierten Fallauswahl

Im Anschluss wurde für alle bislang gewählten Kommunen recherchiert, ob sie im Rahmen der Flüchtlingszuwanderung 2015/16 Aufgaben der Unterbringung etc. zu leisten hatten. Falls nicht, wurden sie von der Liste genommen, da sonst eine der zentralen Fragestellungen – der institutionelle Wandel lokaler Integrationspolitik im Lichte der Zuwanderung 2015/16 – nicht zu beantworten gewesen wäre. Für die kreisfreien Städte konnte die Überprüfung mittels Online-recherche durchgeführt werden und ergab keine Veränderungen der Fallauswahl. Die Überprüfung der kreisangehörigen Kommunen stellte sich dagegen als schwieriger heraus.

Um auch dort ein Bild der aktuellen Situation zu gewinnen, wurden alle kreisangehörigen Kommunen von Ende März bis Ende April 2018 telefonisch befragt, ob aktuell Geflüchtete in der Kommune lebten. In Kommunen, in denen dies nicht der Fall war, wurde der entsprechende Landkreis kontaktiert, um auf Grundlage dessen Einschätzung alternative Kommunen auszuwählen.

Insgesamt war es notwendig, einige anvisierte kreisangehörige Kommunen auszutauschen. Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen waren alle Bundesländer von dieser Anpassung betroffen. Dies bedeutet, dass Kompromisse hinsichtlich der o.g. Strukturdaten eingegangen werden mussten. Insbesondere der Einflussfaktor der Ländlichkeit entspricht nicht in jedem Fall dem ursprünglich angestrebten Wert. Das Ergebnis der erneuten Anpassung der Fallauswahl zeigt allerdings keine Tendenz hin zur Auswahl weniger ländlicher Kommunen: Einerseits wurden Alternativkommunen gewählt, die weniger ländlich sind als die ursprüngliche Kommune, andererseits wurden stärker ländliche Kommunen in die Fallauswahl aufgenommen. Eine Tendenz lässt sich für die neue Fallauswahl jedoch erkennen: die neu gewählten kreisangehörigen Kommunen sind, gemessen an der Einwohnerzahl, größer als die ursprünglich gewählten Kommunen.

⁸ Beispiel Hessen: Die Auswertung der Strukturdaten lieferte zunächst ausschließlich SPD regierte Landkreise und kreisfreie Städte mit einer SPD Mehrheit im Stadt-/Kreisrat. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Variablen konnte ein Landkreis mit ähnlichen Strukturdaten, aber anderen politischen Mehrheit gefunden werden.

2.4 Datenerhebung

2.4.1 Auswahl der Interviewpersonen

In den ausgewählten Kommunen wurden wahlweise die (Ober-)Bürgermeister oder Landräte postalisch kontaktiert. Diese wurden um die Nennung potenzieller Interviewpartnerinnen und -partner im Bereich von Integration gebeten. Diese Vorgehensweise verfolgte zum einen das Ziel, die Zustimmung von oberster Stelle zu dem Interview zu erhalten, und zum anderen, die formal zuständigen Ansprechpersonen im Bereich von Integration zugewiesen zu bekommen. Oftmals ließen sich die zuständigen Personen nicht eindeutig aus dem Organigramm identifizieren und / oder es kamen mehrere potenzielle Personen in Betracht.

Sollte sich eine Kommune gegen ein Interview entschieden haben, was in einigen wenigen Kommunen der Fall war, wurden diese nach o.g. Kriterien nachbestimmt. In vier Fällen ist eine Nachbestimmung nicht gelungen bzw. die nachbestimmten Kommunen verweigerten ebenfalls ein Interview, sodass die Fallanzahl von 96 auf 92 sank. Folgende Kommunenverteilung lag nach der Kontaktaufnahme vor:

- 23 kreisfreie Städte (-1)
- 24 Landkreise mit (+/-0)
- 45 ihnen zugeordneten, kreisangehörigen Gemeinden (-3)

Die Auswahl potenzieller Interviewpersonen außerhalb der Verwaltung verlief nach dem Schneeball-Prinzip. Im Anschluss an das Interview mit der Verwaltung wurde die interviewte Person um die Nennung eines einschlägigen Akteurs außerhalb der Verwaltung gebeten. Diese Zugangsweise birgt die Gefahr, dass man andere wichtige Akteure außen vorlässt und riskiert, mit Akteuren zu sprechen, die der Verwaltung gegenüber wohlwollend sind und / oder Kritik an der Verwaltung scheuen. Neben forschungspragmatischen Aspekten liegt der Vorteil jedoch darin, dass eine bessere Kenntnis des jeweils anderen Arbeitsbereichs angenommen werden kann. Von den potenziell 92 möglichen Interviewpersonen

außerhalb der Verwaltung ergaben sich 90 Telefoninterviews. In einem Fall sah sich der genannte Akteur als falsche Ansprechperson an und in einem anderen Fall bestand kein Interesse an einem Interview.

2.4.2 Durchführung der Telefoninterviews

Grundlage für die zwischen Juli 2018 und Mai 2019 durchgeführten Telefoninterviews war ein teilstrukturierter Interviewleitfaden (s. Anhang), der auf Basis einer Literaturrecherche und des analytischen Rahmens entwickelt wurde. Nach wie vor wird in den Sozialwissenschaften ein leitfadengestütztes Interview als face-to-face Interview erwartet (Schulz & Ruddat 2012). Die leitfadengestützten Telefoninterviews ermöglichen zwar nicht dieselben Interaktionsmöglichkeiten wie face-to-face Interviews, bieten jedoch den Vorteil, mit überschaubarem Ressourcenaufwand größere Fallzahlen zu bearbeiten. Unsere Erfahrungen mit den Telefoninterviews auf Basis eines relativ stark gegliederten Leitfadens waren sehr gut. In keinem der Interviews wurde negativ angemerkt oder überhaupt thematisiert, dass die Interviews per Telefon und nicht face-to-face stattfanden. Gleichzeitig hatten wir stets das Gefühl, dass die Interviewpersonen diese Interviews ernst nahmen, gut vorbereitet waren und sich für den weiteren Verlauf des Projektes interessierten. Darüber hinaus konnten wir flexibler auf Terminwünsche und -verschiebungen von Seiten der Interviewpersonen eingehen und Änderungen relativ leicht in den Arbeitsalltag integrieren.

Oftmals wird bei Telefoninterviews angeführt, dass die Abbruchquote höher sei und / oder die Interviewpartnerinnen und -partner nicht das preisgeben, was sie in einem face-to-face Interview getan hätten (z. B. Brosius et al. 2016: 110). Dies können wir so nicht bestätigen. Nur in einem Verwaltungsinterview wurde dieses nach einigen Fragen abgebrochen und der Rest der Fragen schriftlich beantwortet. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies auch bei einem face-to-face Interview passiert wäre.

Neben der Datenschutzerklärung wurde die Einstiegsfrage des Leitfadens vorab geschickt. Diese war als „Eisbrecher“ gedacht, entpuppte sich später als schwer auszuwertende Frage, da zentrale Begrifflichkeiten wie „Flüchtlinge“ von den interviewten Personen sehr unterschiedlich aufgegriffen wurden. Sie erfüllte ihren Zweck jedoch insoweit, als dass die Interviewpersonen sich gezielt auf diese Frage vorbereiten konnten und so Sicherheit und Zuversicht für den weiteren Verlauf des Gesprächs gewannen.

Man merkte immer wieder, dass Verwaltungsangestellte durchaus froh und stolz waren, ihre Leistungen mit uns teilen zu können. Die Interviews waren für einige die Möglichkeit ihre Kommune im Bereich von Integration hervorzuheben und gleichzeitig auf Missstände aufmerksam machen zu können. Dieses Phänomen war noch um einiges stärker ausgeprägt bei den Interviews mit den externen Akteuren. Interessant ist auch zu erwähnen, dass in den meisten untersuchten Kommunen die Gesprächspartnerinnen und -partner jene waren, die auch 2015 in der Kommune tätig waren. Nur vereinzelt kam es zu Personalwechseln, sodass mit dem Nachfolger gesprochen wurde.

Vor der Hauptuntersuchung wurde ein Pretest durchgeführt, um den Interviewleitfaden sowie den grundsätzlichen Ablauf der Interviews zu testen. Dies beinhaltete auch die Herausforderung, Telefoninterviews mit einer möglichst hohen Tonqualität sicher zu stellen. Der Pretest wurde im Juni und Juli 2018 mit zwei kreisfreien Städten und zwei Landkreisen umgesetzt. Der Leitfaden wurde zudem in einem Workshop mit Vertretern von Landkreisverwaltungen getestet. Die Kommunen aus dem Pretest sind nicht Teil der finalen Kommunenauswahl; die Ergebnisse flossen nicht in die Untersuchung ein.

2.5 Aufbereitung und Auswertung des Datenmaterials

Alle 182 Interviews wurden vollständig transkribiert und mit MAXQDA codiert. Die Erstellung der Hauptkategorien im Codebuch erfolgte entlang des Interviewleitfadens. Die Subkategorien und Sub-subkategorien wurden teilweise an den Antworten der interviewten Personen orientiert. Bei den gebildeten Kategorien handelt es sich um sogenannte content-based categories (Kuckartz & Rädiker 2019: 66). Durch regelmäßigen Austausch im Team wurde das Codebuch überarbeitet und die Inter-Coder-Reliabilität gesichert. Neue Codes wurden nur in Rücksprache im Team eingeführt, um ein möglichst einheitliches Vorgehen zu ermöglichen.

Im Fokus der Analyse für diesen Bericht standen die Interviews mit Verwaltungsmitarbeitenden. Hinzu kamen, wo notwendig, Organigramme und Integrationskonzepte. Die Interviews mit externen Akteuren wurden zur Validierung herangezogen, aber flächendeckend noch nicht in der gleichen Tiefe codiert und analysiert. Das Forschungsteam entschied sich, für den vorliegenden Bericht eine qualitative Inhaltsanalyse vorzunehmen (Mayring 2014; 2019). Dieser Zugang bot sich für diese Datenmenge besonders gut an, weil er einen regelgeleiteten und systematischen Zugang gewährleistet. Bei der Analyse wurden zudem gezielt Schwerpunkte gesetzt, die sich aus den Aspekten ergaben, die regelmäßig von den Gesprächspartnerinnen und -partnern als wichtig beschrieben wurden.

3 Kommunales Integrationsmanagement

Begreift man Integration als eine Querschnittsaufgabe (u. a. Reichwein 2018), so stellt sich in besonderer Weise die Frage nach der Organisation und Steuerung lokaler Politik: Wenn prinzipiell jedes Dezernat und zahlreiche zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure Einfluss auf lokale Integrationsprozesse haben können, dann müssen diese auch an irgendeiner Stelle in die lokale Integrationspolitik eingebunden werden. Die Koordination lokaler Integrationsarbeit gehört damit zu den komplexeren Steuerungsaufgaben kommunaler Politik und Verwaltung – selbst wenn man in einem ersten Schritt die vertikale Dimension, d. h. die Zusammenarbeit mit anderen politischen Ebenen ausklammert.

Die Organisation und Steuerung des Umgangs mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt in einer Kommune bezeichnen wir in diesem Bericht als **kommunales Migrations- bzw. Integrationsmanagement**. Dies tun wir zunächst ganz einfach, weil die meisten Praktikerinnen und Praktiker auf allen politischen Ebenen sich darunter etwas vorstellen können – auch wenn der Begriff des Migrationsmanagements in der fachwissenschaftlichen Literatur auf zwei Arten verwendet wird: Auf der einen Seite bezeichnet er in der Tradition des New Public Management in vorwiegend praxisorientierten Veröffentlichungen die Suche nach einem effizienten verwaltungstechnischen Umgang mit dem Thema Migration und seinen Folgen. In diesem Sinne wird er von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) ebenso verwendet wie von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), privaten Stiftungen oder auch einigen Städten und Landkreisen. In der akademischen, migrationswissenschaftlichen Literatur dagegen wird der Terminus des Migrationsmanagements häufig von der kritischen Migrationsforschung aufgegriffen. Sie schließt an die Verwendung durch die genannten Praktikerinnen und Praktiker an, sieht darin aber ein „politisches Konzept, das auf die Aufrechterhaltung globaler Machtverhältnisse durch die Steuerung von Migrationsbewegungen abzielt“ (de Jong et al. 2017: 4; ausführlich auch Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa 2014). An die Stelle eines problemlösenden Ansatzes tritt ein kritischer, der hegemone Machtstrukturen grundsätzlich in Frage stellt.

Auch wenn wir uns nicht dieser normativ kritischen Schule zuordnen, erkennen wir doch die Notwendigkeit an, Machtverhältnisse und -asymmetrien zu berücksichtigen, die sich hinter dem vermeintlich technischen Managementbegriff verbergen. Wir halten eine kritische Reflexion also für sinnvoll, verwenden den Begriff in dieser Studie jedoch im Sinne des politischen und politikwissenschaftlichen Mainstreams: Wir verstehen unter Migrations- bzw. Integrationsmanagement die verwaltungsseitig geprägte, überwiegend horizontale Governance von Migration und migrationsbedingter Vielfalt. Wir nehmen damit eine Perspektive ein, die auch von Akteuren aus dem Feld genutzt wird – hier eine Definition der Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement Niedersachsen mit Blick auf den Landkreis Osnabrück (dazu auch Fedler et al. 2018: 728):

„Man kann umfassend von Migrationsmanagement sprechen, wenn vielfältige Bedürfnisse und Ansprüche von Individuen und Organisationen zusammengeführt werden und versucht wird, diesen gerecht zu werden. Dies schließt eine Auseinandersetzung auf strategischer Ebene ein, die verschiedenste Akteure einbezieht und eine gemeinsame Zielsetzung findet.“

(Transferagentur Niedersachsen 2015)

Zwei weitere Präzisierungen: Erstens unterscheiden wir auf der kommunalen Ebene nicht zwingend zwischen den Begriffen des Integrationsmanagements und des Migrationsmanagements, da wir davon ausgehen, dass auch Integrationsmaßnahmen Auswirkungen auf Migrationsentscheidungen haben können. Da wir jedoch in der empirischen Erhebung Migrationsaspekte im engeren Sinne weniger thematisiert haben, nutzen wir den Begriff des Integrationsmanagements häufiger. Zweitens legen wir den Schwerpunkt auf die horizontalen Verwaltungsstrukturen einer Kommune. Horizontale Verwaltungsstrukturen sind im Vergleich zu vertikalen weniger durch ein Über- und Unterordnungsverhältnis, sondern durch Koordination und Kooperation gekennzeichnet (Grotz et al. 2017: 36). Dies betrifft sowohl Personalstellen als auch die organisationalen Strukturen wie z. B. Fachbereiche, Ämter etc., die mit dem Thema Integration befasst sind. Die Verwaltung fokussieren wir, obwohl der Beitrag von Zivilgesellschaft und Wirtschaft für lokale Integrationsprozesse und individuelle Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten nicht hoch genug einzuschätzen ist. **Doch wir gehen davon aus, dass der Verwaltung eine Sonderrolle zukommt, da sie meist als rechtlicher und finanzieller Gatekeeper fungiert und nicht zuletzt als Veto-Spieler begriffen werden kann: Wenn lokale Verwaltung nicht mitzieht, werden Integrationsbemühungen anderer Akteure wesentlich erschwert.**

In den 92 untersuchten Kommunen trafen wir auf insgesamt sieben Idealtypen des kommunalen Integrationsmanagements. Diese beschreiben wir im Folgenden näher und beantworten dabei auch die Frage, wie es zu organisatorischen Veränderungen nach 2015/16 kam. Schließlich nehmen wir die Nachhaltigkeit der Strukturen in den Blick.

3.1 Idealtypen des kommunalen Integrationsmanagements

Sieben Ausprägungen kommunalen Integrationsmanagements finden sich in den 92 untersuchten Fällen. Diese schließen an diskutierte Modelle in der Fachöffentlichkeit an, sind aber als Idealtypen zu verstehen. Dies bedeutet, dass Kommunen kaum einem einzigen Typus zuzuordnen sind. Doch die idealtypische Darstellung hat den Vorteil, einzelne Charakteristika zuzuspitzen und so Unterschiede analytisch klarer werden zu lassen.

Die Typen sollten zudem als rein deskriptiver Befund ohne jede Wertung verstanden werden. Eine kleinere und ländlichere Kommune kann beispielsweise sehr effektiv und zielführend Integrationsarbeit über informelle Kanäle betreiben, solange die Zahl der Geflüchteten vor Ort überschaubar ist und beteiligte Akteure wie Bürgermeister und/oder Ehrenamtliche ein Interesse daran zeigen. Ein „Migrationsamt“ würde eine kreisangehörige Landgemeinde dagegen strukturell überfordern. Bei einer großen kreisfreien Stadt stellt sich die Ausgangslage geradezu spiegelverkehrt dar.

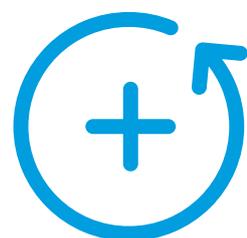
Um die Idealtypen zu bilden, wurden die untersuchten Kommunen nach vier Kriterien untersucht, wobei die Ausprägung immer „hoch“ oder „niedrig“ sein konnte:

- **Formalisierungsgrad:** Wenn die Zuständigkeit für das Integrationsmanagement (Koordination / Steuerung) formal festgelegt und im Organigramm der kommunalen Verwaltung sichtbar ist, sprechen wir von einem hohen Formalisierungsgrad. Ein niedriger Formalisierungsgrad liegt dagegen immer dann vor, wenn diese Koordination nicht formalisiert ist – selbst wenn faktisch „gesteuert“ wird. Hier sprechen wir von informellem Integrationsmanagement.
- **Zentralisierungsgrad:** Ein hoher Zentralisierungsgrad liegt vor, wenn das Integrationsmanagement ganz überwiegend bei einer Person oder Organisationseinheit gebündelt ist. Niedrig ist der Zentralisierungsgrad, wenn es mehrere formell oder informell bestimmte Stellen (in der Verwaltung) gibt, die sich diese Aufgabe teilen.
- **Personenabhängigkeit:** Der Grad der Personenabhängigkeit beschreibt, ob das Integrationsmanagement tendenziell an einer einzelnen Person hängt (hoch) oder organisatorisch breiter verankert ist (niedrig).
- **Professionalisierungsgrad:** Unter einem hohen Professionalisierungsgrad verstehen wir, dass die mit der Koordination der Integrationsaufgaben betrauten Akteure ausschließlich oder zumindest überwiegend zu Migration und Integration arbeiten. Stellen wir eine niedrige Professionalisierung fest, ist damit selbstverständlich nicht gemeint, dass die entsprechenden Akteure schlechtere Arbeit machen. Es bedeutet nur, dass das Integrationsmanagement einen (eher kleinen) Teil der Tätigkeit der jeweiligen Person oder Organisationseinheit ausmacht.

Wenden wir diese vier Kriterien auf unser Datenset an, kommen wir auf insgesamt sieben Idealtypen:

- **Typ 1:** Agenten ohne Steuerungsanspruch,
- **Typ 2:** Bürgermeister als Integrationsmanager,
- **Typ 3:** Outsourcing,
- **Typ 4:** Freiwillig Engagierte als Integrationsmanager,
- **Typ 5:** Professionelle Integrationsmanager als Einzelkämpfer,
- **Typ 6:** Mainstreaming,
- **Typ 7:** One-Stop Shop.

Die Typen 5, 6 und 7 sind formalisierte Formen des Integrationsmanagements, deren Vor- und Nachteile – besonders im Vergleich der Typen 6 und 7 – in der Fachöffentlichkeit bereits seit längerer Zeit diskutiert werden. Die Typen 1, 2, 3 und 4 lassen sich dagegen unter dem Schlagwort des „informellen Migrationsmanagements“ zusammenfassen, da sie sich nicht in der offiziellen Organisation der Verwaltung wiederfinden. Dies muss keineswegs mit einem mangelnden Interesse oder einer integrationspolitischen Passivität der jeweiligen Kommune einhergehen, denn die Kommunen balancieren den Mangel an Regeln und institutioneller Verankerung meist durch informelle Zuständigkeiten aus. Eine derartige informelle Form von Governance verstehen Bröchler und Lauth (2014: 3) als „Handlungen oder Praktiken, die nicht durch formale Regeln erfasst werden. Das heißt nicht, dass formale Regeln (oder Institutionen) obsolet sind oder nicht funktionieren, sie lassen jedoch Handlungen neben ihnen zu.“ Informelle Governance lebt also vom Wechselspiel zwischen formellen und informellen Institutionen. **Wichtig ist hervorzuheben, dass informelle Elemente in fast allen Kommunen (und Typen) vorkommen, ungeachtet ihrer Größe oder ihres Urbanisierungsgrades. Auch in größeren und städtischeren Kommunen koexistieren bestimmte Ausprägungen des informellen Integrationsmanagements neben Elementen anderer Typen. Insbesondere in kleineren, kreisangehörigen Kommunen mit hohen Ländlichkeitswerten stehen informelle Strukturen jedoch oftmals nahezu alleine da.**



Idealtypen des kommunalen Integrationsmanagements



Informelle Typen

Typ 1

Agenten ohne Steuerungsanspruch

Verstehen sich Kommunen oder einzelne Verwaltungsteile als Agenten ohne Steuerungsanspruch, fokussieren sie sich auf die ihnen zugewiesenen Pflichtaufgaben (u. a. Ausländerrecht, Unterbringung, Auszahlung von Sozialleistungen), ohne wesentlich darüberhinausgehende freiwillige Leistungen. Bei einem Anstieg des Bedarfs werden bestehende Strukturen personell verstärkt, eine unbedingt notwendige Koordination geschieht informell zwischen den Fachdiensten. Der Typ ist kaum formalisiert, kaum zentralisiert, wenig personenabhängig und wenig professionalisiert.

▼ Formalisierungsgrad ▼ Zentralisierungsgrad ▼ Personenabhängigkeit ▼ Professionalisierungsgrad

Typ 2

Bürgermeister als Integrationsmanager

Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister macht hier Integration zur Chefsache, ohne eine formalisierte Struktur innerhalb der Verwaltung zu etablieren. Dieser Typ ist daher stark informell und personenabhängig, auf die Person an der Verwaltungsspitze zentralisiert und wenig professionalisiert.

▼ Formalisierungsgrad ▲ Zentralisierungsgrad ▲ Personenabhängigkeit ▼ Professionalisierungsgrad

Typ 3

Outsourcing

Betreiben Kommunen ein „Outsourcing“ des Integrationsmanagements, beauftragen sie nahezu ausschließlich externe Akteure, v. a. freie Träger der Wohlfahrtsverbände, mit Integrationsaufgaben. Dies umfasst im Idealtypus auch die informelle Koordination integrationsrelevanter Stellen innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Einer niedrigen Formalisierung, Zentralisierung und Personenabhängigkeit steht eine hohe Professionalisierung der beauftragten Akteure gegenüber.

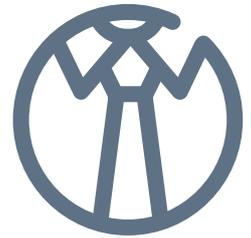
▼ Formalisierungsgrad ▼ Zentralisierungsgrad ▼ Personenabhängigkeit ▲ Professionalisierungsgrad

Typ 4

Freiwillig Engagierte als Integrationsmanager

Der Typ beinhaltet Elemente des Outsourcing, allerdings geschieht die Auslagerung von Aufgaben ohne auf einen hohen Professionalisierungsgrad externer Akteure zu setzen. Stattdessen geht die Verwaltung (häufig implizit) davon aus, dass freiwillig Engagierte auch die Koordination von Integrationsaufgaben vor Ort übernehmen. Dies bringt eine hohe Personenabhängigkeit mit sich.

▼ Formalisierungsgrad ▼ Zentralisierungsgrad ▲ Personenabhängigkeit ▼ Professionalisierungsgrad



Formelle Typen

Typ 5

Professionelle Integrationsmanager als Einzelkämpfer

Kommunen dieses Typs setzen auf einzelne Personen in der Verwaltung, die formell mit der Aufgabe des Integrationsmanagements bzw. der Koordination integrationsbezogener Aufgaben betraut werden. Entsprechend sind Formalisierungsgrad und Professionalisierungsgrad hoch. Da diese Personen häufig als „Einzelkämpfer“ agieren (und sich teilweise auch als solche empfinden), sind auch Zentralisierungsgrad und die Personenabhängigkeit hoch.

▲ Formalisierungsgrad ▲ Zentralisierungsgrad ▲ Personenabhängigkeit ▲ Professionalisierungsgrad

Typ 6

Mainstreaming

Kommunen in diesem Typ verstehen Integration als Querschnittsaufgabe verschiedener Verwaltungseinheiten mit einer ämter- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit. Von Typ 5 unterscheidet sich die koordinierende Person oder Organisationseinheit dadurch, dass auf ein formalisiertes Konzept und einen politischen Willen zum „Mainstreaming“ von Integrationsarbeit bauen kann. Während der Formalisierungsgrad und der Professionalisierungsgrad (der koordinierenden Stelle) also hoch sind, sind Zentralisierungsgrad (durch Verteilung der Aufgaben auf verschiedene Akteure) und Personenabhängigkeit (durch Formalisierung des Ansatzes) eher niedrig.

▲ Formalisierungsgrad ▼ Zentralisierungsgrad ▼ Personenabhängigkeit ▲ Professionalisierungsgrad

Typ 7

One-Stop Shop

Zahlreiche – im Idealtyp: alle – integrationsrelevanten Aufgabenbereiche werden in einer Organisationseinheit zusammengefasst. Hieraus entstehen beispielsweise neue „Migrationsämter“. Dies kann beispielsweise bedeuten, dass die Leistungsgewährung für Asylsuchende aus der allgemeinen Sozialleistungsgewährung herausgelöst wird und gemeinsam mit Ausländerbehörde und Integrationsbeauftragtem in eine spezialisierte Einheit überführt wird. Entsprechend sind Formalisierungsgrad, Zentralisierungsgrad und Professionalisierungsgrad hoch, die Personenabhängigkeit dagegen niedrig.

▲ Formalisierungsgrad ▲ Zentralisierungsgrad ▼ Personenabhängigkeit ▲ Professionalisierungsgrad

3.1.1 Agenten ohne Steuerungsanspruch

Auch wenn keine explizite Organisationseinheit für die Koordination von Migrationsfragen eingerichtet wird, reagierten doch einige Verwaltungen auf die Zuwanderung der Jahre 2015/16 mit einer personellen Aufstockung und/oder teilweisen Erweiterung der Aufgabenbereiche in diversen Ämtern. Dies betraf beispielsweise die Leistungsgewährung nach Asylbewerberleistungsgesetz oder zusätzliches Personal im Bereich des Wohnraummanagements. Hier sprangen auch mehrere kreisangehörige Kommunen mit eigenen Finanzmitteln ein:

„Ja, natürlich. Ich habe hier beachtliche Stellenanteile schaffen müssen, die wir aus dem Gemeindehaushalt finanziert haben. Ich habe das Personal erhöhen müssen.“

(Kreisangehörige Kommune, #78)

Es gab auch Bestrebungen gezielt mehrsprachiges Verwaltungspersonal einzustellen, um Sprachbarrieren zwischen Geflüchteten und Verwaltungsmitarbeitenden zu reduzieren:

„Wir haben auch bei Neueinstellungen dann vermehrt drauf geschaut, ob da Personen mit Migrationshintergrund dabei sind, [...] Wir haben dann eine Person eingestellt, die Farsi kann, wir haben eine Person eingestellt, die Arabisch spricht. Und das hilft einfach bei der täglichen Arbeit, ja, immens.“

(Kreisangehörige Kommune, #51)

In einer weiteren Kommune wurde keine neue Stelle geschaffen, sondern die vorhandene Stelle des/der Gleichstellungsbeauftragten mit Migrations- und Integrationsaufgaben erweitert. Obwohl die Person ihre Aufgaben und Pflichten ernst nahm und bemüht war, eine stärkere

Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren herzustellen, wurde die Arbeit als unterstützende Maßnahme für den Landkreis wahrgenommen, bei dem auch die Hauptverantwortung für Integrationsarbeit gesehen wurde (Kreisangehörige Kommune, #30).

Maßnahmen der Aufstockung und Ausweitung von Aufgaben dienten in erster Linie der Erfüllung von Pflichtaufgaben und sorgen im Wesentlichen für eine schnellere und effektivere Bearbeitung von Anträgen und Aufträgen. Dies wiederum ermöglicht den Zugewanderten beispielsweise, schneller an Sprachkursen teilnehmen zu können. Auch wenn in diesem Typ also nicht versucht wird, Integration als Gesamtprozess zu steuern, sind die entsprechenden Kommunalverwaltungen durchaus aktiv darin, Integrationsprozesse in ausgewählten Bereichen erfolgreich zu gestalten.

3.1.2 Bürgermeister als Integrationsmanager

Gerade in ländlicheren, kreisangehörigen Gemeinden sind es häufig die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die den Mangel an formalen Strukturen durch persönliches Engagement und Netzwerke ausgleichen. Sie sind Integrationsbeauftragte, Koordinatoren und manchmal auch integraler Teil des lokalen ehrenamtlichen Helferkreises:

„Der Integrationsbeauftragte oder letztendlich derjenige, der sich um die Flüchtlinge kümmert, ist der Bürgermeister, [...]. Also wenn wir sehen, dass irgendwo Probleme sind, ich besuche die auch ab und zu, spreche mit ihnen, gibt es irgendwas, können wir irgendwo helfen und so weiter und so fort. Ja, das ist aber soweit alles in Ordnung. Wenn wir helfen können, machen wir das. [...] Auf dem Dorfe läuft so was anders ab.“

(Kreisangehörige Kommune, #8)

Ob die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister eine derart aktive Rolle einnimmt, hängt nicht von der Parteizugehörigkeit ab. Diese wird in den von uns untersuchten Kommunen dieses Typs kaum erwähnt. Wichtiger scheint zu sein, dass gerade in kleineren Gemeinden Bürgermeister gleichzeitig zentrale Funktionsträger zivilgesellschaftlicher Organisationen sind (z. B. Sportverein, Kirchengemeinde) und als solche eine natürliche Brücke zwischen Verwaltung und freiwillig Engagierten schlagen können.

3.1.3 Outsourcing

Als Outsourcing kann man die Praxis einiger Kommunen bezeichnen, bestimmte Aspekte kommunaler Integrationsarbeit bis hin zur Federführung bei strategischen Prozessen an Dritte zu übertragen. In der Forschung seit vielen Jahren untersucht und kritisch diskutiert wird beispielsweise die Übertragung der Unterbringungsaufgaben an Zivilgesellschaft oder gar private Unternehmen (u. a. Kritzman-Amir 2011). Aber auch strategische Fragen, wie etwa die Erstellung eines Integrationskonzeptes, werden vereinzelt komplett ausgelagert. In den von uns untersuchten Fällen handelte es sich allerdings häufiger um die befristete kommunale Finanzierung von Mitarbeitenden in Wohlfahrtsverbänden zur Begleitung der Migranten oder zu Aspekten der Unterbringung:

„Strukturen gibt es bei uns direkt nicht. Wie gesagt, der Mitarbeiter, der dort von der AWO angestellt wurde. Das sind [solche] neue Strukturen, weil die Arbeiterwohlfahrt hat hier im Landkreis die Betreuung dann als freier Träger übernommen.“

(Kreisangehörige Kommune, #22)

Auftraggeber waren nicht in allen Fällen die (kreisangehörigen) Kommunen selbst, sondern teilweise der Landkreis:

„Dazu haben wir ja entsprechend das Landratsamt beauftragt, das dann wieder sich des DRKS [Deutschen Roten Kreuzes] bedient, die uns dann Sozialarbeiter schicken sollten als Integrationsmanager, die die Menschen in den anderen Aspekten begleiten sollen.“

(Kreisangehörige Kommune, #78)

Teilweise resultiert dieser Zugang aus einem Gefühl der mangelnden Zuständigkeit oder den mangelnden Finanzmitteln innerhalb der Kommune. In diesem Zusammenhang betonen einige Kommunen ihre Dankbarkeit gegenüber dem Landkreis und seiner Bereitschaft für die kreisangehörigen Kommunen Strukturen zu schaffen.

Neben der Beauftragung von Wohlfahrtsverbänden griffen einige Kommunen vor allem im Bereich der Unterbringungen auch auf gewerbliche Dienstleister zurück:

„Und diese Ausstattung der Wohnungen, das haben wir auch alles selbst gemacht zu dem Zeitpunkt bis es irgendwann zu viel war und ich zwar auch noch die [...] Ausstattung gemacht habe, aber mir einen Hausmeisterservice herangezogen habe und gesagt habe, du musst jetzt für mich flitzen, ich kriege das gar nicht mehr gebacken, ich kann hier nicht aus dem Büro vor lauter Asylbewerbern.“

(Kreisangehörige Kommune, #37)

Das Outsourcing von einigen Dienstleistungen und Integrationsaufgaben ist selbstverständlich kein exklusives Merkmal einiger weniger Kommunen, sondern erfolgt nahezu flächendeckend. In unserem Sample existierten jedoch einige Kommunen, die ausschließlich eine „fremdorganisierte“ Struktur aufzuweisen hatten und selbst überwiegend passiv blieben.

3.1.4 Freiwillig Engagierte als Integrationsmanager

In einigen kreisangehörigen Kommunen stellen Ehrenamtliche, sei es durch Initiativen und / oder Vereinsarbeit, die einzigen Akteure des Integrationsmanagements dar. Die örtlichen politischen Gremien und Verwaltungen sind sich dessen meist bewusst und sehen dies in der Regel als positive Entwicklung:

„[A]lso das ist bei uns auch die Stärke, das über die Verein- oder Verbandsarbeit [zu bearbeiten].“

(Kreisangehörige Kommune, #12)

„[Die Ehrenamtlichen] gehen auf die zu, da brauchen wir uns gar keine Gedanken zu machen darüber, das ist selbstverständlich.“

(Kreisangehörige Kommune, #8)

Begründet wurden diese positive Einschätzung und die Zurückhaltung der Verwaltung beispielsweise mit der vermeintlich größeren Nähe des Ehrenamts zu den Geflüchteten:

„[Je] dichter man da an den Flüchtlingen dran ist, umso einfacher gelingt auch Integration.“

(Kreisangehörige Kommune, #51)

Nach der Hochphase von 2015 / 16 ebte zwar der „Hype der Hilfsbereitschaft“ (Kreisangehörige Kommune, #46) in den meisten Kommunen deutlich ab. Doch die freiwillig Engagierten – Initiativen, Vereine, Kirchengemeinden – wurden von der Verwaltung teilweise weiterhin als semi-professionelle Akteure wahrgenommen, die selbstständig und eigenverantwortlich für Integrationsaufgaben zuständig waren. Der Formalisierungsgrad der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Ehrenamt ist sehr unterschiedlich. Er reicht von Kommunen, in denen Ehrenamtliche die Hauptarbeit leisten und kommunale Aufgaben übernehmen, bis hin zu Kommunen, in denen Verwaltungen (oder Wohlfahrtsverbände) gezielt „Ehrenamtskoordinatoren“ einstellen. Deren Hauptaufgabe liegt darin, ehrenamtliche Strukturen zu erhalten und zu unterstützen, aber bis zu einem gewissen Grad auch nach den Vorstellungen der Kommune zu steuern.

3.1.5 Professionelle Integrationsmanager als Einzelkämpfer

In manchen kleineren und ländlicheren Kommunen wurden gezielt Personalstellen geschaffen, die für die Ausgestaltung und Koordinierung des Themas Integration verantwortlich sind. Dies bedeutet, es wurde keine zusätzliche Verwaltungsstruktur in Form von Abteilungen, Fachbereichen oder Stabstellen geschaffen, sondern die Personalstelle mit dem Aufgabenzuschnitt der „Integration“ oder „Flüchtlingsarbeit“ in einem bereits vorhandenen Verwaltungsbereich verortet. Wurde dies nicht durch weitere Maßnahmen (z. B. Mainstreaming, s.u.) ergänzt, wurden innerhalb der Verwaltung in der Regel alle kommunalen Integrationsaufgaben mit ein bis zwei Personen assoziiert.

Je nach Kommune zeigen sich große Unterschiede hinsichtlich der Bandbreite der Aufgaben als auch bezüglich der Verortung innerhalb der Verwaltungshierarchie. Nicht immer erscheint die Zuordnung auf den ersten Blick logisch. So wurde in einem Fall eine neue sozialpädagogisch orientierte Stelle im „Amt für Ordnung und Sicherheit angesiedelt. Dabei handelt es sich um eine halbe und befristete Stelle, die sozialpädagogische Tätigkeiten innerhalb der Flücht-

lingsarbeit wahrnimmt. In einer anderen Kommune wurde eine Stelle mit derselben Aufgabenbeschreibung im Sachbereich „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ beim Bürgermeister angedockt (Kreisangehörige Kommune, #14).

In Kommunen, in denen einzelne Personalstellen mit dem Thema betraut sind, nimmt die Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen sowie freien Trägern einen besonderen Stellenwert ein. In einigen Kommunen ist die neue Stelle auch explizit für diesen Zweck geschaffen worden, wie die konkrete Bezeichnung „Ehrenamtskoordinator oder Ehrenamtsansprechpartner“ (Kreisangehörige Kommune, #19) verdeutlicht. Ähnlich wie bei zahlreichen Kommunen ohne formale Verwaltungsstrukturen, leisten Wohlfahrtsverbände und Ehrenamtliche einen großen Teil der Integrationsarbeit, haben aber immerhin eine Ansprechperson in der Verwaltung.

Die Etablierung von einzelnen Personalstellen mag in kleineren, kreisangehörigen Kommunen zwar die Personalstärke betreffend ausreichend sein, jedoch berichteten unsere Gesprächspartnerinnen und -partner, dass die eigene Position eine ämterübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung kaum ermöglichte. Zusätzlich einschränkend wirkt die Reduzierung der Integrationsarbeit auf bestimmte Themengebiete. Die thematische Erweiterung und Ausgestaltung obliegt dem Engagement und Können der Einzelpersonen im Wechselspiel mit zivilgesellschaftlichen Akteuren.

3.1.6 Mainstreaming

Die Verteilung von Integrationsaufgaben auf mehrere Dezernate oder Abteilungen war in zahlreichen der untersuchten Städte oder Landkreise üblich und dürfte auch bundesweit die Regel sein. Dies kann nicht überraschen, liegt es doch im viel besprochenen Charakter des Politikfelds als Querschnittsaufgabe begründet (dazu u. a. Reichwein 2018: 696; Kühn 2018: 25 ff.). Diese Perspektive war in den befragten Kommunen, insbesondere (kreisfreien und kreisangehörigen) Städten und Landkreisen, weit verbreitet:

„Und da Migration am Ende eine Querschnittsaufgabe [...] ist, zieht sich das auch durch nahezu alle Teile der Verwaltung. Also Sie werden kaum einen Bereich unserer Verwaltung finden, der dort nicht in irgendeiner Form auch benannt ist.“

(Kreisfreie Stadt, #87)

„Also ich glaube, Integration ist immer eine Querschnittsaufgabe. [...] Da muss man sich das so vorstellen: Die Leute, gerade die neu Zugewanderten, sprechen als Erstes bei den Kollegen aus dem Bereich Soziales vor. Dann wird aber in diesem Erstgespräch schon geklärt, sind da Kinder dabei. Dann kommt der Fachdienst dazu, der den Bereich Schule betreut, beziehungsweise auch der Fachdienst Kindergärten. Kommt auch immer auf die Familien an, welche Ämter die dann direkt einbeziehen. Geht aber dann weiter, bei der Unterbringung von den Flüchtlingen, wird das Ordnungsamt gegebenenfalls eingebunden. Durchzieht sich also eigentlich durch alle Ämter, die wir hier im Hause haben. Natürlich sind auch einzelne Ämter, wie die Kämmerei jetzt zum Beispiel, weniger betroffen. Aber grundsätzlich ist Integration hier eine Querschnittsaufgabe.“

(Kreisangehörige Kommune, #51)

Um einer inhaltlichen Zersplitterung und widersprüchlichen Maßnahmen entgegen zu wirken, bauten einige der untersuchten Kommunen zusätzlich zu dieser bloßen Feststellung auf eine koordinierte ämter- und ressortübergreifende Zusammenarbeit im Sinne eines Mainstreaming-Ansatzes. Unter dem Begriff des Mainstreaming lassen sich recht unterschiedliche programmatische Konzepte verstehen. In der Integrationspolitik ist damit meist ein inklusiver Ansatz gemeint, der versucht, Migrationssensibilität in Regelstrukturen einzuführen. Kommunen, die wir diesem Typ zuordnen, ging es nicht nur um den Austausch und Vernetzung von migrationsspezifischen Akteuren eines Dezernates untereinander (wie z. B. Flüchtlingskoordinatoren und Bildungs koordinatoren für Neuzugewanderte). Vielmehr waren sie bemüht, auch Einheiten anderer Dezernate zu involvieren. Während ein so verstandenes Integrationsmanagement

in einigen der untersuchten Kommunen bereits seit vielen Jahren ein festgeschriebener Bestandteil des Arbeitsverständnisses im Bereich von Integration war, hatten sich in anderen Kommunen erst nach 2015 ämterübergreifende Austausch- und Arbeitsweisen entwickelt. So wurde in einem Interview eine mittlerweile aufgelöste Taskforce als Hauptgrund für die heutige gute Zusammenarbeit genannt:

„Die können plötzlich zum Telefon greifen und sagen: Mensch, den habe ich schon mal gesehen in der Taskforce und dann geht es eben schlichtweg schneller, als vorher, wenn man irgendeinen unbekannten Mitarbeiter, in dem der Baubewilligungsbehörde oder in dem irgendetwas anderem, ja, [wenn] man die halt anschreibt und praktisch über den normalen Briefverkehr geht.“

(Kreisfreie Stadt, #16)

Wie hier, so wurden informelle Netzwerke und gemeinsame Erfahrungen aus der Zeit hoher Zuwanderung (2015/16) häufig als entscheidend für das Gelingen von Mainstreaming-Ansätzen benannt. Teilweise wurde auch versucht, wichtige Aspekte einer Kooperation zu formalisieren, insbesondere, wenn nicht-kommunale Akteure, wie Handwerkskammern oder die Bundesagentur für Arbeit involviert waren:

„Und das ist ein Projekt, wo wir auch einen Kooperationsvertrag geschlossen haben mit dem Jobcenter, der Agentur, den Handwerkskammern, der Ausländerbehörde und uns als Landkreis, dass wir in diesem Punkt eben besonders zusammenarbeiten in diesem Projekt und das klappt, ehrlich gesagt, hervorragend.“

(Landkreis, #18)

Allerdings wurde in einigen Interviews auch deutlich, wo die Grenzen eines Mainstreaming-Ansatzes liegen. Ohne zentrale Koordinierung – und möglicherweise auch Weisungsbefugnis der koordinierenden Stelle – sahen einige Gesprächspartner die Gefahr von Verantwortungsdiffusion steigen.

„[Der] Mainstreaming-Ansatz, den man verfolgt hat 2016/17 nach dem Motto, alle Regeldienste müssen eingebunden sein, müssen sich dieser Zielgruppe auch annehmen. Und man hat aber gemerkt, würde ich jetzt behaupten, aus meiner Perspektive, dass das nicht schlagkräftig ist. So, also diese Strukturen sind noch nicht so weit im Mainstreaming, um Verantwortung zu übernehmen für Integration und brauchen eigentlich noch eine zentrale Steuerung von oben.“

(Kreisfreie Stadt, #32)

Dieses Problem ist typisch für Querschnittsaufgaben und Mainstreaming-Ansätze und wird für den Integrationsbereich seit Jahren als potenzielle „strukturelle Überforderung“ (Gehne und Kurtenbach 2018: 306) diskutiert. Für die untersuchten Kommunen gilt daher auch: Insbesondere zahlreiche kreisfreie Städte und Landkreise nahmen für sich in Anspruch, im Sinne einer Querschnittsaufgabe zu handeln. Bei näherer Betrachtung wurde dieses Versprechen jedoch nur in wenigen Fällen wirklich vollumfänglich eingelöst. Kommunen, die ausschließlich dem Idealtyp „Integrationsmanagement als Querschnittsaufgabe“ zuzuordnen sind, gibt es daher kaum. Meist wird der Typ ergänzt durch eine starke informelle Komponente. Eine Alternative, tatsächlich einen praxistauglichen Whole-of-Government-Ansatz (siehe z. B. Christensen und Lægread 2007; Ohliger und Meshgenna 2017) zu realisieren, sehen immer mehr Kommunen in der Entwicklung einer zentralisierten Struktur, wie sie im Folgenden beschreiben wird.

3.1.7 One-Stop Shop

Dieser Idealtyp kommunalen Integrationsmanagements ist durch den Versuch gekennzeichnet, alle relevanten kommunalen Organisationseinheiten zum Thema Migration – und teilweise auch externe Akteure – räumlich und organisatorisch in unmittelbare Nähe zueinander zu bringen. Eine solche Zentralisierung von migrationsbezogenen Aufgaben sorgt dafür, dass die gesamte Bandbreite der Themenfelder unter einem Dach bearbeitet wird. Auch potenzielle strukturelle Spannungen zwischen verschiedenen Aufgaben – etwa aufenthaltsbeendende Maßnahmen und Arbeitsmarktintegration – werden hier organisatorisch vereint. Widersprüche lassen sich so nicht lösen, aber zumindest transparent bearbeiten. Eng verbunden mit diesem Ansatz ist auch der Versuch, ein Servicezentrum für Migrantinnen und Migranten einzurichten, das als One-Stop Shop alle migrationsbezogenen Dienstleistungen vereint. Häufig erhalten die neu entstehenden Organisationseinheiten den Titel eines „Migrationszentrums“ oder einer „Migrationsagentur“. Eine interviewte Person brachte den Ansatz auf den Punkt:

„Das heißt im Prinzip alles von der Wiege bis zum Tod für alle Zuwanderergruppen.“

(Landkreis, #28)

Obwohl die lokale Praxis und der Umfang der Zentralisierung recht unterschiedlich sein können, zeigt sich, dass bei einer größeren Restrukturierung zumindest die Pflichtaufgaben, also z. B. die Umsetzung des Ausländerrechts sowie die Sicherung des Lebensunterhalts der Asylsuchenden an einem Ort bearbeitet werden sollen:

„Also Migrationszentren, wo also Behörden also praktisch in einer Struktur zusammensitzen. Also Mitarbeiter aus dem Sozialbereich, die dafür zuständig sind, Mitarbeiter aus der Ausländerbehörde und aus dem Gesundheitsamt.“

(Landkreis, #13)

Hinzu kommen freiwillige Aufgaben, etwa aus den Bereichen Arbeitsmarktintegration oder soziale Teilhabe, und Stellen aus Landes- oder Bundesprogrammen:

„[Die Kommune hat den] Stab Migration auch gegründet, der aus dem Bereich des Asylbewerberleistungsgesetz[es], der Ausländerbehörde und verschiedenen Projekten, die im Bereich der Migrantenintegration tätig sind, besteht, wie das Projekt Integration durch Eingliederung ins Erwerbsleben [...], wir haben die [Programmname]- Landesprogramme der Fallmanager und Koordination hier und auch die Bildungskoordination im [Name der Kommune].“

(Landkreis, #6)

Auch wenn nur wenige Kommunen in unserem Sample eine umfassende Zentralisierung vorgenommen haben, war das Bemühen darum besonders in Landkreisen und kreisfreien Städten sichtbar. Dies hängt sowohl mit der bei diesen Kommumentypen verorteten Zuständigkeit für die zu zentralisierenden Aufgaben, als auch der Größe der Kommune und den daraus resultierenden Bedarfen zusammen. Gerade wenn Landkreise mit bis dato geringer Migrationserfahrung ihr Portfolio neu ausrichten, wird der Zentralisierung immer wieder Vorrang gegenüber einem Integrationsmanagement als Querschnittsaufgabe eingeräumt. Aber auch in zahlreichen kreisfreien Städten wurde und wird bis heute über die Frage diskutiert, wie dem Typus des One-Stop Shop näher gekommen werden kann.

3.2 Stagnation und Wandel im kommunalen Integrationsmanagement

Migration und Integration sind für einige Kommunen seit Jahrzehnten ein relevantes Thema (Gesemann & Roth 2018), das allerdings sehr unterschiedlich organisiert wurde (Bogumil et al. 2017). Auch kleinere, ländlichere Gemeinden haben ihre Erfahrung mit Migration – etwa aus den Flüchtlingsbewegungen der 1990er Jahre oder aus der Aufnahme von Spätaussiedlern. Hier wurden Integrationsstrukturen aber selten aufrechterhalten und Wissen kaum systematisch konserviert und aktualisiert. Insofern sahen sich die untersuchten Städte, Landkreise und Gemeinden sehr unterschiedlich auf die erhöhte fluchtbedingte Zuwanderung ab etwa 2013 vorbereitet. **Etwa zwei Drittel der untersuchten Kommunen sahen in den veränderten Bedingungen einen Anlass, ihre integrationspolitischen Strukturen an die neuen Herausforderungen anzupassen. Auf Landkreisebene hat dabei der umfassendste institutionelle Wandel stattgefunden: Alle 24 untersuchten Landkreise veränderten ihre Verwaltungsstrukturen, kein einziger hat den Status Quo beibehalten. Doch auch sämtliche kreisfreien Städte haben ihre organisationalen Antworten auf Migration und Integration auf den Prüfstand gestellt. Am wenigsten Veränderung gab es bei den kreisangehörigen Kommunen, bei denen weniger als die Hälfte Anpassungen vornahm.**

Wir werden im Folgenden versuchen, die institutionellen Anpassungen in den untersuchten Kommunen zu kategorisieren und dabei auch Tendenzen und Bewegungen innerhalb und zwischen den oben beschriebenen Typen kommunalen Integrationsmanagements erkennbar zu machen. Grundsätzlich lässt sich unterscheiden zwischen

- 1 Kommunen, die keine Anpassungen vornahmen,**
- 2 Kommunen, die gänzlich neue Strukturen in unterschiedlichem Umfang etablierten,**
- 3 Kommunen, die Vorhandenes ergänzten, und**
- 4 Kommunen, die verschiedene Bereiche fusionierten.**

Auch hier gilt: Es handelt sich tendenziell um Idealtypen der organisationalen Reaktionen, die sich abhängig von lokalen Gegebenheiten, unterschiedlichen Bedarfen und politischen Rahmenbedingungen weiterhin in Bewegung befinden.



3.2.1 Keine Anpassungen: Kommunen zwischen Selbstsicherheit und Passivität

29 von 92 untersuchten Kommunen (31,5 Prozent) haben keine Veränderungen im Integrationsmanagement vorgenommen. 25 davon sind kreisangehörige Kommunen, die als ländlich bis sehr ländlich einzustufen sind und eine weniger gute sozioökonomische Lage aufweisen. Vier sind sehr ländliche kreisangehörige Kommunen mit einer guten sozioökonomischen Lage. Wenn ein institutioneller Wandel ausblieb, waren also ausschließlich kreisangehörige Kommunen betroffen.⁹

Der Verzicht auf Anpassungen der integrationspolitischen Strukturen lässt sich auf eine Vielzahl von Gründen und Motivationen zurückführen. In den Interviews wurden zwei Gründe besonders hervorgehoben: Erstens wäre ein neues Steuerungsmodell nicht notwendig, da die Zahlen zu niedrig seien und / oder die bestehenden Strukturen ausreichten. Zweitens würden rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen die Handlungsspielräume der Kommune deutlich limitieren. Auf beide Begründungen gehen wir im Folgenden näher ein.

3.2.1.1 Keine Notwendigkeit zur Veränderung

In einigen kleineren und / oder ländlicheren kreisangehörigen Kommunen wurde artikuliert, dass es keine Notwendigkeit gäbe, die Steuerung und Organisation lokaler Integrationsarbeit zu verändern. Hierbei sahen die Gesprächspartner besonders die verhältnismäßig niedrige Zahl an Geflüchteten im Vergleich zu städtischen und / oder größeren Kommunen als ausschlaggebendes Kriterium:

„[...] mit den fünfzig Personen, diemachen, ich sage jetzt mal, keinen großen Mist. Das kann hier so mit aufgefangen werden, also.“

(Kreisangehörige Kommune, #70)

Immer wieder wurden zudem Besonderheiten ländlicherer Räume als Stärke genannt, die es ermöglichen würden, die Menschen leichter und geradezu organisch, d. h. ohne Notwendigkeit strategischer Integrationsarbeit, in die örtliche Gesellschaft zu integrieren:

„Aber Sie müssen halt immer die Relation sehen, im ländlichen Raum sind das nicht die Massen. Ich kenne andere Fälle [Nennung von Großstädten, d.A.], da ist es wesentlich schwieriger [...], diese Probleme [fehlende Akzeptanz der Geflüchteten durch die Einwohner der Kommune, d.A.] hatten wir hier nicht.“

(Kreisangehörige Kommune, #45)

In kleineren Städten und / oder ländlicheren Kommunen stünde der direkte Kontakt und Austausch zwischen den Bürgerinnen und Bürgern im Fokus – „man kennt sich“ (Kreisangehörige Kommune, #15). Außerdem wurde teilweise auch auf vorhandene migrantische Netzwerke verwiesen, die ein kommunales Engagement erübrigen:

⁹ Für methodisch interessierte Leser: Dies ließe sich in der Sprache der Qualitative Comparative Analysis auch als hinreichende Bedingung für das Outcome „keine Veränderung“ lesen. Detaillierte Analysen der hier vorgestellten Ergebnisse mit dieser Methode werden gesondert für das akademische Fachpublikum publiziert.

„[...] da wohnen ja auch z. B. Menschen mit Migrationshintergrund und Flüchtlinge, die schon dezentral untergebracht werden, die sind ja dann auch alle mit eingebunden.“

(Kreisangehörige Kommune, #15)

Teilweise wurde das Fehlen von spezifischen Integrationsstrukturen aber auch inhaltlich begründet. Anstelle Sonderprogramme aufzubauen, sollten auch Neuzugewanderte von Regelangeboten profitieren. Dahinter verbarg sich oft der Wunsch neuankommende Menschen ohne öffentlichkeitswirksame Maßnahmen teilhaben zu lassen. Gerade kleinere ländlichere Kommunen erhofften sich, auf diese Weise negativen Ressentiments der Bevölkerung und Neiddebatten über Sonderprogramme entgegen zu wirken. Hinzu kam mancherorts der inklusive Anspruch, Geflüchtete von Beginn an als Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Ortes zu verstehen:

„Nein, nein, ganz normal integriert, diese Aufgabe. Da haben wir nichts zusätzlich geschaffen. Das ist so wichtig, wenn Sie Integration, wenn wir es so sagen, Sie wollen integrieren und nicht anfangen dann zu sagen, jetzt ist Sprechstunde für Asylbeschäftigte oder für asylsuchende Einwohner. Nein, die kommen genauso wie jeder andere.“

(Kreisangehörige Kommune, #82)

Die Abwesenheit zentraler Steuerungsmodelle bedeutet nicht, dass es keinerlei Angebote für die Neuzugewanderten in diesen Kommunen gab. Diese wurden jedoch häufig über freiwilliges Engagement oder freie Träger bereitgestellt. Dabei lässt sich durchaus eine Abweichung von bundespolitischen Vorgaben beobachten – und damit ein eigenständiges politisches Agieren der Kommune:

„Und [wir] haben vom ersten Tag an, entgegen den Regelungen der Bundesrepublik, die [Geflüchteten] eingeladen und sie hatten vom ersten Tag an bei uns die Möglichkeit, mit den ehrenamtlichen Leuten, die ich hatte, Deutsch zu lernen.“

(Kreisangehörige Kommune, #82)

„Ich glaube, wir müssen uns von dem Gedanken verabschieden, dass wir hier explizit ein Amt haben für Integration, deshalb muss ich dann auch immer ein bisschen ausholen um Ihnen das zu verklickern, dass wir nicht explizit Beschlüsse nur für Integration fassen.“

(Kreisangehörige Kommune, #15)

3.2.1.2 Rechtliche und finanzielle Spielräume als limitierende Faktoren

Ein inklusiver Ansatz wurde allerdings nur selten inhaltlich begründet, sondern ergab sich – wie im obigen Zitat aus Kommune #15 – auch aus einem ganz pragmatischen Blick auf die vorhandenen Spielräume vor Ort: Die Kommune würde gerne mehr machen, sah sich aber rechtlich und finanziell nicht dazu in der Lage. Auch andere Kommunen würden sich dagegen gerne auf ihrer Ebene auf migrationspolitische Herausforderungen einstellen, nahmen Spielräume aber als derart eingeschränkt wahr, dass sie passiv blieben:

„Wir haben einen defizitären Haushalt. Das ist bei Kommunen, die vielleicht Überschuss im Haushalt haben, ist das vielleicht einfacher. Aber wir hängen am Tropf von Zuschüssen und wenn ich da jetzt eine Stelle Integrationsbeauftragter oder Integrationsbeauftragte einrichten würde, hätte ich vermutlich Probleme, das zu begründen.“

(Kreisangehörige Kommune, #62)

Interessant ist in diesem Fall, dass ein Antrag auf eine neue Stelle im Vorgriff auf die vermuteten Probleme bei der Durchsetzung unterblieb. Es kam in solchen Fällen also gar nicht erst zur politischen Diskussion der Frage, ob die knappen kommunalen Mittel für die Koordination von Integrationsarbeit ausgegeben werden sollen. Daher lässt sich weder davon sprechen, dass die Mittelknappheit ursächlich für die ausbleibenden Strukturen sei, noch davon, dass der politische Wille fehle. Stattdessen sorgt die Wahrnehmung der finanziellen Situation und der politischen Durchsetzbarkeit durch die lokalen Verwaltungsakteure dafür, dass eigene integrationspolitische Ansätze gar nicht erst auf die Agenda kommen.

Einige ländliche kreisangehörige Kommunen beriefen sich auch explizit auf ihre rechtlich festgeschriebenen Pflichtaufgaben und verstanden sich nicht als verantwortliche Initiatoren von Integrationsmaßnahmen. Vielmehr nahmen sie die Rolle rein reaktiver Implementationsagenten ein und konzentrierten sich auf ihre gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben, beispielsweise in der Unterbringung von Geflüchteten:

„Die gemeindliche Zuständigkeit, die formale Zuständigkeit. Wir sind dafür da, die Menschen unterzubringen.“

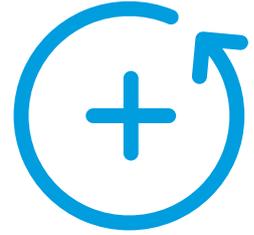
(Kreisangehörige Kommune, #78)

Entsprechend sahen zahlreiche kreisangehörige Kommunen auf ihrer Ebene keine Handlungsnotwendigkeiten und eher den Landkreis in der Verantwortung, die erforderlichen Steuerungsmechanismen und Maßnahmen zu schaffen und den kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung zu stellen:

„Da ist es jetzt also auch nicht groß die Möglichkeit umzustrukturieren oder aufzustocken. Und nochmal, die Hauptaufgabe liegt ja beim Landkreis. Der hat ja seine hauptamtlichen Mitarbeiter für die Bereiche, sodass wir hier jetzt nicht uns gezwungen gesehen haben, hauptamtlich aufzustocken. Also Landkreis und der hat natürlich wiederum auch seine Mitarbeiter seit 2015 in dem Bereich aufgestockt.“

(Kreisangehörige Kommune, #90)

Schließlich darf die geringere Veränderungsbereitschaft der kreisangehörigen Kommunen nicht ohne einen Blick auf die Ausgestaltung der Förderprogramme von Landes- und Bundesebene bewertet werden. Seit 2015 ist eine Vielzahl an Förderungsmöglichkeiten im Bereich von Integration ins Leben gerufen worden. Einige Beispiele, die in mehreren untersuchten Kommunen genannt wurden, umfassen die Bildungskoordinatoren für Neuzugewanderte (Bundesprogramm), die Kommunalen Integrationszentren (NRW), das WIR-Programm (Hessen), die Koordinierungsstellen für Integration und Teilhabe (Schleswig-Holstein), das Förderprogramm Integrationsmanagement (Baden-Württemberg) oder die Förderung von Integrationskoordinatoren (Sachsen). Für eine Vielzahl der vorhandenen Förderungsmöglichkeiten sind allerdings nur die Landkreise und die kreisfreien Städte antragsberechtigt. Das hat zur Folge, dass kreisangehörige Kommunen selbst faktisch wenig Planungs- und Handlungsmöglichkeiten in dem Bereich sahen. Die Landkreise müssten daher die Mittel beantragen und sie dann auf die kreisangehörigen Kommunen umverteilen. Nur so hätten diese die Möglichkeit, eigene Strukturen aufzubauen. Nur selten kam es aber zu einem intensiven Austausch zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden über Inhalt und Umfang möglicher Anträge. Zudem merkten Interviewpersonen aus Landkreisverwaltungen an, dass die Antragsstellung auch auf ihrer Ebene nicht problemlos wäre, wie folgendes Beispiel zeigt:



„Und wir müssen das natürlich, a, beantragen und, b, auch im Antrag/ Förderanträge, das wissen Sie, sind kompliziert, da müssen wir natürlich auch Ziele, Maßnahmen, Teilziele benennen und so weiter.“

(Landkreis, #36)

In der Folge hing es häufig an einzelnen Personen oder Organisationseinheiten, ob und was im Landkreis – und mittelbar für die kreisangehörigen Kommunen – beantragt wurde:

„Und wie gesagt, dass sich unser Jugendamt, die ja hier dieses Bildungsbüro Bildung integriert, was ja auch ein bundesweites Projekt ist, sich auch, wie soll ich sagen, bereit erklärt hat zu sagen, okay, wir beantragen die Stelle des Bildungskoordinators für neu Zugewanderte. Das hätten sie auch nicht machen müssen.“

(Landkreis, #28)

In größeren, städtischen Kommunen gab es dagegen meist ein größeres und aktiveres Netzwerk an Akteuren, die in Kooperation verschiedene Fördergelder beantragten. Hier schreckte man auch weniger vor den als kompliziert empfundenen EU-Finanzierungen zurück: „Ich habe sehr viele Fördermittel, v. a. ESF-Gelder“ (Kreisfreie Stadt, #17)

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass der Verzicht auf institutionelle Änderungen viele Gesichter hat. Es finden sich unter den vermeintlich „stagnierenden“ Fällen sowohl Kommunen, die durchaus aktiv und selbstbewusst agieren und dabei einen inklusiven Ansatz verfolgen. Idealtypisch ließ sich diese Haltung als aktives Beharren auf dem Status Quo einordnen (active persistency). Bei anderen wiederum speist sich die Zurückhaltung aus mangelnder Notwendigkeit, einer vermeintlichen Nicht-Zuständigkeit und/oder der Wahrnehmung finanzieller Einschränkungen. Dies ließe sich als passives Beharren auf dem Status Quo verstehen (passive persistency). In der Empirie sind diese idealtypischen Haltungen selbstverständlich nicht immer so leicht zu trennen. Die reale Praxis in einer Kommune, die

keine Veränderungen ihrer integrationspolitischen Organisation vorgenommen hat, ist daher eher auf einem Kontinuum zwischen diesen beiden Polen anzusiedeln. Mit Blick auf die oben genannten Typen des Integrationsmanagements überwogen bei den Kommunen, die nach 2015 keine Veränderung vornahmen, Elemente des informellen Integrationsmanagements (Typen 1 – 4).

3.2.2 Neuetablierung: Erweckung eines vergessenen Politikfelds

Einige Kommunen, die vorher keine Personalstellen und / oder Fachbereiche, Ämter, Abteilungen etc. hatten, die mit dem Thema Integration betraut waren, initiierten erst im Zuge der erhöhten Zuwanderung nach 2015 formellere Integrationsstrukturen jenseits von losen Netzwerken, Absprachen und Kooperationen zwischen den Ämtern oder mit externen Akteuren. In 17 von 45 kreisangehörigen Kommunen (37,8 Prozent der kreisangehörigen Kommunen im Sample) wurde die Etablierung des Integrationsmanagements als neue Aufgabe wahrgenommen. Acht dieser 17 Kommunen verfügten über eine gute, neun über eine weniger gute sozioökonomische Lage. Von den insgesamt 23 kreisfreien Städten wurden in sechs neue Strukturen gegründet (26,1 Prozent der kreisfreien Städte im Sample). Vier dieser Städte sind durch eine weniger gute, zwei durch eine gute sozioökonomische Lage gekennzeichnet. Darüber hinaus kam es auch in neun von 24 Landkreisen (37,5 Prozent der Landkreise im Sample) zur Etablierung von gänzlich neuen Strukturen. Diese Landkreise weisen mit Ausnahme eines Landkreises eine weniger gute sozioökonomische Lage auf. Aus der Gesamtschau lässt sich zunächst folgern, dass die Neuetablierung eines Integrationsmanagements nicht in Zusammenhang mit der sozioökonomischen Lage steht. Gleiches gilt für die parteipolitische Prägung, die sehr divers ist. Entscheidender war die bisher geringe Beschäftigung mit Migrationsfragen, die nun durch Politik und Verwaltung nicht mehr ignoriert werden konnten.

Eine Neugründung im Sinne eines One-Stop Shops ist eher die Ausnahme. Stattdessen kam es in kleineren kreisangehörigen Kommunen ohne vorherige Strukturen häufig zu niederschweligen und temporären Maßnahmen. Diese waren beispielsweise dadurch gekennzeichnet, dass neu angestellte Personen keine ausreichende Qualifikation für die Stelle mitbrachten und/oder die Rückbindung an die Verwaltung nur sehr lose erfolgte. In diesen Fällen waren keine Bestrebungen für eine Institutionalisierung erkennbar:

„Und wir haben Einzelpersonen, die wir da auch auf 450-Euro-Basis da quasi beschäftigen, die sich halt um die Flüchtlinge auch kümmern. Und jetzt auch noch mit ein Stück weit in den Familien zuarbeiten oder helfen, wenn da einfach Fragen sind.“

(Kreisangehörige Kommune, #77)

Die Kommunen, die eine Neugründung des kommunalen Integrationsmanagements nach 2015 vollzogen, sind daher häufig dem Typ 5 (Professionelle Integrationsmanager) und/oder den Typen des informellen Integrationsmanagements (Typ 1–4) zuzuordnen.

3.2.3 Ergänzung bestehender Strukturen: Vorhandenes besser machen

Einige Kommunen, die bereits vorher phasenweise und/oder regelmäßig mit Zuwanderung konfrontiert waren und folglich Integrationsstrukturen ausgebildet haben, vergrößerten nach 2015 ihre Kapazitäten durch neue Personalstellen oder unterstützende Strukturen. Dies trifft auf fünf der 23 kreisfreien Städte (21,7 Prozent der kreisfreien Städte im Sample) mit überwiegend sozioökonomisch weniger guter Lage zu. Demgegenüber stehen nur drei der 24 Landkreise (12,5 Prozent der Landkreise im Sample), die durch hohe Ländlichkeit und eine weniger gute sozioökonomische Lage gekennzeichnet sind.

Es lässt sich zudem zwischen Kommunen unterscheiden, die bereits vor 2015 über eine elaborierte und ausgedehnte Struktur des Integrationsmanagements verfügten (v. a. Städte), und jenen die noch relativ wenig Strukturen hatten,

„weil bis dahin, Integrationsarbeit bei uns hier nur eine Randerscheinung war.“

(Kreisangehörige Kommune, #53)

In einigen Kommunen waren die vorhandenen Maßnahmen zudem auf Migrantinnen und Migranten aus EU-Staaten wie Bulgarien, Rumänien, Kroatien und Polen und/oder aus südosteuropäischen Drittstaaten angelegt:

„Das Thema „Geflüchtete“ rückte dann erst ab 2015 in den Fokus.“

(Landkreis, #49)

Die Anpassung geschah dann sowohl auf inhaltlicher als auch auf struktureller Ebene:

„Ja. Also einmal war ja die erhöhte Zuwanderung, wie gesagt, in den sonstigen Zuwandererbereichen und nicht nur in dem Bereich Flüchtlinge. Wir haben seit 2013 eine erhöhte Zuwanderung innerhalb der EU insbesondere, aus Bulgarien, Rumänien, Kroatien und Polen. Und wir haben eben da schon angefangen, die Strukturen anzupassen eben durch das, dass es die Diskussionen gab im Bildungsbereich, dass da einfach eine Stelle auch nötig ist. Und da wurde dann die Bildungskordinatorin dann auch geschaffen, die Stelle.“

(Kreisfreie Stadt, #71)

„Wir hatten natürlich erhöhten Personalbedarf in verschiedenen Fachgebieten durch die Zuwanderung, vor allem im Ausländeramt natürlich. Der Bildungskordinator wurde zusätzlich geschaffen. Die Stelle im Bereich Jugendamt, speziell für unbegleitete Jugendliche, sind natürlich zusätzliche Stellen geschaffen worden, sowohl in der Verwaltung als auch bei den Sozialpädagogen. Da hat sich natürlich Mehrung ergeben, auch in der Verwaltung.“

(Landkreis, #65)

Kommunen, die auf die Veränderungen des Kontextes mit der Ergänzung bestehender Strukturen reagierten, wiesen häufig Elemente der Idealtypen 5 (Professionelle Integrationsmanager) und 6 (Mainstreaming) auf.

3.2.4 Reorganisation und Fusion: Politik aus einer Hand ermöglichen

Wie bei der Erläuterung des Idealtyps One-Stop Shop dargestellt, scheint in den kommunalen Verwaltungen mit Erfahrung in Migrationsfragen ein Trend beobachtbar zu sein, Teilaufgaben im Integrationsbereich in größeren Einheiten zusammenzufassen. Insgesamt betrifft diese Fusion zehn Kommunen im Sample (10,8 Prozent). Dies kann eine Stabstelle sein, die dem Landrat direkt unterstellt ist (Landkreis, #6) oder neu entstehende Ämter, wie z. B. „Amt für Interkulturelles und Internationales“ (Kreisfreie Stadt, #1). Umgekehrt gibt es auch Fälle in denen der Integrationsbereich aus einem großen Bereich herausgelöst wurde, der vorher in typischer Manier eines Ordnungsdezernats alles vom Baurecht bis zur Ausländerbehörde beinhaltete. Hier verfügte der Oberbürgermeister, dass

„wir [...] den Fachbereich Bürgerservice Schutz und Ordnung auf[teilen] in einen Fachbereich Sicherheit und Recht und in einen Fachbereich Einwohnerservice und Willkommenskultur. Und aufgrund dieses neuen Fachbereichs Einwohnerservice und Willkommenskultur integriert man die Koordinierungsstelle für Integration in diesen neuen Fachbereich.“

(Kreisfreie Stadt, #32)

In einigen Kommunen schienen die vorhandenen Strukturen zwar gut geeignet für den „Regelbedarf“, stießen aber kapazitär im Jahr 2015 an ihre Grenzen:

„Und die Entscheidungen, ein eigenes Amt zu bilden, wurde im Herbst 2015 getroffen, weil diese kleine Organisationseinheit, die es im Jahr 2014 noch war, mit dieser Aufgabe nicht mehr zurechtgekommen ist.“

(Landkreis, #73)

Einige Kommunen befanden (und befinden sich weiterhin) in einer langwierigen Reorganisation und weisen weiterhin eine fragmentierte Struktur auf. Von der Zusammenführung der verschiedenen Bereiche zu einem Integrationsamt versprechen sie sich, „auf die Strukturen [...] jederzeit zugreifen [zu] können“ (Kreisangehörige Kommune, #14), Fachbereiche, Ämter und andere Akteure unter einem Dach vereinen und somit ein schnelleres und effizienteres Vorgehen zu ermöglichen. Eine gewichtige Rolle spielte dabei der interkommunale Austausch, etwa im Rahmen einer Projektarbeit mit externen Dienstleistern, der die Diffusion von Organisationsmodellen anregte:

„Und an der Stelle hat auch noch das Land dafür gesorgt, dass wir mit [Name], das ist ein innovativer Berater für gesellschaftliche Veränderungsprozesse, Change-Management [...]. Die haben alle Kreise und kreisfreien Städte zueinander gebracht und haben einen Ist-Bericht nach zwei Jahren rausgebracht und einen Handlungsleitfaden gemeinsam, den alle mitgestaltet haben, die Ausländerbehörden sowie auch die Sozialarbeit, Sozialpädagogik, also beide Hauptakteure auch vereint an der Stelle.“

(Landkreis, #36)

Es wurde zudem deutlich, dass bei der Reorganisation ein Effizienzdenken bzw. die Umgestaltung in Richtung eines „Konzernmodells“ (Frank et al. 2017; Kleinfeld 1996) die Oberhand gewann. Titel der neuen Organisationseinheiten wie „Dienstleistungszentrum“ und „Umzugs- und Betreuungsmanagement“ (Kreisfreie Stadt, #23) oder „Ehrenamtsmanagement“ (Kreisangehörige Kommune, #19) wiesen in diese Richtung:

„Also die Idee war zunächst eigentlich, wir legen das zusammen. Ja, da könnte man ja erwarten, man spart vielleicht Stellen.“

(Landkreis, #3)

„Nein, wir geben das Geld genau passgerecht aus. Wir haben keine Doppelstrukturen, bei uns baut sich alles Stück für Stück auf und wir haben keine Verluste durch irgendwelche Zweifach-, Dreifach-Nennungen.“

(Landkreis, #36)

Der Wunsch nach Effizienz umfasst auch die Kooperation mit Akteuren außerhalb der Verwaltung:

„Und schon allein deswegen müssen wir enger zusammenarbeiten und dass wir da nicht das Gefühl haben, doppelt zu arbeiten und doppelt Zeit zu investieren und Kraft zu investieren.“

(Kreisfreie Stadt, #86)

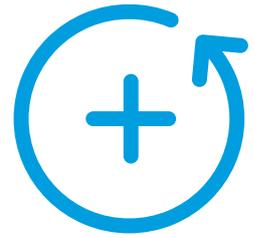
Effiziente und kostengünstige Strukturen sind aber nicht immer die Folge einer Fusion mehrerer Bereiche. Tatsächlich mussten nach der Zusammenlegung der Strukturen vielerorts sogar zusätzliche Stellen geschaffen werden. Allerdings sahen die interviewten Personen dies nicht unbedingt in unmittelbarem Zusammenhang mit der Fusion, sondern eher mit dem Versäumnis, die Stelle nicht schon vorher eingerichtet zu haben. Die Zusammenlegung konnte insofern regelmäßig Schwachstellen offenlegen und somit Handlungsbedarf generieren.

Die Zentralisierung von Maßnahmen findet allerdings ihren Ursprung nicht immer auf kommunaler Ebene, sondern war teilweise auch ein Effekt der Vorgaben und Förderprogramme der Bundesländer. Kleinere Gemeinden zeigten sich häufig erleichtert, wenn der Landkreis für sie Aufgaben gegenüber dem Land übernahm und – um die Förderung für die Gemeinden eines Landkreises zu koordinieren – eine neue Struktur kreierte:

„Und jetzt hat der Landkreis einfach auch dieses Integrationsmanagement, das ja auch vom Land gefordert wird, angeboten zu übernehmen.“

(Kreisangehörige Kommune, #75)

Der überwiegende Teil der Kommunen, die sich umfassend reorganisierten und eine Fusion von Teilbereichen vornahmen, ist dem Typ 7 (One-Stop Shop) zuzuordnen. Allerdings sind zahlreiche Kommunen weiterhin auf dem Weg; nicht immer ist klar, welche Behörden und Bereiche von der Fusion erfasst werden sollen.



3.3 Nachhaltigkeit kommunalen Integrationsmanagements

Wie stabil und nachhaltig ist das jeweilige kommunale Integrationsmanagement? Welches Modell sorgt am besten dafür, dass eine Kommune mittel- bis langfristig gut mit einer steigenden gesellschaftlichen Heterogenität bei schwankenden Zuwanderungszahlen umgehen kann?

Aus unseren Daten lässt sich kein Modell als grundsätzlich stabilste ableiten. Stattdessen hing es vom politischen Willen, der Verstetigung von Fördermitteln und der Flexibilität der Strukturen ab, wie nachhaltig die jeweiligen Modelle wirklich erschienen. Unsere Auswertung zeigt, dass externe Finanzierungsmittel am häufigsten aus dem Landeshaushalt kommen. Mit ihnen werden Koordinierungs- und Mitarbeiterstellen geschaffen, Unterbringungskosten und Dolmetscher finanziert sowie Kindergärten, Schulen und Integrationszentren unterstützt. Doch selbst bei erfolgreicher Drittmittelakquise gilt: Kosten, die über die Projektarbeit hinausgehen – etwa für Stellen in der Ausländerbehörde – müssen großteils aus eigenen Mitteln bestritten werden. Tendenziell schätzen wir die Strukturen in größeren Städten als stabiler ein, was neben der dauerhaften migrantischen Präsenz im professionelleren Einsatz von externen Fördermöglichkeiten begründet liegt. Kleinere, kreisangehörige Kommunen scheinen dagegen seltener in der Lage die über Mittel Dritter neugeschaffenen Stellen selbst zu finanzieren oder die Aufgaben nach Wegfall einer Finanzierung umzuverteilen.

Unsere Daten zeigen zudem, dass einige Städte, Kreise und Gemeinden überhaupt keine nachhaltige Struktur anstrebten. Viele Kommunen sahen sich 2015 mit einer besonderen Situation konfrontiert, in der schnell und effektiv gehandelt werden musste. Dieses Handeln wurde häufig getragen vom Einsatz engagierter Personen sowie von diversen, selten strategisch ausgewählten Fördermittelgebern. Mit dem, teilweise erwarteten und erhofften, Wegzug von Geflüchteten, gerade aus ländlicheren Regionen, erwartete man, diese Ad hoc-Strukturen nicht mehr zu brauchen.

3.3.1 Instabile Strukturen: kein unmittelbarer Bedarf, keine Planungssicherheit

Zahlreiche Kommunen wiesen tendenziell instabile Strukturen des Integrationsmanagements auf. Von tendenziell instabilen Strukturen sprechen wir, wenn entweder ein konkreter Rückbau von Stellen und Organisationseinheiten erfolgt bzw. geplant war, oder wenn Ungewissheit darüber besteht, wie Strukturen weiterfinanziert werden sollten. Ersteres erfolgte vor allem mit Blick auf Integrationsbedarfe, wobei diese meist durch die Anzahl von „Migranten“ (nach unterschiedlichen Definitionen, aber nach 2015 / 16 häufig verstanden als Personen mit Fluchterfahrung) vor Ort bestimmt wurden. Zweiteres war meist die Konsequenz einer starken Abhängigkeit der Koordinierungsstellen von externer Finanzierung. Nicht selten trat beides zeitgleich auf, das heißt, eine sinkende Anzahl Geflüchteter bewirkte eine Kürzung der Fördermittel. Diese Mittelkürzung galt im Normalfall auch dann, wenn die Kommunen trotz der Abwanderung (veränderte) Bedarfe sahen. Hier zeigte sich einmal mehr das Spannungsverhältnis zwischen stark zielgruppen- und themenzentrierten Förderlinien (z. B. Bildungsteilhabe für anerkannte Flüchtlinge bis 16 Jahre) und einer variantenreicheren und / oder volatileren Lage vor Ort.

Keinen oder sehr geringen Bedarf gaben vor allem kreisangehörige, ländliche Kommunen als Grund für tendenziell instabile Strukturen an. Die Einschätzung dieses Bedarfs traf die Kommune oder die jeweils fördernde Organisation mit dem Ergebnis, dass das kommunale Engagement reduziert oder sogar ganz eingestellt werden konnte. Eine Notwendigkeit, Strukturen aufrecht zu halten, wenn keine Migranten mehr vor Ort waren, sahen die Kommunen in diesem Cluster nicht:

„Also im Prinzip ist mehr wie die Hälfte reduziert worden. Wir hatten sehr viele unbegleitete Jugendliche und die Zahl ist auch wesentlich zurückgegangen und so haben wir in diesem Maße, wie die Rückgänge waren/ bei den Fallzahlen sind auch die Stellen reduziert worden. Sie sind noch vorhanden, sollte die Zahl auf null gehen, würde natürlich der Fachbereich wieder eingestellt.“

(Landkreis, #65)

Manche Stellen waren entsprechend von Anfang an als vorübergehende Struktur angelegt und sollten eine vermeintlich einmalige oder zumindest seltene Krisensituation abmildern:

„Das war für ein Jahr befristet und nachdem wir dann diese, sag ich mal, diese, ich nenn es jetzt mal, den Flüchtlingsstrom abgeebbt war, war dann der Bedarf nicht mehr so gesehen und jetzt kann es die Mitarbeiterin, sag ich mal, neben ihrem momentanen Aufgabengebiet noch nebenbei mitmachen.“

(Kreisangehörige Kommune, #5)

Einige kreisangehörige Kommunen schufen auch neue Stellen oder Organisationseinheiten (etwa einen Integrationsbeauftragten), machten diese Änderungen dann aber wieder rückgängig. Dabei wurde die weitere Integrationsarbeit nicht selten in der Verantwortung anderer Akteure gesehen:

„Also für unsere Kommune brauchen wir das [Strukturen] auch nicht [...]. Weil Sprachkurse müssen sie alle ja machen über andere Strukturen, VHS und so weiter und Integrationsklassen, Berufsschule und so weiter, also wie gesagt, da brauchen wir auf kommunaler Ebene nichts tun momentan.“

(Kreisangehörige Kommune, #66)

Im Zuge von Bedarfsabwägungen, werden Personalstellen auch in andere Ämter verschoben. Dies betraf auch Stellen, die spezifisch für das Thema Flüchtlings- und Integrationsmanagement geschaffen und mit externen Fachleuten besetzt wurden:

„Also die Stellen müssen sich nach dem Bedarf richten und wenn jetzt die Flüchtlingszahlen zurückgehen, müssen wir die Stellen nach unten anpassen und wir sind jetzt schon dabei Stellen zum Beispiel ins Jobcenter zu verlagern, das bei uns für die Arbeitsmarktintegration zuständig ist. Es gingen Stellen ins Jugendamt und es sind auch befristete Verträge ausgelaufen. Also wir haben jetzt noch rund, von den vor zwei Jahren noch bestehenden, rund neunzig Stellen, die wir besetzt hatten, sind es jetzt noch rund sechzig.“

(Landkreis, #73)

Mit Blick auf Finanzierungsfragen zeigte sich in zahlreichen Interviews, dass kommunales Integrationsmanagement trotz der Pflichtaufgabenanteile gerade im Flüchtlingsbereich als freiwillige Aufgabe angesehen wurde, der es häufig an politischem Rückhalt fehlt.

„Integration fällt eben nun mal unter freiwillige Leistungen und damit klassisch als erste dem Rotstift zum Opfer [...]“

(Kreisfreie Stadt, #17)

Der in jeder Haushaltsberatung erneut zu führende Streit um knappe kommunale Mittel verband sich bei zahlreichen Kommunen mit der überwiegend projektbezogenen Finanzierung von Integrationsmaßnahmen durch andere Ebenen und Mittel Dritter und verstärkte die finanzielle Unsicherheit. Die Mehrheit der nach 2015/ 16 geschaffenen Stellen war daher nach wie vor befristet – mit allen Konsequenzen, auch was die Personalfluktuations- und Wissensmanagement angeht. Diese Planungsunsicherheit und das Hoffen von Interviewpartnern auf die eigene Entfristung oder die Entfristung wichtiger Mitarbeiter waren in vielen Gesprächen spürbar:

„[...] wie es hier mit einer Weiterfinanzierung aussieht, ist momentan nicht klar, da gibt es gerade auch Absprachen mit dem Land, wieweit hier noch weiter gefördert werden kann oder nicht, aber es sind auch erstmal Stellen aufgebaut worden und Strukturen aufgebaut worden, was auch absolut notwendig war, weil wie gesagt, wir waren hier in [Kommune], also wir hatten eine ganz schöne Herausforderung, 2015, 2016.“

(Kreisfreie Stadt, #9)

„Ja, wir haben jetzt seit 2008 die Koordinierungsstelle an sich, seit 2016 ist sie auf fünf Mitarbeiter unbefristet erweitert worden. Also ich denke, stabiler geht es nicht.“

(Landkreis, #25)

Stabile Strukturen lagen aber auch dann vor, wenn sich das Bundesland an einer langfristigen Förderung interessiert zeigte – sowohl politisch, aber auch und vor allem finanziell. Allerdings handelte es sich dabei nicht um unbefristete Finanzierungszusagen, sondern um eine Projektförderung oder eine jährliche Bewilligung ohne definiertes Ende:

„Im Moment ist das eine Förderung seitens des Landes, sage ich mal, die auf Stetigkeit aus ist. Und auch nichts Anderes kommuniziert ist, insoweit gibt es auch noch keine Notwendigkeit für Pläne, was Anderes zu machen. Es gibt auch keinen expliziten Förderzeitraum der sagt es geht bis 2019 oder sowas, sondern es ist jährliche Bewilligung mit einem entsprechenden Fördermitteltopf und da gibt es keine Signale, dass der reduziert werden soll.“

(Kreisfreie Stadt, #23)

Eine Weiterfinanzierung aus kommunalen Mitteln ist bei einem Auslaufen einer solchen Förderung sicher nicht immer möglich. Allerdings fanden sich zahlreiche Beispiele, die zeigen, dass insbesondere Städte und Landkreise hiermit durchaus rechnen und zumindest Teile nachhaltig übernehmen wollten oder bereits Wege gefunden hatten:

„Also nachdem wir jetzt als Amt uns vor zwei Jahren hier erst mal gegründet haben und jetzt erst mal in das Arbeiten gekommen sind [...] sehe ich da eigentlich schon, dass das auch eine nachhaltige und stabile Entwicklung nehmen wird.“

(Kreisfreie Stadt, #64)

„Und auf städtischer Ebene aber durchaus bekannt ist, dass eine Übernahme in irgendeiner Form, vielleicht nicht in der vollen Form, aber durchaus denkbar ist.“

(Kreisfreie Stadt, #31)

3.3.2 Stabile Strukturen: gesicherte Finanzierung, organisatorische Verankerung

Als tendenziell stabile Strukturen bezeichnen wir diejenigen Formen des Integrationsmanagements, die laut Aussage unserer Interviewpartner über möglicherweise bewilligte Fördermittel hinaus und unabhängig von den akuten Bedarfen erhalten werden sollen. Meist war hier das Integrationsmanagement fest im Organigramm der Kommune verankert, beispielsweise über ein eigenes Amt:

Solche Ämter oder auch Koordinierungsstellen gingen häufig aus bereits bestehenden Strukturen hervor. 2015/16 wurde auch mit Blick auf die künftige Stabilität von einigen Interviewpartnern als ein (positiver) Wendepunkt beschrieben:

„Also unsere Stellen sind 2015 neu geschaffen worden, eben aufgrund der Förderung, die das Land dann begonnen hat. Wobei eine unserer beiden Stellen schon im Mai 2015 auch förderungsunabhängig geschaffen worden war, da man hier im Kreisverein vonseiten der Kreispolitik gesagt hat, man braucht eine Stelle, die sich eben inhaltlich mit dem Thema Migration beschäftigt.“

(Landkreis, #33)

In manchen Kommunen wurden etablierte Strukturen während und in Folge der Jahre 2015 / 16 erstmals wirklich belastet. Dieser „Stresstest“ des lokalen Flüchtlings- und Integrationsmanagements führte in einigen Kommunen zu einer noch intensiveren Verankerung des Integrationsmanagements:

„Also, ich fand die Strukturen waren vorher schon gut und die sind auch jetzt gut. Die haben sich, glaube ich, durch die Zeit nochmal verfestigt und die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ämtern und Abteilungen hatte natürlich jetzt eine enorme Probe in den vergangenen zwei, drei Jahren.“

(Kreisfreie Stadt, #31)

In einigen Kommunen herrschte ein langfristiges Interesse am Erhalt der Stellen und / oder Organisationseinheiten, losgelöst von der aktuellen Zuwanderungssituation. Integrationsmanagement wurde hier stark mit Regionalentwicklung gekoppelt:

„[...] ich sage jetzt mal, aus allen Bereichen irgendwo so ein aktives Mitwirken erfahren, gehe ich davon aus, dass diese Strukturen sich halten werden, weil sie funktionieren, weil sie Vorteile für die Region entwickeln können. Und zwar auch dann, wenn keine massive Zuwanderung da ist.“

(Landkreis, #68)

In einigen wenigen Kommunen sahen unsere Interviewpartner ihre grundsätzlich stabilen Strukturen besonders stark von „handelnden Personen“ (Kreisangehörige Kommune, #19) abhängig. Stabile Strukturen gab es zudem häufig, wenn der politische Wille zu ihrem Erhalt deutlich wurde, das heißt, ob man sich beispielsweise eine entsprechende Stelle leisten könne oder auch wolle:

„Dann ist die Frage, kann ich mir als Kommune das leisten, brauche ich diese Stelle noch. Also muss ich das ja sachlich, fachlich prüfen. Und wir hatten die Situation noch nie, muss ich jetzt mal sagen, mit der Stelle. Insofern kann ich mir aber vorstellen / hier geht es ja, wie gesagt, gerade um den Ehrenamtskoordinator, dass man da schon alle Bemühungen dransetzen wird, die Stelle auch zu erhalten und das dann aus eigenen Mitteln zu finanzieren.“

(Kreisfreie Stadt, #79)

Dabei zeigen sich lokal sehr unterschiedliche Akteurskonstellationen, die von verhärteten Fronten bis zu einem breiten politischen Konsens reichen:

„Ich erlebe, dass politisches Interesse von jeder Partei, völlig unabhängig welche das ist, als immer stabil, weil, aus einer Partei zum Beispiel kam, er möchte halt zu jeder Ausschusssitzung so einen kurzen Bericht von mir haben. Das ist wunderbar, das mache ich natürlich super gerne, um den Ball einfach im Spiel zu halten. Und alle anderen sind so interessiert, weil, ich habe jetzt ganz oft gehört und das hat mich natürlich ganz doll gefreut: So was wie in Chemnitz [„Hetzjagden“ im Jahr 2019, Anm. d. Verf.] kommt bei uns nicht in Frage. Das ist nicht drin. Das sagen auch die Leute. Und das bedeutet was. Das sagen die Politiker, das sagt die Bürgerschaft und das sagen, ich habe keinen in der Kreisverwaltung gehört, der was anderes gesagt hätte. Und das ist mal schon was, finde ich. Es riecht nach Stabilität sozusagen.“

(Landkreis, #36)

Ein solcher parteiübergreifender Konsens oder auch eine spezifische lokale politische Kultur können dafür sorgen, dass Integration fest im kommunalen Portfolio vorhanden ist. Dagegen steht ein mangelnder politischer Wille lokaler Eliten, sich mit dem Thema zu beschäftigen, einer langfristigen Integrationsstrategie entgegen.

Es scheint auch einen Unterschied zu machen, welche Verwaltungsform und Größe die Kommune aufweist. Landkreise und kreisfreie Städte, sahen sich beispielsweise auch deshalb in einer privilegierten Position, weil sie leichter und dauerhafter von Bundes- oder Landesmitteln profitierten als kreisangehörige Kommunen:

„Was den Kreis angeht, denke ich, das ist ganz gut. Also dadurch, dass das Land jetzt gesagt hat, Wir fördern weiter diese Stellen, können wir eben mit unserer Arbeit relativ stabil weitermachen, und natürlich auch die geschaffenen Strukturen beibehalten. Was die kreisangehörigen Kommunen angeht, ist es schon etwas schwieriger, da man dort, gerade was die Stellen angeht, doch sehr danach schaut, wie sieht das mit der Finanzierung aus? Und da sie davon ausgehen, dass ihre Betreuung vor Ort vor allem auf die Neuzugewanderten ausgerichtet ist, und jetzt nicht mehr so viele Neue dazukommen, man da eher schon dabei ist, vielleicht wieder Stellen abzubauen. Sodass da durchaus, je nachdem auch, wie das Land dort weiter Gelder gibt, vielleicht auch Strukturen im nächsten Jahr wegbrechen werden.“

(Landkreis, #33)

Gerade einige größere Kommunen setzten trotz knapper Kassen auf die Verdauerung integrationsrelevanter Stellen und gingen dazu ein geradezu unternehmerisches Risiko ein. Sie entfristete Stellen und versuchten gleichzeitig, diese über Drittmittel zu refinanzieren:

„Wir hatten IQ-Projekte, die immer zwei oder drei Jahre sind. Das haben wir jetzt umgestellt auf, das unbefristet zu stellen, weil wir gesagt haben, das Thema Zuwanderung beschäftigt uns weiterhin. Eben nicht nur durch das Thema Flüchtlinge langfristig, sondern eben durch andere auch [...]. Wir haben zwar inhaltlich immer wieder andere Projektförderungen und versuchen, eine Refinanzierung auch über die Projekte zum Teil für Personal hinzubekommen. Aber die Stellen an sich sind unbefristet.“

(Kreisfreie Stadt, #71)

Auch wenn die Frage nach der Stabilität sicher erst in einigen Jahren, beantwortet werden kann – und möglicherweise durch wirtschaftliche Verwerfungen in Folge der Corona-Pandemie nochmals kritisch geprüft werden muss – scheinen sich doch insbesondere Städte und Landkreise nachhaltiger aufzustellen, was die Themen Migration und Integration angeht. Selbst eine Phase geringer Zuwanderung dürfte in diesen Fällen nicht dazu führen, dass das Integrationsmanagement in Vergessenheit gerät.

3.3.3 Flexible und inklusive Strukturen als Alternative?

Als tendenziell flexible Strukturen bezeichnen wir Erscheinungsformen des Integrationsmanagements, bei denen Interviewpartner einerseits einen Kern als stabil und nachhaltig benannten, aber gleichzeitig die Wandlungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung angesichts veränderter Umweltbedingungen betonten. Wichtig erscheint für diese Kommunen die kritische Auseinandersetzung mit dem Status quo:

„Ich denke [...] die Strukturen sind sinnvoll und auch nachhaltig und bieten einen Mehrwert in der Integrationsarbeit. Und bei uns ist es auch so, also wir verharren nicht in festen Strukturen, sondern wir schauen uns die Strukturen regelmäßig an, wir evaluieren die Strukturen und wenn wir sagen, wie es jetzt z. B. auch in der Vergangenheit mit der Projektgruppe Asyl erfolgt ist oder mit der Koordinatorinnenrunde, wir sagen, wenn es einer anderen Zusammensetzung bedarf, wenn wir andere Themen bearbeiten müssen, wenn wir andere Akteure hinzuziehen müssen, dann entwickeln wir Strukturen auch weiter. Also ich sage mal so, wir passen die Strukturen der Dynamik des Migrations- und Integrationsgeschehens an. Wir setzen unterschiedliche Schwerpunkte, aber die Strukturen sind in der Art und Weise wie sie momentan bestehen sehr gut, qualitativ gut und auch nachhaltig.“

(Kreisfreie Stadt, #1)

Ein Mittel, um Nachhaltigkeit zu erreichen und sich von schwankenden Zuwanderungszahlen im Flüchtlingsbereich unabhängiger zu machen, wurde auch in inklusiveren Strukturen gesehen. Kommunale Angebote richteten sich dann nicht mehr ausschließlich an Geflüchtete, sondern umfassten alle Bewohner des Ortes oder zumindest alle Migranten:

„Aber das sind so die Planungen, dass das dann auch andere Personengruppen betrifft und nicht nur die Flüchtlinge, denn Strukturen, die wir für Flüchtlinge schaffen und organisieren kommen auch den anderen Migranten zugute, die können immer gut mitgedacht werden oder auch andersherum, wenn man Migranten bedenkt, die Flüchtlinge mitbedacht werden, also es sind ähnliche, mittlerweile sind das sehr ähnliche Bedarfe. Wir haben nicht mehr diese Akutsituation, sondern eine Situation, die für alle eine Arbeitsmarktintegration, für alle eine Sprachförderung, benötigen, genau.“

(Kreisfreie Stadt, #31)

„Und dann erreichen wir auch die Migranten, [...] also es muss jetzt nicht 50.000 Sonderpaletten geben für Neuzugewanderte, das macht ja auch wenig Sinn, das führt auch nur zu einer Spaltung der Gesellschaft, weil das kein inklusiver Ansatz ist.“

(Kreisangehörige Kommune, #24)

Einige Gesprächspartner wünschten sich eine noch weiter gehende inklusive Arbeit, die nicht themen- oder zielgruppenspezifisch sein sollte. Im Einzelfall wurde die Idee für eine Art inklusiver Themenkoordination geäußert, die über eine Landesförderung entstehen sollte:

„[...] okay, liebe Kommune, wir führen jetzt so eine Stelle, die hier gewisse Handlungsfelder managt, koordiniert, moderiert, zahlen wir dir, keine Ahnung, zwanzig, dreißig Prozent, oder wie auch immer. Das wäre für mich eine sinnvolle Strukturförderung. Weil, wir brauchen einen gewissen Stamm, um diese, sage ich mal, weichen Standortfaktoren und diese Handlungsfelder überhaupt in Zukunft managen zu können, weil da so viel Potenzial drin ist.“

(Kreisfreie Stadt, #63)

3.4 Relevante Akteure im Integrationsmanagement der Kommunen

In den vorangehenden Kapiteln war viel die Rede vom Koordinieren von Integrationsaufgaben und den daran beteiligten Akteuren. Um den Fokus zunächst auf den organisatorischen Fragen zu belassen, wurde dabei noch nicht dezidiert auf die Frage eingegangen, wer denn nun – nach Meinung unserer Gesprächspartner – die wichtigsten zu koordinierenden Akteure wären. Die daraus abgeleitete Aufzählung ist keineswegs vollständig, sondern zeigt nur eine gewisse Tendenz an, wer von den Befragten innerhalb und außerhalb der Verwaltung als besonders relevant eingeschätzt wurde.

3.4.1 Akteure innerhalb der Verwaltung

Am häufigsten wurden in den Interviews als besonders relevante Akteure das Sozialamt und die Ausländerbehörde (bzw. Ordnungsamt, Einwohnermeldeamt) genannt, gefolgt vom Jugendamt, dem Bauamt, dem Gesundheitsamt, der Integrationsbeauftragten, der Volkshochschule und dem Schulamt.

Gerade die Ausländerbehörde wurde von vielen der Befragten als diejenige Behörde angesehen, die aufgrund ihres zentralen Status, insbesondere im Umgang mit Geflüchteten nicht wegzudenken ist. Gleichzeitig waren Ausländerbehörden aber nur selten in übergreifende strategische Prozesse, etwa der Erstellung eines Integrationskonzeptes, eingebunden. Allerdings gilt dies nicht für alle Ausländerbehörden, denn einige haben in den letzten Jahren die oben beschriebenen Veränderungen in Richtung eines One-Stop Shop erfahren:

„Ja. Also wir haben zum einen, was wir getan haben ist, aufgrund der Flüchtlingswelle haben wir eine Orga-Untersuchung hier bei uns in der Abteilung gehabt. Und ich sagte ja schon eingangs, wir heißen nicht mehr Ausländerbehörde, sondern wir sind jetzt die Abteilung für Migration und Integration, um einfach das auch nach außen darzustellen, dass wir mehr machen wie einfach nur Aufenthaltstitel zu verteilen oder beziehungsweise zu erteilen und verlängern, sondern wir haben auch noch andere Aufgaben und so ist es dazu gekommen, dass verschiedene Stellen geschaffen wurden. Wir haben zum Beispiel den Service Point. Der Service Point ist am 07. April 2016 eröffnet worden. Er ist hier bei uns im Ordnungsamt ansässig und soll die erste Anlaufstelle für sämtliche Personen mit Migrationshintergrund in [Name der Kommune] sein.“

(Kreisfreie Stadt, #55)

Wie sich hier zeigt, werden die Aufgaben der Ausländerbehörde oder des Ordnungsamtes unterschiedlich ausgelegt. Typischerweise ist die Ausländerbehörde beispielsweise für Aufgaben der Abschiebung und Rückführung von Geflüchteten zuständig. Hin und wieder allerdings ist sie aber sogar wesentlich eingebunden, wenn es um die gemeindeeigene Wohnungssuche oder unmittelbar um den Bau von neuen Wohnungen und Unterkünften ging. Dies traf vor allem dann zu, wenn sich das Bauamt im selben Dezernat befand. Die Ausländerbehörde war aber auch sonst immer wieder eingebunden in die Wohnungszuteilung – eine Aufgabe, die klassischerweise eher im Bereich des Sozialdezernats verortet ist.

Im Sozialamt laufen verschiedene Aufgabenbereiche zusammen, die sich unter dem Aspekt der „Hilfebedürftigkeit“ (Kreisangehörige Kommune, #89) von Migranten, insbesondere Personen im Asylbewerberleistungsgesetz fassen lassen. Das Sozialamt wurde daher als zweiter zentraler „Hauptanlaufpunkt“ (Kreisangehörige Kommune, #54), gerade für Geflüchtete, verstanden. Zu den Aufgaben zählten etwa die Unterbringung, die Sicherung des Lebensunterhaltes und der Gesundheitsversorgung oder auch die Vermittlung von Arbeit in Zusammenarbeit mit dem Jobcenter.

Dem Jugendamt wurde ebenfalls eine wichtige Rolle insbesondere in der Begleitung (minderjähriger) Geflüchteter zugeschrieben, oder generell als Ansprechpartner für Kinder:

„Das Jugendamt, das spielt eine herausgehobene Rolle, weil, wie gesagt, Jugendhilfe gilt ja für junge Menschen bis 27 Jahre. Viele der Menschen, die zu uns gekommen sind, sind in diesem Korridor und deswegen für uns besonders relevant. Dann natürlich junge Familien, wir haben sehr viele junge Familien hier.“

(Kreisfreie Kommune, #10)

Aufgabe des Jugendamtes war darüber hinaus in einigen Fällen auch die Koordinierung der beruflichen Schulausbildung von Geflüchteten. Sofern es eine übergeordnete Koordinationsstelle gab, waren allgemeine Fragen der (Schul-)Bildung meist dort angesiedelt, da hier zahlreiche Akteure koordiniert werden mussten:

„Das Schulamt zum Beispiel, als die geflüchteten Kinder / Da gab es natürlich [die] Seiteneinsteigerberatung bei uns. Die Lehrer haben dann die Kinder sozusagen beraten, also die Eltern und die Kinder. Wir haben geguckt, welche Sprache sprechen die Kinder, in welche Schule müssen die jetzt eingeteilt werden? Also das läuft über uns, über das kommunale Integrationszentrum. Also die Familien kommen, melden sich bei der Stadt an, die Integrationsbeauftragten melden die Kinder bei uns an und die Kinder kommen dann mit ihrer Familie hierhin und unsere Lehrer, die machen ein Beratungsgespräch, und gleichzeitig gehen sie zum Gesundheitsamt und machen diese Schuluntersuchung. Und danach werden sie in die Schulen verteilt in dem Sinne.“

(Landkreis, #52)

Deutschkurse wurden in der Regel vor allem über die lokalen Volkshochschulen angeboten. Die Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt kann etwa die Frage umfassen, wie der Zugang zum Gesundheitssystem gestaltet werden kann, wie eine Person aus der Verwaltung einer kreisfreien Kommune beschreibt:

„Wir arbeiten mit dem Gesundheitsamt sehr eng zusammen jetzt, weil ja in einer Gesundheitskonferenz, die jetzt anfängt, sehr stark das Thema auch drin ist, wie erreichen wir Bürger mit Zuwanderungsgeschichte, kommen die in die Impfprozesse, kommen die in den Bereich Dialyse et cetera, Krankheiten im Bereich Ernährung und Bewegung, in entsprechende Programme. Wissen sie auch viel über uns? Wir haben auch da mal ein Pilotprojekt gemacht im Bereich Gesundheitsmittler, Menschen mit Behinderung et cetera.“

(Kreisfreie Stadt #71)

Darüber hinaus ist das Gesundheitsamt zuständig für die Gesundheitsuntersuchung von Schulkindern, die Aufklärungsarbeit oder den psychiatrischen Dienst. **In übergreifende Prozesse zur Gestaltung lokaler Integrationspolitik wurde das Gesundheitsamt zumindest in unseren Befragungen vor Beginn der Corona-Pandemie kaum eingebunden. Dies wird möglicherweise künftig zu überdenken sein.**

3.4.2 Akteure außerhalb der Verwaltung

In den letzten Jahren erschienen zahlreiche Publikationen, die sich mit der Willkommenskultur, dem Engagement der Zivilgesellschaft und den überwiegend positiven gesamtgesellschaftlichen Effekten des Einsatzes von Zivilgesellschaft im Bereich von Betreuung und Integration von Geflüchteten beschäftigen (z. B. Karakayali & Kleist 2016; Daphi 2016). Es wurde dabei auch thematisiert, wie sich die Kooperation und Koordination zwischen den Verwaltungen und den Ehrenamtsstrukturen, aber auch Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Freien Trägern verstetigten (z. B. Hamann et al. 2016). Im Zuge des Rückgangs der Flüchtlingszahlen veränderten sich Quantität und Qualität zivilgesellschaftlichen Engagements. Noch in den Jahren 2015/16 nahmen ehrenamtliche Initiativen nicht nur in der Unterstützung (und Kritik) der Verwaltung, sondern auch in der Koordination des kommunalen Aufnahme- und Integrationsmanagements eine wichtige Rolle ein. Etwa zwei bis drei Jahre später reduzierte sich in den meisten der von uns untersuchten Kommunen die Anzahl der Ehrenamtlichen; professionell arbeitende Wohlfahrtsverbände wurden wieder zu den wichtigsten Ansprechpersonen der Kommunalverwaltungen. Viele der verbliebenen Freiwilligen spezialisierten sich zudem auf einzelne Felder. Während vorher vielerorts ein einziger „Runder Tisch“ o.ä. als Austauschforum zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft ausgereicht hatte, entstanden nun zahlreiche Themenrunden mit teils stark spezialisierten Akteuren. In unserem Datenmaterial gilt dies insbesondere für drei Handlungsfelder: **gesellschaftlicher Zusammenhalt, (Aus-)Bildung und Arbeit, sowie Wohnen.**

Wir möchten im Folgenden die vergleichsweise viel untersuchten Ehrenamtsstrukturen zurückstellen und schlaglichtartig in den genannten drei Feldern wichtige professionalisierte Akteure und ihre Konstellationen benennen, die von der Verwaltung als wichtige Kooperationspartner wahrgenommen wurden.

3.4.2.1 Gesellschaftlicher Zusammenhalt

Angesichts des Erfolgs rechtspopulistischer Bewegungen und Parteien, aber auch rechtsmotivierter Straftaten sahen zahlreiche Kommunen ein wichtiges Ziel ihrer Integrationspolitik darin, den gesellschaftlichen Zusammenhalt in einer pluralen Gesellschaft zu sichern. Jenseits klassischer Integrationsangebote der Wohlfahrtsverbände suchten Kommunen besonders hier intensiven Kontakt zur überwiegend freiwillig engagierten Zivilgesellschaft, vor allem über Glaubensgemeinschaften, Vereine und migrantische Organisationen.

Gerade Vertreter der Glaubensgemeinschaften waren häufig integraler Bestandteil in kommunalen Arbeitskreisen. Teilweise existierten auch bereits institutionalisierte Plattformen zum Austausch von Vertretern verschiedener Glaubensgemeinschaften untereinander und mit dem Bürgermeister. Schließlich wurde immer wieder auch von Veranstaltungen berichtet, die gemeinschaftlich zwischen der Verwaltung und religiösen Trägern organisiert wurden:

„Was für uns einfach wichtig ist, dass wir Familienstützpunkte haben. Nicht bloß in einem Pfarrzentrum, sondern auch in Kindergärten und so weiter. Also, dass diese Brücke immer wieder gebaut wird. Das ist wichtig, dass die sich immer wieder begegnen, treffen und Gemeinsamkeiten entwickeln.“

(Kreisfreie Stadt, #63)

Neben den Glaubensgemeinschaften, wurde eine breite Palette an Vereinen als wichtige Kooperationspartner der Verwaltung genannt. Es lassen sich hier holzschnittartig zwei „Vereinstypen“ klassifizieren:

- Zum einen die Vereine, die sich im Zuge der erhöhten Zuwanderung gründeten. Diese initiieren direkt migrationsbezogene Projekte, organisieren Veranstaltungen und schaffen gezielt Begegnungsorte für Ortsansässige und Geflüchtete. Oft stehen diese Vereine in gutem Austausch mit den Verwaltungen und erhalten durchaus auch Fördermittel oder Räumlichkeiten als Unterstützung für ihre Arbeit.
- Der andere Vereinstyp kennzeichnet sich dadurch, dass es ihn schon vor der erhöhten Zuwanderung gab, jedoch kein besonderer Fokus auf Migration lag, beispielsweise Sportvereine oder Musikvereine. Verwaltungen erkennen den Nutzen dieser Vereine für die Integrationsarbeit und versuchen Migranten gezielt mit Vereinen in Kontakt zu bringen und / oder verschiedene Vereine auch untereinander vernetzen.

Migrantische Organisationen (MO) bzw. „Migrantencommunities“ (Kreisfreie Stadt, #1) gewannen nach Ansicht unserer Gesprächspartner in kreisfreien Städten und Landkreisen in den letzten Jahren an Bedeutung und wurden regelmäßig als Kooperationspartner genannt:

„[Da] geht es darum den deutsch-syrischen Verein bei der Selbstorganisation zu stärken, zu fördern und ihn quasi als professionellen Kooperationspartner, der er sowieso schon ist, aber ihn in dieser Funktion und dieser Rolle noch zu stärken.“

(Kreisfreie Stadt, #1)

Kommunen erhoffen sich von der Zusammenarbeit vor allem, mehr Migranten zu erreichen, gerade „schwer zugängliche Geflüchtete“. Auch unsere Gesprächspartner reproduzieren die bekannte (und immer wieder kritisierte) Rollenerwartung an Migrantenorganisationen, vor allem Türöffner und Sprachrohr in die community zu sein. Politische Partizipation, das heißt, ein Mitreden über die Ausgestaltung von lokaler Integrationspolitik, war kaum im Blick der Verwaltung:

„[W]ir werden nicht alle erreichen können. Das ist immer so, ob man sich um Jugendliche kümmert, ob man sich um andere kümmert, man muss mit jedem was machen, die bereit sind. Die [MO] sollten dann Einfluss nehmen auf ihre Landsbürger, weil dann hören sie vielleicht mehr drauf.“

(Landkreis, #30)

„Also, bei uns in [Kommune] definitiv die Selbstorganisationen auch, also wir haben jetzt immer mehr Geflüchtete, die auch so Multiplikatorenfunktionen wahrnehmen, also das schon auch, weil es einfach durch diesen hohen Zuzug, haben wir zu den meisten Menschen keinen Zugang gehabt. Also wir haben auch nie von ihnen erfahren, also die sind hierhergezogen, haben sich angemeldet und in irgendeine Wohnung verschwunden. Also konnten wir ganz bestimmte Informationen auch nicht platzieren, warum ist die Schuleingangsuntersuchung wichtig, was mache ich, wenn ich das und das möchte, wer ist wann wie wo, also das mussten wir und müssen immer noch so organisieren, dass da jeder auch Zugang zu den Informationsmöglichkeiten hat und dazu brauchten wir tatsächlich Multiplikatoren aus der Community.“

(Kreisfreie Stadt, #17)

Wie hier, so wird häufig die Hoffnung ausgedrückt, dass Migrantenorganisationen eine gewisse Multiplikatorenrolle einnehmen, um den Migranten so früh wie möglich die vermeintlich wesentlichen Besonderheiten des Zusammenlebens vor Ort näher zu bringen und so den Zusammenhalt vor Ort zu sichern. Aus einigen Interviews blieb überdies der Eindruck haften, dass die Verwaltung von Migrantenorganisationen geradezu erwartete, die Verantwortung für ein selten klar definiertes, an lokale Verhältnisse angepasste Betragen der Neubürger zu übernehmen.

3.4.2.2 Arbeit und Ausbildung

Möglicherweise ist kaum ein Feld kommunaler Integrationsarbeit durch so viele unterschiedliche Akteure gekennzeichnet, wie das der Arbeitsmarktintegration. Es kann hier nicht der Anspruch erhoben werden, dieses Feld in seiner Breite und Tiefe zu erfassen. Ziel ist eine knappe Nennung von – aus Sicht der kommunalen Verwaltungen – besonders wichtigen Kooperationen. Die Zielstellungen hinsichtlich Ausbildung und Arbeit folgen in Einzelfällen weiterhin einem gesamtgesellschaftlichen frame, der sich auch im Integrationsgesetz von 2016 findet. Damals formulierte die Bundesregierung, dass die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zumindest teilweise dem Fachkräftemangel in Deutschland entgegenwirken könnte. Ein Aufgreifen dieses frame fanden wir beispielsweise in der Begründung von Maßnahmen zur Gewinnung von Pflegefachkräften unter den Geflüchteten in einer Kommune, wo die Verwaltung davon ausging, dass:

„[...] wir eigentlich für die Gesellschaft, auch für den riesen Bedarf an Pflegekräften, aus dieser Gruppe durchaus heben können.“

(Landkreis, #6)

Es muss aber auch gesagt werden, dass sich die meisten Kommunen wesentlich weniger optimistisch äußerten. Sie hatten vor allem das Ziel, Migranten und insbesondere Geflüchtete möglichst schnell in irgendeine, bestenfalls sozialversicherungspflichtige, Arbeit zu vermitteln. Die meisten dieser Jobs lassen sich kaum als Bereiche mit einem dezidierten Fachkräftemangel bezeichnen. Um ihre arbeitsmarktpolitischen Ziele zu erreichen, setzten fast alle Städte und Landkreise sowie einige kreisangehörige Kommunen auf einen gezielten Austausch und Beratung zwischen Jobcentern, Arbeitsagenturen und Migrationsberatungsstellen. Die Geflüchteten selbst werden nur indirekt über die Migrationsberatungsstellen miteinbezogen:

„Wir arbeiten auch mit dem Jobcenter zusammen, es gibt z. B. auch eine Struktur, die ist entstanden im Arbeitskreis Migration und Soziales und da gibt es eine kleinere Struktur, in der wir mit den Migrationsberatungsstellen und mit dem Jobcenter zusammen am Tisch sitzen.“

(Kreisfreie Stadt, #1)

In derartigen Runden sollten gemeinsam Strategien und Wege entworfen werden, wie man Geflüchtete effektiver in Arbeit vermitteln kann. Einige Verwaltungen versuchten aber auch ganz konkret auf Unternehmen zuzugehen und diese für die Schaffung von Praktika-, Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebote zu sensibilisieren. Dies gilt sowohl für Großstädte als auch für kleine kreisangehörige Gemeinden:

„Und wir gehen auf Unternehmensnetzwerke zu, machen innerhalb der Stadtteile Veranstaltungen für Unternehmen und für Praktika-, Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche.“

(Kreisfreie Stadt, #2)

„Wir arbeiten da ganz eng mit unserer Vor-Ort-Wirtschaft zusammen, haben hier auch einen Arbeitskreis, wo, ich sage mal, schon Firmenvertreter mit dabei sind und integriert sind, um, ich sage mal, Ausbildungsplätze zu organisieren.“

(Kreisangehörige Kommune, #27)

Dazu zählen auch Ansätze, bei denen die kommunalen Verwaltungen versuchen, teils gemeinsam mit Kammern und (Wohlfahrts-)Verbänden, Migranten und potenzielle Arbeitgeber zusammenzubringen:

„Da gibt es dann Tage, wo Vertreter von Unternehmen hierherkommen oder zur Agentur kommen und entsprechende Flüchtlinge, also Migranten, sich dann auch treffen an einem Tag und ins Gespräch kommen. Und da wir dann eben auch hoffen, dass daraus entsprechende Vereinbarungen, Verträge entstehen, so Art Speed-Dating, Schnuppertag oder wie auch immer man das nennt. Also das ist so die Aktion, die wir uns dann da überlegen, wie wir, ja, das begleiten können.“

(Landkreis, #41)

Ein weiteres Feld der Kooperation ist die Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Dafür arbeiten Kommunen (hier vor allem kreisfreie Städte und Landkreise) mit Handelskammern, Arbeitsagenturen und anderen Akteuren zusammen. Manche Kommunen, insbesondere größere Städte, profitieren von einer besonders guten Infrastruktur mit Blick auf Bildungsinstitutionen. Darunter fallen beispielsweise Universitäten, die neben ihrem Regelprogramm auch zusätzliche Kurse und Maßnahmen für Geflüchtete anbieten.

3.4.2.3 Wohnen

Neben dem großen Feld von Ausbildung und Arbeit beschäftigt viele Kommunen der Bereich des Wohnens. Kommunen befinden sich dabei in einem Spannungsfeld zwischen Wohnungsknappheit und dem Willen einer erfolgreichen Anbindung von Geflüchteten in die Stadtstruktur als auch Gesellschaft an sich. Der „richtige“ Wohnort und die Verhinderung von vermeintlicher „Ghettoisierung“ stehen für viele Kommunen im Blickfeld. Dafür treten sie zum einen mit Wohnungsgesellschaften als auch privaten Vermietern in Kontakt und wirken in einigen Fällen selbst als Wohnungsvermittler. Dies schließt auch die Zeit nach der initialen Unterbringung ein, die die Kommunen als Pflichtaufgabe erfüllen, vor allem dann, wenn Kommunen das Ziel gesetzt haben „dass alle einen vernünftigen und angemessenen Wohnraum bekommen“ (Landkreis, #44). Damit einher ging meist die Überzeugung, dass eine als positiv erlebte Wohnsituation die Basis für erfolgreiche Schritte in weiteren Bereichen, etwa in der Bildung, wäre. Das Thema Wohnen war somit keineswegs nur in der unmittelbaren Folge der Aufnahmesituation 2015/16 relevant, sondern ist in der einen oder anderen Form vor Ort immer präsent – von der Nachbarschaftsarbeit bis jüngst zur Frage wie es um den Gesundheitsschutz in Sammelunterkünften bestellt ist.

4 Austausch- und Kooperationsbeziehungen

Kommunen gelten bekanntermaßen als letztes Glied in der Kette föderaler Migrationspolitik. Ihnen wird erhebliche Bedeutung für Integrationsprozesse zugesprochen; gleichzeitig verhindern sehr komplexe und nicht immer transparent verteilte Zuständigkeiten zwischen Bund, Land, Kreis und kreisangehöriger Kommune, dass lokale Politik eigenständig wirksam werden kann und muss (ausführlich dazu u. a. Schammann & Kühn 2016). Dieses Kapitel blickt daher auf die vielfältigen horizontalen und vertikalen Kooperationsbeziehungen, die Kommunen eingehen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Dabei stehen zunächst die Kooperationen innerhalb eines Landkreises im Fokus, in einem zweiten Schritt dann die etwas weniger stark ausgeprägten Versuche, auch jenseits des Landkreises in den Austausch zu treten und eventuell sogar Einfluss auf andere politische Ebenen zu nehmen.

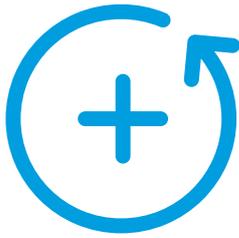
4.1 Beziehungen zwischen Landkreis und kreisangehöriger Kommune

Für alle Landkreise und nahezu alle kreisangehörigen Kommunen (außer jeweils eine in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) war die Zusammenarbeit zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen ein relevantes Thema in den Interviews (24 Landkreise und 43 kreisangehörige Kommunen). Vertreter von insgesamt 17 kreisangehörigen Kommunen und 19 Landkreisen äußerten sich darüber hinaus zu verschiedenen Austauschformen zwischen kreisangehöriger Kommune und Landkreisebene.

Nur zwei kreisangehörige, sehr ländliche Kommunen gaben an, keine Unterstützung irgendeiner Art vom Landkreis zu erhalten. Fehlende Kontakte mit den entsprechenden Stellen im Landratsamt wurden explizit bei einer einzelnen kreisangehörigen Kommune genannt und durch die geringen Zahlen der zu betreuenden Personen vor Ort erklärt. Eine weitere kreisangehörige Kommune konstatierte, dass es grundsätzlich nur wenige Berührungspunkte zwischen Gemeinde und Landkreis gab, da Projekte unabhängig voneinander durchgeführt wurden:

„Im Prinzip macht der Landkreis so ein bisschen hier sein eigenes Ding. Die haben ihre vielfältigen Projekte, die sie da durchführen, die aber jetzt nicht unmittelbar auf uns als kreisangehörige Gemeinde durchgreifen. Es gibt da also relativ wenig Berührungspunkte. Die machen ihren Part der Integration und wir machen unseren.“

(Kreisangehörige Kommune, #50)



Die hier beschriebene Entkopplung zwischen Landkreis und kreisangehöriger Kommune war jedoch in unseren Interviews die Ausnahme. Zumeist war die Zusammenarbeit intensiv, wenn auch, je nach Kommune in unterschiedlichen Feldern unterschiedlich stark.

4.1.1 Aufgabenverteilung zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen

Grundsätzlich lässt sich beobachten, dass Landkreisen – sowohl von Vertretenden der Landkreisverwaltungen als auch der kreisangehörigen Kommunen – Aufgaben im Bereich der finanziellen und personellen Unterstützung, sowie beratende und koordinierende Tätigkeiten (einschließlich der Organisation von Vernetzung) zugerechnet wurden. Die Weitergabe von Informationen an kreisangehörige Kommunen wurde ebenfalls häufiger genannt. Auf der anderen Seite wurde der Beitrag von kreisangehörigen Städten und Gemeinden zumeist in der operativen Arbeit gesehen (ebenfalls sowohl von Vertretern der Landkreise als auch der kreisangehörigen Kommunen), insbesondere in der Beschaffung von Unterkünften und der Unterstützung über Ehrenamtliche. In einigen Fällen wurde auch auf die Rolle der kreisangehörigen Kommunen bei der Weitergabe von lokalen Bedarfen an den Landkreis verwiesen, die es dem Landkreis ermöglichte, auf Landkreisebene und darüber hinaus Maßnahmen zu ergreifen.

Gelegentlich wurde im Zusammenhang der Aufgabenverteilung zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen die Zuständigkeit für lokale Integrationsarbeit thematisiert. So betonten eine Reihe kreisangehöriger Kommunen die Zuständigkeit des Landkreises: dieser sei der „eigentliche Aufgabenträger“ (Kreisangehörige Kommune, #26), weshalb man „als Kommunen da gar nicht jetzt die Schwerpunktverantwortung“ (Kreisangehörige Kommune, #29) habe:

„Weil die Aufgaben selber sind ja letztendlich vom Landkreis gesteuert und wir als Kommune hatten in dem Sinne zunächst, ich sage es mal salopp, für die Unterbringung zu sorgen, und alles weitere, was sich dann hinten heraus organisatorisch noch notwendig wird, das war eben zunächst erst mal noch offen, weil die Aufgabe komplett neu war.“

(Kreisangehörige Kommune, #84)

Gleichzeitig hob eine Reihe von Landkreisen und kreisangehörigen Kommunen den gemeinschaftlichen Charakter bei der Meisterung der Integrationsaufgabe im Landkreis hervor. So wurde betont, dass „intensiv zusammengearbeitet“ (Landkreis, #57) werde, Landkreis und kreisangehörige Kommune „Hand in Hand“ (Landkreis, #83, Kreisangehörige Kommune, #12, Kreisangehörige Kommune, #61) agierten bzw. sich die Arbeit gegenseitig „bedinge“ (Landkreis, #60). Eine interviewte Person berichtete gar, dass mithilfe eines „Solidarpaktes“ (Landkreis, #73) besondere Maßnahmen im Landkreis im Bereich der Integration realisiert werden konnten: Dezentrale Unterbringung wurde durch die gemeinschaftliche Anstrengung von Landkreis und kreisangehörigen Kommunen dort bereits 2015 umgesetzt.

In diesem Zusammenhang wurde häufig hervorgehoben, dass die Städte und Gemeinden „mit [die] wichtigsten Partner“ (Landkreis, #41) für die Landkreisverwaltung sind, da die zu betreuenden Personen letztlich dort lebten. Damit der Landkreis seine Ziele im Bereich der Integration verwirklichen konnte, waren die Mithilfe der Gemeindeverwaltungen und deren Kontakte zu örtlichen Vereinen und Initiativen notwendig:

„Naja, natürlich leisten wir eine wichtige Arbeit vor Ort. Wenn die nicht mit uns zusammenarbeiten würden, könnten wir natürlich auch dort wenig ausrichten. Also da sind Sie natürlich auf deren Kooperation angewiesen.“

(Landkreis, #33)

Die Notwendigkeit der engen Kooperation mit den kreisangehörigen Kommunen wurde besonders stark von kleineren Landkreisen thematisiert: „Also das geht gar nicht anders. Das geht nur gemeinsam“ (Landkreis, #44).

4.1.1.1 Finanzierung

Insgesamt 26 Kommunen verwiesen auf finanzielle Unterstützung der kreisangehörigen Kommunen durch den Landkreis. Nur ein Vertreter einer Landkreisverwaltung betonte zusätzlich die finanzielle Beteiligung von kreisangehörigen Kommunen über ein Umlageverfahren. Hinsichtlich der Art der finanziellen Unterstützung von Seiten des Landkreises wurde oftmals auf die anteilige Weitergabe von Bundes- und Landesmitteln verwiesen. Außerdem stellte die Verwaltung von Stiftungsgeldern, die allgemeine Vereinsförderung, die Bereitstellung von eigenem Personal oder auch die Übernahme von lokaler Flüchtlingssozialarbeit und Integrationskoordination zumindest eine indirekte Mitfinanzierung von lokalen Projekten durch die Kreisverwaltung dar. Landkreise stellten aber auch zusätzliche Gelder für die Finanzierung von lokalen Projekten und Veranstaltungen, von Materialien, oder der Unterstützung Ehrenamtlicher zur Verfügung. Eine kreisangehörige Kommune berichtete, dass die Wohnpauschale, die sie vom Landkreis für die Unterbringung Asylsuchender bekommen hat, minimal größer ausgefallen ist als die Mietausgaben. Die zusätzlichen Einnahmen, wenn auch gering, vergrößerten den eigenen Gestaltungsspielraum für Integrationsmaßnahmen.

4.1.1.2 Personelle und strukturelle Unterstützung

Ebenfalls insgesamt 26 Kommunen verwiesen auf (potenziell wechselseitige) personelle und strukturelle Unterstützung zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen. Dabei betonten alle Interviewpartner die Unterstützung von Seiten des Landkreises. Nur ein Vertreter einer Landkreisverwaltung verwies auf den personellen Beitrag der kreisangehörigen Kommunen:

„Aber auch die Bürgermeister der einzelnen Gemeinden, die Stadt- und Gemeindeverwaltungen da arbeiten auch regional bezogen Personen jeden Tag an dem Thema.“

(Landkreis, #80)

Die personelle und strukturelle Unterstützung von Seiten des Landkreises bestand, laut den interviewten Personen, oftmals in der Übernahme des lokalen Integrationsmanagements, sofern dieses nicht von den Städten und Gemeinden selbst übernommen wurde. Insbesondere bei kleineren Kommunen stellte der Landkreis die vor Ort tätigen Integrationskoordinatoren. Personelle Unterstützung vor Ort erfolgte auch im Bereich der Sozialarbeit. Des Weiteren wurde von den interviewten Personen auf Stellenkapazitäten in der Landkreisverwaltung hingewiesen, die für die Beratung der Gemeindeverwaltungen oder gegebenenfalls auch Projektarbeit im Bereich der Integration zuständig seien. Außerdem würden Landkreise auch beispielsweise eine Koordinierungsstelle, ein kommunales Integrationszentrum, eine Willkommensstelle oder -agentur oder auch ein Bildungsbüro stark strukturell unterstützen. Nicht zuletzt sei der Landkreis auch durch die Ausländerbehörde personell involviert.

4.1.1.3 Beratung

Insgesamt 24 Kommunen (zwölf Landkreise und zwölf kreisangehörige Kommunen) verweisen auf die Übernahme von wechselseitigen Beratungsfunktionen von Landkreis und kreisangehörigen Kommunen. Von 22 interviewten Personen wurde hierbei auf die beratende Funktion des Landkreises hingewiesen (davon 11 Vertreter von Landkreisen und 11 von kreisangehörigen Kommunen). Sieben kommunale Vertreter, davon sechs Landkreise und eine kreisangehörige Kommune, betonten jedoch auch die Rolle der kreisangehörigen Kommunen.

Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden übernehmen eine beratende Funktion sowohl in Bezug auf den Landkreis, indem sie lokale Bedarfe weitergeben und so einerseits zur Weiterentwicklung der Themenfelder auf Landkreisebene beitragen. Sie erreichen damit andererseits aber auch eine Verbesserung der eigenen Situation. So verdeutlichte der Vertreter einer Landkreisverwaltung beispielsweise den Beitrag der Städte und Gemeinden bei der Beratung von Geflüchteten vor Ort wie folgt:

„Also die engmaschige Betreuung, die da geleistet wird und auch was an, ich sage mal, Beratungsaufkommen auf den Rathäusern anfällt, das können wir natürlich so, ich sage mal, differenziert in dem Sinne nicht abbilden. Es hat sich schon etabliert, dass für die Personen, die mit der Fluchtmigration jetzt gekommen sind, sich da die Rathäuser mittlerweile schon als erste Anlaufstelle in vielen Alltagsfragen eben etabliert haben. Das sind Sachen, die schlagen gar nicht mehr bei uns auf. Deswegen ist das eine immense Unterstützung, ja.“

(Landkreis, #76)

Die Landkreise auf der anderen Seite übernahmen den interviewten Personen zufolge beratende Tätigkeiten gegenüber den kreisangehörigen Kommunen, nicht zuletzt im Rahmen der Fachberatung. Der Landkreis stelle einen Ansprechpartner für die Städte und Gemeinden dar, insbesondere bei Tätigkeiten außerhalb der gemeindlichen Zuständigkeit. Der Landkreis sei erster Ansprechpartner für die Gemeinden, wie ein Vertreter einer kreisangehörigen Kommune betonte: „Da kann man immer anrufen, wenn man irgendeine Frage hat, zu allen Sachen“ (Kreisangehörige Kommune, #35). Die Beratung schloss unter Umständen auch das Aufzeigen von Zugängen zu Fördermitteln ein. In den Worten eines Vertreters einer Landkreisverwaltung biete man „Hilfe zur Selbsthilfe“ (Landkreis, #28). Schließlich kommen Landkreise ihrer beratenden Tätigkeit auch nach, indem sie einen Kontaktaufbau zu übergeordneten Behörden, beispielsweise der Bezirksregierung ermöglichen, sollten lokale Herausforderungen dies gebieten. So erläuterte ein Verwaltungsmitarbeiter einer kreisangehörigen Kommune:

„Ich hatte zum Beispiel große Schwierigkeiten, sogenannte DAZ-Lehrer zu bekommen, also Deutsch als Zweitsprache, hatte sehr viele Kinder, weil wir hier vornehmlich Familien in [Kommune] haben. Sehr viele Kinder in den Schulen, keine Lehrer, da hat mich der Landkreis mit zur zuständigen Bildungsagentur, die dann eben freistaatweit organisiert ist, mitgenommen und dort haben wir genau dieses geregelt und dann hatte ich dann auch für meine Oberschule und für meine [Name der Schule], wo die Stadt auch Träger ist, hatte ich dann die DAZ-Klassen und da müssen Sie sich einfach bewegen, Hilfe erfragen beim Landkreis und dann hat das wirklich sehr gut geklappt. Die haben den Bedarf erläutert auch mit uns gemeinsam bei den jeweiligen zuständigen Stellen und seitdem funktioniert das recht gut.“

(Kreisangehörige Kommune, #81)

4.1.1.4 Weitergabe von Information

Des Weiteren wurde von insgesamt 13 Kommunen (davon sieben Landkreise und sechs kreisangehörige Kommunen) die Weiterleitung und Bündelung von Informationen als wichtige unterstützende Aufgabe angesehen, die Landkreise gegenüber kreisangehörigen Kommunen übernehmen. Dies geschah den Interviewten zufolge unter anderem durch die Auskunft über Zuweisungen oder einen regelmäßigen Asylbericht, aber auch beispielsweise über regelmäßige Emails, Newsletter, Websites oder auch Informationsbroschüren. Des Weiteren trugen vom Landkreis angebotene thematische Fachvorträge oder sonstige Fachveranstaltungen durch den Landkreis für Aktive oder Bürgerversammlungen zur Verbreitung von Informationen in den kreisangehörigen Kommunen bei.

4.1.1.5 Koordination der Integrationsarbeit

22 interviewte Vertreter der Kommunen (davon zehn Landkreise und 12 kreisangehörige Kommunen) betonten die besondere Rolle von Landkreisen in der Koordinationsfunktion von lokaler Integrationsarbeit. So hob beispielsweise der Vertreter der Verwaltung einer kreisangehörigen Gemeinde die organisatorische Federführung der Landkreisverwaltung im Bereich Integration hervor. Hier „laufen [...] die Fäden zusammen“ (Kreisangehörige Kommune, #75). Neben der Koordination der operativen Tätigkeiten in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, z. B. der Sozialarbeit oder des Integrationsmanagements, stehe die Organisation der Vernetzung unter den relevanten Akteuren im Landkreis sowie die Organisation der gerechten Verteilung der verfügbaren finanziellen Mittel in diesem Zusammenhang im Mittelpunkt.

4.1.1.6 Operative Tätigkeiten

Vertreter der lokalen Verwaltung aus insgesamt 22 Kommunen, davon 15 Landkreise und sieben kreisangehörige Kommunen, verwiesen auf diverse operative Tätigkeiten. Auffällig ist, dass dieser Tätigkeitsbereich im Vergleich zu den oben genannten Aufgaben vermehrt den kreisangehörigen Kommunen zugeschrieben wurde (von Vertretern aus insgesamt 18 Kommunen, davon 15 Landkreisen und drei kreisangehörigen, genannt). Im Vergleich dazu wurden operative Tätigkeiten bei Landkreisen von insgesamt zehn Kommunen beschrieben, davon vier Landkreise und sechs kreisangehörige Kommunen.

Die interviewten Personen betonten des Öfteren, dass die Städte und Gemeinden „zugefasst“ bzw. sich zumindest „nicht aktiv gewehrt“ hätten, einen Beitrag bei der Aufnahme von Geflüchteten zu leisten (Landkreis, #28). Teilweise verwiesen Vertreter von Landkreisverwaltungen darauf, dass Unterschiede bei der Aufnahmebereitschaft zwischen kreisangehörigen Kommunen verzeichnet wurden. Häufig

wurde der Beitrag der kreisangehörigen Kommunen im Bereich der Gewährleistung der Aufnahme und Unterbringung verstanden, einschließlich des Findens der Unterkünfte, der Ausstattung der Wohnungen, und ggf. später der Übernahme der Kreisimmobilien. Aber auch der Landkreis wurde im Kontext der Unterbringung gelegentlich als Partner genannt, so zum Beispiel bei der gemeinschaftlichen Umsetzung von dezentraler Unterbringung. Die Mithilfe von kreisangehörigen Städten und Gemeinden bei der Einschulung und Kita Zuweisung wurde nicht zuletzt aufgrund der örtlichen Trägerschaft betont. Des Weiteren wurde auf die Integrationsarbeit der kreisangehörigen Kommunen vor Ort verwiesen, z. B. die Unterstützung ehrenamtlicher Initiativen. Aber auch der Landkreis hatte in den Kommunen eigene Angebote. Schließlich wurde die Umsetzung gemeinsamer Projekte zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen, beispielsweise im Rahmen der Organisation gemeinsamer Veranstaltungen während der Interkulturellen Woche oder der Organisation von Jobmessen, betont.

4.1.2 Austauschformate jenseits spezifischer Aufgaben

Vertreter von 15 kreisangehörigen Kommunen und 19 Landkreisen benannten regelmäßig stattfindende, institutionalisierte Austauschformate zwischen der Landkreisverwaltung und den jeweiligen zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Arbeitsgruppen fanden zum einen auf operativer Ebene – z. B. der Ehrenamts- oder Integrationskoordination und strategischer Ebene (leitende Verwaltungsbeamte) – statt. Im Falle einer Ansiedlung der kommunalen Integrationskoordination beim Landkreis wurde der Austausch mit den Städten und Gemeinden zudem durch die Präsenzzeit des Koordinators in den Gemeinden vorangetrieben.

Neben dem Austausch der Verwaltungsmitarbeitenden verwiesen unsere Gesprächspartner auch auf regelmäßigen Austausch auf politischer Ebene. Hier wurden insbesondere die Bürgermeisterdienstberatungen genannt. Neben den regelmäßigen Treffen in größerer Runde wurden aber

auch individuelle Treffen oder telefonischer Kontakt zwischen Bürgermeistern und Landräten aufgeführt. Dies galt besonders für Beratungen zwischen dem Landrat und dem Bürgermeister der Kreisstadt.

Neben regelmäßigen Treffen auf Landkreisebene und bilateralen (Verwaltungs-)Kontakten, wurde laut einigen interviewten Vertretern von Landkreisverwaltungen ein Austausch zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen auch durch die gelegentliche Teilnahme des Landkreises an gemeindlichen Runden Tischen, Arbeitsgruppen oder den Besuch von Veranstaltungen im Ort realisiert.

Einige Kommunen betonten die veränderte Intensität des Austausches im Vergleich zu den Jahren 2015 / 2016. Aufgrund der rückläufigen Zahlen seien Abstände zwischen den Treffen deutlich größer geworden und die Treffen selbst gegebenenfalls auch kürzer:

„Also der Rhythmus ist natürlich ein großzügigerer geworden, also früher in der heißen Zeit haben wir uns deutlich intensiver getroffen, häufiger getroffen und sind länger zusammengesessen. Heute ist es entspannter. Das was uns im Moment gerade noch verbindet ist eben Abgabe der Unterkünfte, das sind aber dann bilaterale Verhandlungen, [...] oder Ähnliches mit einzelnen Gemeinden, die von uns die Unterkünfte übernehmen. Und wir berichten jetzt seit ungefähr einem halben Jahr nicht mehr in jeder Sitzung, sondern vielleicht bloß noch in jeder zweiten oder dritten.“

(Landkreis, #73)

Gleichzeitig wurde aber vereinzelt hervorgehoben, dass trotz des selteneren Austausches zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen zu integrationsrelevanten Themen, dieser jedoch mittlerweile strukturiertere Formen angenommen habe:

„Also, das ist jetzt so ein, das soll jetzt nicht bedeuten, dass die Arbeit weniger geworden ist, es ist einfach strukturierter geworden und intensiver in bestimmten Themenbereichen und dieser Austausch untereinander ist sehr wichtig, aber der muss eben nicht immer jede Woche sein z. B. Das war jetzt so, wir haben gesagt, wir machen es lieber intensiver und dann eine größere Veranstaltung für alle als, was weiß ich, alle zwei Wochen Netzwerktreffen, das bringt einen dann auch an den zeitlichen Rand seiner Möglichkeiten.“

(Landkreis, #18)

4.2 Interkommunale Kooperation

4.2.1 Zusammenarbeit zwischen Kommunen im Landkreis

Neben der Zusammenarbeit zwischen kreisangehöriger Kommune und übergeordneter Landkreisverwaltung waren wir auch daran interessiert zu erfahren, ob kreisangehörige Kommunen untereinander kooperierten. Im Folgenden werden daher horizontale Kooperationsmomente innerhalb eines Landkreises analysiert, indem auf die Aspekte Austausch und weiterführende Kooperation eingegangen wird.

Von den insgesamt 45 kreisangehörigen Kommunen im Sample äußerten sich 32 über horizontale Kooperationsstrukturen und -momente innerhalb des Landkreises. Von den 32 Kommunen bejahten 28 einen Austausch zwischen den kreisangehörigen Kommunen; vier Gemeinden hingegen konstatierten, dass kein Austausch zwischen den Gemeinden innerhalb des Landkreises stattgefunden hat.

Mit Blick auf zunächst die vier Gemeinden, die angaben, dass kein Austausch mit anderen Gemeinden im Kreis stattgefunden hat, ist allerdings festzuhalten, dass im Fall von zwei Gemeinden jeweils eine andere Gemeinde im selben Kreis gezielt von einem Austausch zwischen den Gemeinden innerhalb des Kreises sprach. Der fehlende Austausch muss daher auf die individuelle Passivität der Gemeinde zurückgeführt werden und deutet nicht auf fehlende Foren oder Strukturen im Landkreis hin. Die Zurückhaltung bezüglich des Austausches wurde beispielsweise mit den Bedarfen vor Ort begründet:

„Dadurch, dass wir, wie gesagt, nur die sieben Personen haben, und das hier auch ohne Probleme funktioniert, ist da auch ein Austausch jetzt auch nicht notwendig. [...] dass auch nicht Probleme aufploppen, wo man sich einmal austauschen müsste.“

(Kreisangehörige Kommune, #92)

Bei den Gemeinden, die angaben, keinen Austausch jeglicher Art mit anderen kreisangehörigen Gemeinden im Landkreis zu pflegen, handelte es sich um Gemeinden mit unter 20.000 Einwohnern. Hinsichtlich der sozioökonomischen Lage wurden drei als „weniger gut“, eine jedoch als „gut“. Zwei Gemeinden wurden als „sehr ländlich“ und zwei als „eher ländlich“ eingeordnet. Eine Tendenz hinsichtlich der politischen Orientierung war nicht zu erkennen.

Diejenigen Gemeinden, die auf einen Landkreis-internen Austausch der kreisangehörigen Gemeinden verwiesen (n=28), betonen häufig das Ziel des Erfahrungsaustausches sowie die Möglichkeit, voneinander zu lernen. Sie berichteten von verschiedenen Austauschformaten: institutionalisierte Formate existieren auf der strategischen Ebene der Bürgermeister und Sachgebietsleitungen, sowie der operativen Ebene, z. B. der Sozialarbeiter, der lokalen Integrationsbeauftragten oder Helferkreise. Zu unterscheiden sind hierbei Formate, die von der Landkreisverwaltung initiiert und durchgeführt wurden und solche, die darüber hinaus von Akteuren aus dem Landkreis ins Leben gerufen wurden, beispielsweise, weil bestehende Austauschstrukturen als nicht ausreichend empfunden wurden. Bei Austauschformaten der ersten Form wird die Vermischung zwischen horizontalen und vertikalen Formaten deutlich. Die Landkreisverwaltung, die im Rahmen der Dienstaufsicht einen Austausch mit den kreisangehörigen Kommunen pflegt, beförderte gleichzeitig den Austausch unter den Gemeinden. Der Vertreter einer Kommunalverwaltung brachte die Doppelfunktion auf den Punkt:

„Das ist ja, hat ja zweierlei Hintergründe, diese Sachen stattfinden zu lassen, einmal, dass der Landkreis im Austausch mit uns allen steht und dass wir auch wissen, wir sind damit nicht alleine, das sind die Ansprechpartner an die wir uns wenden können, wenn wir einmal ein Problem haben so auf kommunaler Ebene dann untereinander.“

(Kreisangehörige Kommune, #21)

Des Weiteren wurde der Kreistag als Austauschorgan der Bürgermeister genannt sowie die Kreisverbände des Städte- und Gemeindebundes. Eine zentrale Rolle spielten aber auch bilaterale, häufig spontane Austausche, die durch die informellen Kontakte der relevanten Akteure erleichtert wurden:

„Wir kennen uns und sind auch befreundet, ja, sage ich mal, mit etlichen Bürgermeistern. Und wenn man denn zusammentrifft und sich unterhält, dann ist auch das immer ein Thema.“

(Kreisangehörige Kommune, #89)

Mit Blick auf den Nutzen des gegenseitigen Austausches verwiesen einige Kommunen auf den positiven Effekt für die jeweilige Kommune, nicht zuletzt aufgrund der „neuen Herausforderung“, vor die viele Gemeinden 2015 gestellt wurden. Man habe deshalb „im Austausch gelebt“. Andere betonten jedoch, dass ein Austausch zwar existiere, letztendlich jede Kommune doch auf sich alleine gestellt sei:

„Gut. Man hat sich dann auch auf Kreisebene mit anderen Kommunen, haben wir uns ja auch mal ausgetauscht, aber letztendlich mussten die Kommunen dann doch gucken irgendwo selbst wie sie zurechtkommen.“

(Kreisangehörige Kommune, #59)

In jedem Fall scheint der interkommunale Austausch zu integrationsrelevanten Themen mittlerweile an vielen Orten rückläufig zu sein, d.h. er findet entweder in geringerer Intensität statt oder wurde komplett eingestellt.

Neben dem Austausch verwiesen fünf kreisangehörige Kommunen auf weiterführende Kooperationen mit anderen Städten oder Gemeinden desselben Landkreises. In solchen Fällen handelte es entweder um benachbarte Gemeinden oder solche, die ebenfalls in höherem Maße mit der Thematik Integration befasst waren. So begründet ein Verwaltungsmitarbeiter einer kreisangehörigen Kommune die selektive Kooperation beispielsweise folgendermaßen:

„Die anderen Kommunen sind hier bei uns im [Landkreis] weitestgehend außen vor, weil sie gar keine Flüchtlingsunterkünfte oder Flüchtlinge haben in der Gemeinde.“

(Kreisangehörige Kommune, #8)

Solche Kooperationen seien insbesondere dann notwendig, wenn die relevanten Ämter in der jeweils anderen Kommune angesiedelt sind oder auch schulische Strukturen geteilt werden. Kooperationen können des Weiteren in Form geteilter Stellen in der Flüchtlingssozialarbeit oder Integrationskoordination vorliegen, oder aber durch die gemeinsame Organisation von Veranstaltungen oder der gemeinsamen zentralen Bewerbung von Aktivitäten erwirkt werden (Kreisangehörige Kommune, #14). Bei den fünf kreisangehörigen Kommunen, die weiterführende Kooperationen mit anderen Städten und Gemeinden innerhalb des Landkreises eingingen, handelte es sich vorwiegend um kleine Gemeinden unter 10.000 Einwohnern, nur eine Gemeinde war etwas größer. Bis auf eine Kommune wurden alle als „sehr ländlich“ eingestuft. Ebenfalls bis auf eine Kommune wurde ihre sozioökonomische Lage mit „weniger gut“ bewertet. Auffälligkeiten bei der politischen Färbung lagen nicht vor.

4.2.2 Zusammenarbeit über Stadt und Kreisgrenzen hinweg

Neben der Kooperation von kreisangehörigen Städten und Gemeinden innerhalb eines Landkreises bestehen zwischen Gebietskörperschaften auch Austausch- und Kooperationsformen auf horizontaler Ebene, welche die jeweilige Landkreisgrenze überschreiten. Die Vertreter der Verwaltungen von insgesamt 30 Kommunen, davon 22 kreisfreie Städte, sieben Landkreise und eine kreisangehörige Kommune, berichteten explizit von kommunaler Zusammenarbeit in Form von Austausch- oder weiterführenden Kooperationsformaten über Landkreisgrenzen hinweg.

Ein Großteil dieser Kommunen (n= 24), davon 16 kreisfreie Städte, sieben Landkreise und eine kreisangehörige Kommune, verwiesen auf den bestehenden Austausch mit anderen Gebietskörperschaften zum Thema Integration. Vielfach handelte es sich hierbei um vom Land initiierte Austauschformate auf Landesebene, z. B. der Integrationsbeauftragten oder Ehrenamtskoordination, häufig im Zusammenhang mit der Verantwortlichkeit für das entsprechende Förderprogramm. Einige Kommunen verwiesen zusätzlich dazu noch auf weitere, vom Land unabhängige Vernetzungsstrukturen der Kommunen auf Landesebene, beispielsweise im Rahmen von Arbeitskreisen im Landesverband des Landkreistages, von landesweiten Aktionsbündnissen oder von selbst initiierten Vernetzungsstrukturen. Auf Bundesebene, so betonten einige Vertreter der Kommunalverwaltung, tauschte man sich mit anderen Kommunen vorwiegend im Rahmen von größeren Veranstaltungen aus, so zum Beispiel auf der Bundeskonferenz der Integrationsbeauftragten von Bund, Ländern und Kommunen. Die Teilnahme an Projekten, die von Stiftungen für Kommunen im Bereich der Integration angeboten wurden, stellte ebenfalls ein Forum für bundesweiten interkommunalen Austausch dar.

Neben dem landes- oder bundesweiten Austausch stand für einige Kommunen insbesondere der Austausch mit umliegenden, geografisch angrenzenden Kommunen im Mittelpunkt. Dies geschah zum einen durch feste, regelmäßige Treffen mit Vertretern des oder der Nachbarkreise, das Angebot von Informationsveranstaltungen oder

gegebenenfalls auch im Rahmen eines regionalen Verbundes. Ebenso wichtig war aber der spontane, bilaterale Austausch zwischen Verwaltungsmitarbeitenden in Form von Telefonaten oder Emails.

Mit Blick auf eine über den bloßen Austausch hinausgehende Zusammenarbeit betonten sieben kreisfreie Städte, dass die Zusammenarbeit von ihrer Seite aus nicht mit dem umliegenden Landkreis stattfindet. Fünf der sieben kreisfreien Städte liegen in ostdeutschen Bundesländern. Bis auf eine Kommune wurde die sozioökonomische Lage als „weniger gut“ eingestuft. Die politische Orientierung wies keine Auffälligkeiten auf. Die interviewten Personen begründeten die fehlenden Kooperationsformate zum einen mit der fehlenden zu betreuenden Personenzahl im benachbarten Landkreis oder auch der fehlenden Bereitschaft, finanzielle Ausgaben außerhalb der eigenen Kommune zu tätigen, beispielsweise eine Beteiligung an Sprachkursformaten in der benachbarten Kommune. Beim Geld höre die Freundschaft auf (Kreisfreie Stadt, #79). Zum anderen wurde jedoch seitens einiger kreisfreier Städte auch eine fehlende Bereitschaft der sie umgebenden Landkreise wahrgenommen, Integrationsarbeit zu leisten. Anstelle dessen säße man – nach Meinung der kreisfreien Stadt – dort das Thema aus, bis die Personen wegzögen:

„Während in den ländlichen Gebietskörperschaften das Thema ausgesessen wird und man einfach drauf wartet, bis die Leute irgendwann weggehen. Und spätestens, wenn dann im nächsten Jahr die Wohnsitzauflagen in größeren Zahlen auslaufen werden, dann wird sich diese Herangehensweise, sage ich mal, der ländlichen Gebietskörperschaften dann auch bewähren. Und die Anzahl der Geflüchteten, die dann dort noch bleiben, die wird minimal sein. Insofern nutzt mir das auch wenig hier mit den benachbarten Landkreisen mich zu verständigen, weil ich weiß, das ist für die eh nur ein temporäres, kein dauerhaftes Thema.“

(Kreisfreie Stadt, #87)

Auch ein Vertreter einer kreisfreien Kommune, die mittlerweile angefangen hat, gemeinsame Projekte mit den umliegenden Landkreisen zu realisieren, wies auf diese Herausforderung hin. Der Vertreter der Kommune nahm eine bewusste Zurückhaltung von Seiten der Landkreise im Bereich der Integrationspolitik wahr, um die Geflüchteten zum Wegzug zu bewegen:

„Na ja, das war lange ein gestörtes Verhältnis, weil alle Landkreise, nicht nur die um uns herum, sondern wirklich alle Landkreise die Menschen sehr bewusst nach [kreisfreie Stadt] geschickt haben, weil die keine Lust hatten und das ist immer noch so. Ich war jetzt letzte Woche auf einem Treffen mit den anderen Landkreisvertretern, also mit Akteuren, die dieselbe Position innehaben wie ich und das ist, also ich habe manchmal das Gefühl es ist das System, wie da Integrationspolitik nicht gemacht wird, also ganz bewusst auch nicht getan wird, um die Wegzugbereitschaft immer schön hochzuhalten.“

(Kreisfreie Stadt, #17)

Umgekehrt berichteten jedoch 13 Kommunen, davon 12 kreisfreie Städte und ein Landkreis, von weiterführender Zusammenarbeit mit Landkreisen und kreisfreien Städten in der geografischen Nachbarschaft, die über den bloßen Austausch hinausgingen. Die Zusammenarbeit wurde häufig als bedeutsam empfunden, wie beispielsweise diese interviewte Person hervorhob:

„[...] weil wir die Erfahrung gemacht haben, dass gerade, wenn es um die Integration in Arbeit geht, wir doch landkreisübergreifend da auch agieren müssen. Also das ist auch eine sehr wertvolle Zusammenarbeit.“

(Landkreis, #18)

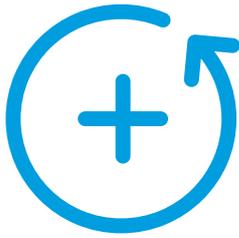
Zusammenarbeit fand beispielsweise bei der gemeinsamen Umsetzung von Projekten statt, wie gemeinsame Veranstaltungen oder Schulungsangebote, oder auch der gemeinsamen Nutzung von Informationsmaterialien. Des Weiteren hoben eine Reihe kreisfreier Städte eine indirekte Unterstützung der umliegenden Landkreise hervor, indem Strukturen im Bereich Beratung und Bildung durch im Landkreis untergebrachte Asylsuchende mitgenutzt werden könnten. Auch wurden teilweise bereits entwickeltes Support-Angebot (wie zum Beispiel ein Sprachmittlersystem) für Landkreise zur Mitnutzung geöffnet. Eine weitere indirekte Unterstützungsmaßnahme stellte für einige interviewte Personen die Wiederaufnahme bzw. Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen in der Stadt dar.

Zusätzlich zur regionalen Kooperation sprach eine kreisfreie Stadt von einer landesweiten interkommunalen Kooperationsstruktur auf Ebene der Integrationskoordination. Mit dieser vom Land unabhängig organisierten Steuerungsgruppe versuchte man, Integrationspolitik landesweit voranzubringen (s. u.).

4.2.3 Exkurs: Gefühlte Innovationskraft als Motivationsquelle

In den Interviews wurden die Befragten gebeten, Bereiche zu nennen, von denen sie glaubten, dass andere Kommunen von ihnen lernen könnten. Die Befragten mussten somit nicht nur die eigene Integrationsarbeit reflektieren, sondern sollten diese zugleich auch in Beziehung zu der Integrationsarbeit anderer Kommunen setzen. Einige Kommunen konnten (oder wollten) diesbezüglich keine Auskunft geben. Insgesamt fanden jedoch 28 interviewte Personen – und damit knapp ein Drittel der untersuchten Kommunen –, dass Aspekte der eigenen Arbeit als Vorbild für andere Kommunen dienen könnten. Die Bewertung der eigenen Arbeit erfolgte meist zurückhaltend oder mit gewisser Koketterie (Exemplarisch: „Oh, oh, das ist jetzt schwierig, da nicht überheblich zu wirken“).

Themen waren unter anderem ein ganzheitlicher Ansatz der Integrationsarbeit, gehäufte Anfragen anderer Kommunen nach dem Integrationskonzept oder das Betonen der gelungenen Zusammenarbeit der Ehrenamtlichen mit den Sozialarbeitern. Ebenfalls hervorgehoben wurden einzelne Integrationsprojekte, die anderen Landkreisen im Sinne eines „Leuchtturmprojektes“ als Vorbild dienen könnten. Auch der Umgang mit der Frage nach Wohnraumbeschaffung für Geflüchtete wurde von zwölf der Antwortenden als ein Bereich aufgeführt, in dem andere Kommunen von ihnen lernen könnten. Sei es, dass in kurzer Zeit genügend Wohnraum bereitgestellt werden konnte, keine großen Massenunterkünfte, sondern kleiner Wohnraum, dezentral verteilt wurde, oder eigene Modelle erarbeitet wurden, sodass Geflüchtete schnell in eigenen Wohnraum vermittelt werden konnte – ein Modell, das sogar eine überregionale Bekanntheit erlangt habe. Von zwanzig Kommunen – und damit immerhin mehr als 20 Prozent der Kommunen im Sample – wurden die eigenen Vernetzungsstrukturen als beispielhaft hervorgehoben. Besonders betont wurde auch der Austausch auf kommunaler Ebene, seien es die funktionierenden Strukturen der Helferkreise, die Zusammenarbeit im Projektverbund, die Vernetzung von Akteuren der Integrations-



arbeit, der Zugang zur Wirtschaft und die Einbindung in Wirtschaftsnetzwerke oder die als positiv erlebte Zusammenarbeit in Netzwerken.

Es ist auffällig, dass die Interviewpartner selten einschätzen konnten, ob sie mit einem Projekt oder Ansatz im Vergleich mit anderen tatsächlich innovative Arbeit leisteten. Meist wurde dies nur vermutet. Doch selbst eine solche, nur „gefühlte“ Innovationskraft konnte zu einem Quell der Motivation lokaler Arbeit werden:

„Weil wir sind eigentlich sehr, sehr, sehr stolz darauf, dass das bei uns alles so reibungslos, nicht immer reibungslos, aber dass hier keine Kriminalität ist und dass wir das eigentlich alles gut hinkommen haben. Da können andere Kommunen daraus lernen. Ich glaube auch, es ist, bei anderen Kommunen wird auch nicht so viel Wert darauf gelegt auf Integration, die werden einfach untergebracht und dann, ja, nach mir die Sintflut, ich weiß es nicht, aber ich habe manchmal das Gefühl, dass sich da gar nicht drum gekümmert wird.“

(Kreisangehörige Kommune, #38)

4.3 Einfluss von Kommunen auf Landes- und Bundespolitik

In den Interviews wurde thematisiert, mit wem die Kommunen in Kontakt standen, um Einfluss auf Integrationspolitik von Bund und Land zu nehmen. Insgesamt beantworteten 85 von 92 Kommunen diese Frage. **Von den antwortenden Kommunen gaben zwölf Kommunen an, keinen Einfluss auf Bundes- oder Landesebene auszuüben (14,1 Prozent). 73 Kommunen (85,9 Prozent) hingegen standen nach eigenen Angaben in Kontakt mit einer Vielzahl von Akteuren, um auf Bundes- und / oder Landespolitik einzuwirken.**

Im Folgenden wird herausgearbeitet, welche vertikalen Kooperationsstrukturen Kommunen nutzten, um Einfluss auf anderen Ebenen zu entwickeln. Von Interesse ist insbesondere, wer Ansprechpartner war (einschließlich welcher Akteurstyp und auf welcher Ebene sich dieser befindet) und mit welchem konkreten Ziel die Einflussnahme erfolgte. Falls beschrieben, wird auf die Form des Kontakts eingegangen. Zunächst wird jedoch kurz auf die Gruppe derer eingegangen, die angaben, keine Kontakte mit dem Ziel der Einflussnahme auf Bundes- oder Landesebene zu pflegen sowie auf die Beweggründe für diese Abstinenz.

4.3.1 Keine Einflussnahme auf Bund und Land

Die Vertreter von insgesamt zwölf Kommunen gaben an, keinen Einfluss auf Integrationspolitik von Bund und Land zu nehmen. Bei diesen Kommunen handelte es sich ausschließlich um kreisangehörige Kommunen. Zehn der zwölf Kommunen wurden als „sehr ländlich“ eingestuft, zwei als „eher ländlich“. Bis auf zwei Gemeinden aus Bayern wurde ihre sozioökonomische Lage als „weniger gut“ beurteilt. Hinsichtlich der Gesamtbevölkerungszahl handelte

es sich bei diesen Kommunen um vorwiegend kleine Gemeinden. Sieben der zwölf Kommunen waren sogar kleiner, mit einer Einwohnerzahl unter 10.000 Einwohnern; drei hatten zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner und zwei Kommunen unter 50.000 Einwohner. Bei Kommunen, die angaben, keinen Einfluss auf Integrationspolitik von Bund und Land zu nehmen, handelte es sich also ausschließlich um kreisangehörige Kommunen, vorwiegend mit einer sehr ländlichen Struktur und weniger guten sozioökonomischen Lage.

Die Begründung für die fehlende Einflussnahme auf Integrationspolitik auf Bundes- oder Landesebene fiel sehr unterschiedlich aus. Teilweise wussten die Kommunen um die Möglichkeiten und Akteure (insbesondere Bundes- und Landtagsabgeordnete, die kommunalen Dachverbände), hatten jedoch keinen Bedarf zur Einflussnahme gesehen. Andere Kommunen verwiesen darauf, dass Kapazitäten zur Vernetzung fehlten:

„Und wir waren eigentlich mit unseren Problemen so zugeeckt, dass wir auch gar nicht auf die Idee gekommen sind.“

(Kreisangehörige Kommune, #67)

Der konkrete unmittelbare Nutzen für die Kommune stellte laut einigen interviewten Personen einen zentralen Aspekt bei der Entscheidung der überregionalen Vernetzung dar. Auf der Suche nach Unterstützung bei der Meisterung der konkreten lokalen Herausforderungen bildete der Landkreis oder der Bezirk im Zweifel die Kontaktinstanz auf höchster Ebene. Wenn der Nutzen von der Kommune nicht erkannt oder in der Vergangenheit als negativ bewertet wurde, organisierte sich die Kommune besser selbst. Eine interviewte Person beantwortete die Frage, mit wem sie in Kontakt stand, um auf Bund und Land im Bereich Integration Einfluss zu nehmen, folgendermaßen:

„Mit niemandem. Mit niemandem. Wir hatten mal, Mensch, wie hieß das nochmal, wo wir mal zum Infoabend waren. Der Flüchtlingsrat, und da waren wir mal mit in Kontakt, aber unnützlich, für uns ist da wenig hilfreich gewesen. Das können wir hier viel besser selber regeln.“

(Kreisangehörige Kommune, #38)

Schließlich spielte die Frage der Zuständigkeit eine Rolle für einige interviewte Personen. So wurde hervorgehoben, dass Einflussnahme durch die kreisangehörige Kommune nicht passiere, da dies „alles Landkreissache“ (Kreisangehörige Kommune, #90) sei.

4.3.2 Einflussnahme auf Bund und Land

Rund vier Fünftel aller befragten Kommunen gaben an, auf Integrationspolitik von Bund und Land Einfluss nehmen zu wollen: 73 Kommunen, davon 23 Landkreise, 23 kreisfreie Städte und 37 kreisangehörige Kommunen. Die Kommunen nannten eine Vielzahl von Akteuren, mit denen sie in diesem Zusammenhang im Austausch standen und verwiesen in einigen Fällen auf konkrete Ziele, die sie mit der Einflussnahme verfolgten.

Zunächst war zu beobachten, dass alle 73 Kommunen angaben, auf die Landesebene abzielen, 47 auch auf die Bundesebene. Bei den Kommunen, die auch Einfluss auf Bundesebene nehmen wollen, handelte es sich um 21 (von 37) kreisangehörige Kommunen, 14 (von 23) kreisfreie Städte und zwölf (von 23) Landkreise.

Die Akteure, die am häufigsten von den interviewten Personen genannt wurden, konnten den Gruppen „Abgeordnete“, „Bundes- und Landesbehörden“ (einschließlich der politischen Spitzen), „kommunale Spitzenverbände“, und „Landkreis/Bezirksverwaltung“ zugeordnet werden. Während man bei den ersten beiden Gruppen von einer direkteren Form der Einflussnahme ausgehen kann, findet diese bei den letzten beiden Gruppen auf indirektere Weise statt. Jedoch können, wie im Folgenden demonstriert wird, direkte und indirekte Mechanismen der Einflussnahme verschwimmen.

4.3.2.1 Wahlkreisabgeordnete

Insgesamt gaben 17 Kommunen an, dass sie mit lokalen Abgeordneten in Kontakt standen um Einfluss auszuüben. Zwölf Kommunen gaben an, auf diese Weise auf Bund und Land Einfluss nehmen zu wollen. Fünf Kommunen, beschränkten sich auf jeweils nur auf die Bundes- oder Landesebene. Es zeigt sich zudem eine klare Präferenz für die Landesebene: Während für alle Kommunen die Landtagsabgeordneten nur einen unter vielen Wegen auf die Landesebene darstellten, war dies bei der Bundesebene anders. Neun Kommunen gaben an, dass sie auf Bundesebene ausschließlich im Austausch mit Abgeordneten des entsprechenden Wahlkreises und nicht auch noch mit weiteren Akteuren waren.

Abgeordnete des Bundes- und Landtags wurden häufig als lokale Ansprechpartner betitelt, an die Sorgen und Probleme, lokale Entwicklungen und Bedarfe herangetragen wurden. Das Ziel der Einflussnahme schien überwiegend zu sein, die Situation vor Ort zu verbessern. Eine kleine Zahl von Kommunen scheint diesen Kanal jedoch auch zu nutzen, um weiterführenden Einfluss zu nehmen. So adressieren einige kommunale Vertreter Abgeordnete beispielsweise auch, um Missstände aufzuzeigen und die Volksvertreter darauf hinzuweisen, wo Einfluss genommen werden sollte, oder auch um konkrete lokale Vorhaben auf Bundes- oder Landesebene zu bewerben (z. B. die Einführung eines dritten Arbeitsmarktes oder die Umsetzung einer Zuzugssperre).

Bei diesen Versuchen könnte man von einem scaling-up der lokalen Agenda sprechen. Schließlich betonte der Vertreter eines Landkreises die Bedeutung des regelmäßigen Austausches mit Bundestagsabgeordneten, um auf bundesweite Regelungen als Kommune einwirken zu können:

„Dann habe ich hier regelmäßig die Abgeordneten, die im Bundestag sitzen. Also die hier ihren Wahlbezirk haben, wo wir uns über viele Dinge unterhalten, die jetzt auch in diese Richtung gehen. Weil über Förderung, Integration letztendlich ja auch durch Bundesgesetze im Wesentlichen mit geregelt wird und was da für Schwerpunkte gesetzt werden, ist natürlich wichtig, und das [...] muss so ein Wahlkreisabgeordneter, der muss das natürlich auch wissen. Und deswegen habe ich hier regelmäßig Leute da.“

(Landkreis, #91)

Das Ziel, das hier zum Ausdruck kommt, geht über die Skalierung lokaler Ansätze hinaus, indem es auf das – wenn auch indirekte – Mitwirken der kommunalen Ebene bei Bundesgesetzgebung im Bereich der Integration verweist. Dies wurde den Kommunen über den Kanal der Abgeordneten ermöglicht.

Bei den 17 Kommunen handelte es sich um sieben Landkreise, neun kreisangehörige Kommunen und eine kreisfreie Stadt. Hinsichtlich der politischen Orientierung stellte bei 14 Kommunen eine Unionspartei das Amt der Verwaltungsspitze und / oder die Mehrheit im Rat. Bei der SPD war dies nur bei vier Kommunen der Fall. Zwölf der 17 Kommunen wurden als „sehr ländlich“ eingeordnet, vier Kommunen als „eher ländlich“ (und die kreisfreie Stadt als „nicht ländlich“). Die sozioökonomische Lage wurde bei vier Kommunen als „gut“ und bei 13 als „weniger gut“ bewertet. Bei den kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen handelte es sich in den meisten Fällen um Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern; eine kreisangehörige Kommune hat weniger als 20.000 Einwohner und zwei weitere bis 50.000 Einwohner.

4.3.2.2 Kommunale Dachverbände

Kommunale Dachverbände, einschließlich des Landkreistages, des Städtetages und des Städte- und Gemeindebundes (Bundesverband und Landesverbände), stellten laut Angaben der interviewten Personen für insgesamt 30 Kommunen Akteure dar, um auf Integrationspolitik auf Bundes- oder Landesebene einzuwirken. Über sie wollten 23 Kommunen auf Bundesebene und 28 Kommunen auf Landesebene Einfluss üben. Bis auf neun Kommunen, die angaben, den Weg über die kommunalen Dachverbände nur für Einflussnahme auf entweder Bundes- oder Landesebene zu nutzen, sahen Kommunen die Dachverbände für beide Ebenen als geeignetes Mittel an.¹⁰

Einige interviewte Personen hoben die Funktion der kommunalen Dachverbände als „Sprachrohr“, „Interessensvertreter“, „Lobby“ oder „kommunale Vertretung“ auf Bundes- und Landesebene hervor. Die kommunalen Dachverbände wurden als Mittler verstanden, die es den Kommunen ermöglichen, kommunale Interessen auf höherer Ebene zu vertreten, im Zweifel allein dadurch, dass sie durch entsprechende Veranstaltungen die politischen Eliten in die Kommune holten. Einige interviewte Personen betonten, dass Kommunen Themen von lokaler Bedeutung in diesem Kontext formulieren konnten, über die im Gremium beraten und die dann kollektiv an die Entscheidungsträger auf Landes- oder Bundesebene weitergetragen wurden. Eine interviewte Person beschrieb den Abstimmungsprozess am Beispiel von finanziellen Aufwendungen für Unterkünfte mit anderen Städten und Gemeinden im Bundesland folgendermaßen:

„Da diskutieren wir schon als [...] Städte und Gemeinden zusammen mit den [...] kreisfreien in [Land], wie wir die Sachen gemeinsam angehen wollen gegenüber dem [Land] und gegenüber dem Bund.“

(Kreisangehörige Kommune, #82)

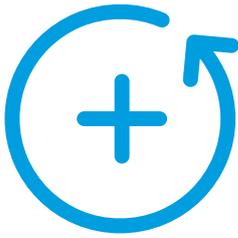
Die Weiterleitung an die politischen Entscheidungsebenen erfolgte laut einer interviewten Person vor allem dann, „wenn man den Eindruck hat, dass Gesetze geändert werden sollten“ (Landkreis, #57)

Die personelle und strukturelle Aufstellung der kommunalen Dachverbände spielte bei der Vertretung der Kommunen auf Landes- und Bundesebene eine Rolle. So verwiesen einige Kommunen zum Beispiel auf Mitarbeitende und spezifische themenbezogene Arbeitsgruppen innerhalb des Dachverbandes, die sich des Themas Integration gesondert annahmen.

In vielen Fällen blieb die Intensität des Austausches mit den Dachverbänden bzw. die individuelle Einbringung der Kommune im Rahmen von Beteiligungsformaten der Verbände etwas vage. Einige kreisangehörige Kommunen verwiesen auf die aktive Teilnahme an Kreisarbeitsgemeinschaften der Landesverbände, ließen jedoch keine Mitwirkung auf höheren Ebenen innerhalb des Verbandes erkennen. Eine kreisangehörige Kommune betonte stattdessen, dass Ergebnisse, die auf Ebene des Kreisverbandes erzielt wurden, durch einen Vertreter der Kreisstadt auf Landesebene weitergetragen wurden.

Im Gegensatz dazu stellte die Teilnahme an Abfragen der Verbände, beispielsweise zu Gesetzesvorhaben, laut interviewten Personen eine direkte Möglichkeit der Einbringung in die Tätigkeiten und Meinungsbildung innerhalb der kommunalen Verbände dar. Ein Verwaltungsmitarbeiter gab jedoch zu bedenken, dass trotz der Einbindung der oberen Ebenen der Verbandsstruktur in Gesetzesentwicklungen, diese nur in wenigen Fällen auf Landkreisebene zurückgespielt wurden:

¹⁰ Es ist jedoch festzuhalten, dass Aussagen von interviewten Personen, die sich nicht konkret auf eine Ebene begrenzt haben (indem sie beispielsweise allein auf den Städtetag eines Landes hingewiesen haben, aber nicht auf den Bundesverband), aufgrund der Fragestellung automatisch als übergreifende Einflussnahme gewertet wurden.



„Nur insoweit, dass die kommunalen Spitzenverbände, wie zum Beispiel der Landkreistag, der natürlich in solchen Gesprächen immer dabei ist, sowohl auf Landesebene als auch auf Bundesebene. Es gibt ja einen deutschen Landkreistag, da gibt es also auch eine Organisationsstruktur dahinter. Die werden in solche Entwicklungen mit einbezogen und da werden Dinge, die dann kritisch sind, auch bis in die einzelnen Landkreise heruntergetragen. Ist aber eher selten der Fall.“

(Landkreis, #68)

Die Mitwirkung in den bereits erwähnten thematischen Arbeitsgruppen innerhalb des Dachverbandes stellte eine zweite direkte Form der Beteiligung in die Tätigkeiten der kommunalen Spitzenverbände dar. In einzelnen Fällen konnte diese Struktur dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen Verband und Regierung zu intensivieren, insbesondere dann, wenn dies von Seiten der Regierung unterstützt wurde. So hob der Vertreter der Verwaltung einer kreisfreien Stadt die starke Mitwirkung des Städtetags in den Gesetzgebungsprozess auf Landesebene hervor:

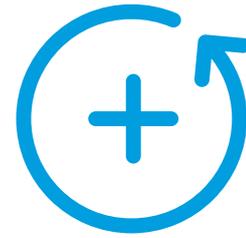
„Und weil diese Struktur des Städtetags [Landesverband], dass wir hier diese Arbeitsgruppe Integrationsbeauftragte haben, haben wir uns anbieten können als Partner. [...] Und dadurch konnte das Ministerium uns einbeziehen auch bei Gesetzesinitiativen, bei Verwaltungsvorschriftsentwicklungen, die auch Förderprogramme auslösen. Es war ganz stark zu spüren eine Beteiligungskultur. Also ich war in fünf verschiedenen Ministerien mit involviert bei Besprechungen, natürlich durch den Vorsitz zum einen, aber auch, weil eben das Thema Einbindung von Integrationsbeauftragten wichtig war.“

(Kreisfreie Stadt, #71)

Neben der Bedeutung von Strukturen (hier: die thematischen Arbeitsgruppen innerhalb der kommunalen Spitzenverbände), verdeutlicht dieses Zitat ebenso die Bedeutung von Schlüsselpersonen. Die Vorsitzfunktion erlaubte dieser Kommune neben der indirekten Mitwirkung auf Integrationspläne des Bundeslandes im Verband auch eine direkte Mitwirkung bei den entsprechenden Behörden, die für die Entwicklung der Gesetze und Verwaltungsvorschriften zuständig waren. Auch andere Kommunen aus dem Sample verwiesen auf eine stärkere Einbringung der Kommune innerhalb des Verbands aufgrund einer (stellvertretenden) Vorsitzfunktion.

Mit Blick auf die strukturellen Merkmale der 30 Kommunen, die angaben, im Kontakt mit kommunalen Spitzenverbänden zu stehen, um auf Integrationspläne von Bund und Land Einfluss zu nehmen, war zunächst festzustellen, dass es sich um neun Landkreise, 13 kreisfreie Städte und acht kreisangehörige Kommunen handelte. Im Vergleich zur Gesamtanzahl der Kommunen, die sich zu dieser Frage äußerten (n=73), wurde also auffällig, dass Landkreise (39 Prozent der antwortenden Landkreise) und besonders kreisangehörige Kommunen (21 Prozent) vergleichsweise weniger dazu tendierten, im Austausch mit den kommunalen Dachverbänden zu stehen um auf Integrationspolitik von Bund und Land Einfluss zu nehmen, als kreisfreie Städte (57 Prozent). Die parteipolitische Ausrichtung spielte keine wesentliche Rolle für die Beteiligung an Aktivitäten der kommunalen Dachverbände zu integrationspolitischen Aspekten.

Auch wenn, wie beschrieben, die individuelle Beteiligung der einzelnen Kommune innerhalb der kommunalen Spitzenverbände nicht immer eindeutig festzustellen ist, konnte beobachtet werden, dass insbesondere kreisfreie Städte und Landkreise, weniger jedoch kreisangehörige Kommunen, im Verband auf Landes- oder Bundesebene aktiv wurden. Letztere schienen tendenziell eher über die Kreisarbeitsgruppen der Verbände ihre Anliegen an Vertreter herantragen. **Eine Vorsitzfunktion im Verband schien aber auch für kreisfreie Städte und Landkreise die Intensität der Beteiligung zu erhöhen und im Einzelfall sogar auch die Möglichkeit zu eröffnen, Integrationspolitik in Zusammenarbeit mit den relevanten Ministerien direkt mitzugestalten.**



4.3.2.3 Landkreis und Bezirk

14 Kommunen gaben an, dass sie im Kontakt mit Landkreis (neun kreisangehörige Kommunen) oder – sofern vorhanden – Regierungsbezirk (eine kreisfreie Stadt, drei Landkreise, eine kreisangehörige Kommune) stehen, um Einfluss auf Integrationsvorhaben auf Bundes- oder Landesebene zu nehmen. Bis auf die drei Landkreise, für die der Bezirk allein ein Akteur zur Einflussnahme auf Landesebene darstellte, gab die Gruppe der Kommunen an, durch diesen Kanal sowohl Einfluss auf Bundes- als auch auf Landesebene auszuüben. Es handelte sich hierbei um eine mittelbare Form der Einflussnahme, die Kommunen auf Bund oder Land nehmen, indem sie ihre Anliegen im Rahmen von gefestigten Austauschformaten an die übergeordnete Instanz (Behörde oder politische Ebene) herantragen. Bei der Gruppe der Kommunen handelte es sich um zehn kreisangehörige Kommunen, drei Landkreise und eine kreisfreie Stadt. Die Landkreise wurden allesamt als „sehr ländlich“ eingestuft. Des Weiteren wurde die sozioökonomische Lage bei der Hälfte als „weniger gut“ und bei der anderen Hälfte als „gut“ beurteilt. Hinsichtlich der politischen Orientierung war zu beobachten, dass zwölf Kommunen eine Unionspartei als Bürgermeister und / oder größte Partei im Rat vertreten haben.

4.3.2.4 Behörden des Bundes und der Länder

Die interviewten Personen von insgesamt 48 Kommunen verwiesen auf Kontakte mit Behörden des Bundes und der Länder, um Einfluss auf die Ausgestaltung von Integrationspolitik zu nehmen. Von dieser Gruppe signalisierten alle, einen Kontakt zu Länderbehörden zu haben; acht Kommunen standen nach eigenen Angaben außerdem noch in Kontakt zu Bundesbehörden. Bei den insgesamt 48 Kommunen handelte es sich um 18 Landkreise, 20 kreisfreie Städte und zehn kreisangehörige Kommunen. Da im Vergleich zu den anderen Akteuren, die Fallzahlen bei Bund und Land stark voneinander abwichen, wird im Folgenden der Einfluss auf Bundesebene und auf Landesebene getrennt voneinander betrachtet. **Generell lässt sich sagen, dass der Behördenkontakt als besonders vielversprechende Form der Einflussnahme für die einzelne Kommune gedeutet werden kann.**

Behördenkontakt auf Bundesebene

Acht Kommunen, davon zwei Landkreise, vier kreisfreie Städte und zwei kreisangehörige Gemeinden, verwiesen auf einen Behördenkontakt auf Bundesebene mit dem Ziel, Einfluss auf Integrationspläne des Bundes zu nehmen. Vier Kommunen verwiesen auf einen Kontakt zum BAMF, zum Beispiel im Rahmen der Mitgliedschaft der Kommune in der Expertenrunde des BAMFs, der Mitwirkung an Tagungen, dem Austausch bei Foren und Gremien auf regionaler Ebene oder mit der entsprechenden Regionalkoordination des BAMFs hinsichtlich spezifischer thematischer Aspekte. Der Einfluss über die Regionalkoordinatoren wurde allerdings durchaus zurückhaltend eingeschätzt (und deshalb vermutlich in zahlreichen Interviews gar nicht erst genannt):

„Ansonsten haben wir beispielsweise, was jetzt Sprachförderung angeht, dann auch Kontakt zu unserem zuständigen BAMF-Regionalkoordinator, den man auch mal zu den Arbeitstreffen zum Beispiel einladen kann mit den Sprachkursträgern, um da einfach auch Dinge zu kommunizieren. Wobei natürlich der auch relativ wenig Einfluss auf das hat, was auf Bundesebene beim BAMF entschieden wird. Aber es ist zumindest die Möglichkeit, hier einen Kontakt zu haben.“

(Landkreis, #33)

Des Weiteren wurden vereinzelt Kontakte zu Bundesministerien aufgeführt, die die Interviewten aber meist nicht weiter spezifizierten. Eine Kommune erwähnte in diesem Zusammenhang beispielsweise, dass die eigene Arbeit auf Basis einer Bundesförderrichtlinie lief und dadurch ein Kontakt zum entsprechenden Ministerium bestand. Jedoch schränkte auch diese Kommune die Reichweite des eigenen Einflusses direkt ein:

„Da gibt es jetzt aber nicht so die Kanäle um reinzugeben, so und so stellen wir uns das vor oder so und so sind die Probleme. Auf Landesebene ist das ein wesentlich direkterer Draht.“

(Kreisfreie Stadt, #31)

Eine andere Kommune berichtete von einer Konferenz, bei der die örtliche Bürgermeisterin während eines Forums die Gelegenheit hatte, sich direkt mit einer Bundesministerin auszutauschen. Zusammenfassend lässt sich also beobachten, dass sich der Kontakt mit Bundesbehörden häufig auf die Außenstellen des BAMFs oder die Teilnahme an Konferenzen und Veranstaltungen auf Bundesebene reduzierte. Bei den Kommunen mit Kontakt zu Behörden auf Bundesebene handelte es sich vorwiegend um kreisfreie Städte (4) und weniger um Landkreise (2) oder kreisangehörige Kommunen (2). Von zwei kreisfreien Städten wurde die sozioökonomische Lage als „gut“, von weiteren sechs Kommunen als „weniger gut“ bewertet. Beide Landkreise wiesen einen relativ niedrigen Anteil an Ausländern auf, alle kreisfreien Städte in dieser Gruppe hatten hingegen einen Ausländeranteil von über 12,7 Prozent (keine Angabe

für kreisangehörige Kommunen). In sieben der acht Kommunen hielt eine Unionspartei das Amt des Bürgermeisters oder des Landrats und / oder die größte Fraktion im Rat.

Behördenkontakt auf Landesebene

Eine weitaus höhere Zahl von Kommunen berichtete von Behördenkontakten auf Landesebene. Insgesamt standen laut eigener Angaben 48 Kommunen, davon 18 Landkreise, 20 kreisfreie Städte und zehn kreisangehörige Kommunen, in irgendeiner Form mit Behörden auf Landesebene in Kontakt, um auf die Integrationspläne des Landes Einfluss zu nehmen. Der Kontakt bestand mit verschiedenen Behörden und unterschiedlichen Ebenen innerhalb derselben Behörde und konnte in seinem Ziel von Kommune zu Kommune variieren.

Bei den Behörden, mit denen Kommunen auf Landesebene in Kontakt standen, handelte es sich zumeist um „klassische“ Ministerien, die im Bereich Integration tätig werden: Soziales, Inneres, Arbeit, Bildung, Familie. Vereinzelt wurden aber auch Kooperationen mit weniger klassischen Fachgebieten genannt, wie beispielsweise dem Fachgebiet der Infrastruktur. Als Teil der Regierung stellte die Integrationsbeauftragte des Landes für zahlreiche Kommunen eine zentrale direkte Ansprechperson dar.

Ein Kontakt bestand nach Angaben der interviewten Personen häufig auf fachlicher Ebene in den Behörden. So verwiesen zahlreiche Kommunen auf regelmäßig stattfindende Arbeitsgruppentreffen und Abstimmungsrunden in den Ministerien auf Sachebene. Die regelmäßigen Treffen der Integrationsbeauftragten mit der Landesintegrationsbeauftragten, der Koordinierungsstellen beim Land, oder der Integrationszentren mit dem entsprechenden Landesministerium waren weitere Beispiele für einen regelmäßigen fachlichen Austausch der Kommunen mit den Landesbehörden. Teilweise schienen Kommunen sogar in enger Abstimmung mit den Ministerien zu arbeiten – auch jenseits der Pflichtaufgaben. So hob beispielsweise der Vertreter

einer kreisfreien Stadt hervor, dass man dem Ministerium zuarbeiten könne; eine andere Kommune sprach von einer „Beteiligungskultur“ (Kreisfreie Stadt, #71). Umgedreht besuchten Vertreter der Ministerien die Kommunen auch vor Ort, zum Beispiel bei Klausurtagungen im Landkreis, bei Veranstaltungen vor Ort oder um Bedarfe zu erfragen.

Auch wenn der Kontakt zwischen Kommunen und Landesbehörden zumeist auf Fachebene geschah, hatten Kommunen zuweilen auch Kontakt zur Ebene des Staatssekretärs oder Ministers. In manchen Fällen geschah dies in Form von regelmäßigen Fachgesprächen oder durch persönliche, anlassbezogene Treffen. Häufiger schien dies jedoch durch die Teilnahme der Kommune an Veranstaltungen zu erfolgen, an denen ein ranghoher Vertreter eines Landesministeriums teilnahm. Der Kontakt auch zu den politischen Eliten wurde als wertvoll empfunden, auch wenn man sich der begrenzten Möglichkeiten bewusst war, wie dieses Zitat eines Vertreters einer Landkreisverwaltung verdeutlicht:

„[Ich] versuche auch zu Veranstaltungen zu gehen, wo ich weiß, neulich war der Bildungsstaatssekretär hier in der Schule nebenan, da gehe ich dann auch hin, weil ich die Gelegenheit beim Schopfe packe, um ihm zu sagen, dass an der ein oder anderen Stelle Nachholbedarf besteht. Ja, das sind ja immer diese Multiplikatoren, ich meine in der Regel können die auch nicht von heute auf morgen schnips machen und irgendwas anders machen, aber etwas auf den Weg bringen und das ist ja schon mal ein erster Schritt.“

(Landkreis, #18)

Sowohl bestehende Strukturen als auch einzelne Personen konnten eine zentrale Rolle beim Zugang zu Ministerien spielen. Einige interviewte Personen betonten, dass der Kontakt in die Ministerien über bestehende Strukturen lief. Kontakt bestand beispielsweise zu den Ministerien, über welche die Kostenerstattungsverfahren liefen oder die die entsprechenden Förderrichtlinien verantworteten. So verdeutlichte ein Mitarbeiter der Verwaltung einer kreisfreien Stadt beispielsweise:

„[...] mit den Ministerien, die zum Teil eben auch Kostenerstattungsverfahren machen. Da gibt es keine extra Strukturen oder so, sondern praktisch da werden praktisch die, ja, die gut etablierten und funktionierenden Kommunikationsstrukturen genutzt.“

(Kreisfreie Stadt, #16)

Die Rolle und Kontakte einzelner Personen erleichterten einigen Kommunen die Einflussnahme auf Landesebene. Kontakte über die Partei oder die Tatsache, dass der Minister aus dem Landkreis kam, ermöglichten laut dieser Kommunen bessere Kontakte auf Landesebene. Des Weiteren verwiesen Kommunen vereinzelt darauf, dass die Mitgliedschaft in überregionalen Gremien oder auch der Landesvorsitz der Arbeitsgruppe der Beauftragten für Migration und Integration den Zugang zu den politischen Eliten im Bundesland erleichtert hat.

Mit dem Kontakt in die Landesbehörden verfolgten die interviewten Kommunen unterschiedliche Ziele. Auch wenn das konkrete Ziel auch hier nicht immer offensichtlich wurde, so lässt sich dennoch ein grober Eindruck gewinnen. Einige Kommunen blieben bei ihrer Zielverfolgung recht vage: Man schildere Probleme, kommuniziere Bedarfe und liefere Denkanstöße. Andere Kommunen erläuterten konkreter, warum sie Einfluss auf Integrationspläne des Landes nehmen wollten. In einigen Fällen schien dies zu geschehen, um die Situation vor Ort im Rahmen der bestehenden Regelungen zu verbessern. Der Kontakt ins Ministerium sollte insbesondere die finanziellen Bedarfe der Kommune sicherstellen, wie zum Beispiel durch den Erwerb von Fördermittelgeldern, die Finanzierung von Stellen oder die Verhandlung von Aufwandsentschädigungen. In diesem Zusammenhang verwies ein Vertreter der Verwaltung einer kreisangehörigen Kommune auf die zehrenden, jedoch letztlich konstruktiven Ergebnisse:

„Natürlich was die finanziellen Aufwendungen anbelangt auch mit dem Innenministerium verständigt, das Land hat nicht mit dem Bund verhandelt, da ist ja auch Einiges gelaufen im Grunde, wenn man das so begleitet hat dann. Man muss natürlich auch einfordern, wenn man selbst Aufwand hat, das hat natürlich lang gedauert, aber ich denke mal, wir sind da zu einem guten Ergebnis auch gekommen in der letzten Konsequenz. Da kann man jetzt z. B. mehr sagen, so ganz konkret an welcher Stelle, ich denke mal, dass es da mehr um die Verteilung der Mittel ging, um die Flüchtlinge vernünftig unterzubringen und auch zu begleiten. Aber ich denke, da haben wir Lösungen gefunden und Ansätze.“

(Kreisangehörige Kommune, #12)

Des Weiteren versuchten einige Kommunen, konkrete lokale Interessen auf Landesebene zu bewerben. Als solche haben sie nicht nur einen Einfluss auf die Kommune selbst, sondern auch auf andere Kommunen im Land. Ein Vertreter der Verwaltung einer kreisfreien Kommune berichtete beispielsweise davon, durch die Bewerbung der Einführung einer Pauschale für Migrationssozialarbeit im Land „verfehlter Bundespolitik“ entgegenwirken zu können. Der regelmäßige und direkte Kontakt ins Ministerium, so die Verwaltungsmitarbeitende, ermöglichten die Einführung:

„So haben wir es geschafft, im regelmäßigen Gespräch auf Staatssekretärinnenebene mit den Ministerien zu sprechen hier in [Land]. Da gibt es dann immer ein Fachgespräch mit [Stadt] und da konnten wir ganz viele Dinge, also nicht nur für [Stadt], sondern für das ganze Bundesland ansprechen und auf den Weg bringen.“

(Kreisfreie Stadt, #17)

Eine weitere Kommune berichtete davon, alle Kontakte auf Landesebene, einschließlich mehrerer Ministerien und unter Beteiligung des lokalen Abgeordneten, in Anspruch zu nehmen um lokale Interessen zu bewerben:

„Und beim Land sind wir auch direkt, [...] über die Zuzugssperre, dritter Arbeitsmarkt, im ganz regelmäßigen Austausch mit [dem] Innenministerium, mit [dem] Integrationsministerium. Auch Landtagsabgeordnete [Name] hier aus der Region, ist da immer eingebunden. Also die politische Zusammenarbeit Richtung Land, die ist nicht immer spannungsfrei. Das ist wahrscheinlich auch bekannt, aber konstruktiv. Also auch die Zuzugssperregeschichte wurde politisch hart diskutiert, aber konstruktiv. War dann auch im Ergebnis, das denke ich, allen Seiten gerecht wurde.“

(Kreisfreie Stadt, #8)

Eine weitere Kommune setzte sich für eine Veränderung des Verteilmechanismus' auf Landesebene ein:

„Wo wir natürlich auch kritisch anmerken, dass Integration in wesentlichen Teilen bei uns gehemmt wird, dadurch, dass unsere Landesregierung zum Beispiel Schwerstkriminelle auf die Landkreise verteilt und wir dadurch natürlich eine sehr negative Außenwirkung haben, die Integrationserfolge zum Teil komplett überdeckt. Und da natürlich auch eine entsprechende Stimmung in der Bevölkerung entsteht. Das sind alles so Wechselwirkungen, wo wir dann auch mit den entsprechenden Leuten im Austausch stehen. Bis hin zur Landesausländerbeauftragten, die jetzt erst vorige Woche bei mir hier wieder war, wo wir dann diese Dinge auch ansprechen, um positive Effekte eventuell zu erreichen.“

(Landkreis, #91)

Schließlich verwiesen einige Kommunen darauf, durch den Kontakt in die Ministerien an der Entwicklung von Gesetzesinitiativen und Verwaltungsvorschriften beziehungsweise an der Entwicklung eines landesweiten Integrationskonzepts mitwirken zu können:

„Es gibt Arbeitsgruppen in den Ministerien [...]. Und wenn dort bestimmte Dinge in Vorbereitung sind, werden wir ja auch einbezogen. Wir werden A um Entwürfe gebeten, wir werden B um Stellungnahmen gebeten zu bestimmten Dingen. Oder zum Beispiel hat das [Ministerium] ja in ein Zuwanderungs- und Integrationskonzept erarbeitet, und dort hat es also ganz aktive Veranstaltungen, Verbändegespräche und Workshops dazu gegeben, o Vertreter aus allen Bereichen mitarbeiten konnten. Da ging also ein Aufruf an alle Akteure wieder, seien es Behörden, seien es Vereine, seien es Netzwerke et cetera, sich dort einzubringen.“

(Kreisfreie Stadt, #79)

Mit Blick auf die strukturellen Gegebenheiten vor Ort, ist zunächst festzuhalten, dass sich im Vergleich zur Gesamtgruppe der Kommunen, die sich zu dieser Frage geäußert hatte (n=73) um vergleichsweise viele kreisfreie Städte (87 Prozent der antwortenden, kreisfreien Städte) und Landkreise (78 Prozent), und vergleichsweise wenige kreisangehörige Kommunen (27 Prozent) handelt. Betrachtet man die Gruppe aus der Perspektive des Ausländeranteils, so waren keine Auffälligkeiten erkennbar, ebenso wenig für die Verteilung der politischen Mehrheitsverhältnisse.

5 Strategische Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik

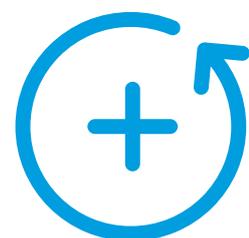
5.1 Adressaten der Integrationsarbeit vor Ort

Kommunale Integrationsarbeit adressierte in den untersuchten Kommunen entweder alle Einwohner (33,7 Prozent), speziell Geflüchtete (14,1 Prozent) oder Menschen mit Migrationshintergrund (10,9 Prozent). In rund 41,3 Prozent der Kommunen gab es dazu keine explizite Äußerung.

5.1.1 Alle Einwohnerinnen und Einwohner als Adressaten

In 31 Kommunen, genauer: in zwölf kreisfreien Städten, acht Landkreisen und elf kreisangehörigen Kommunen richtete sich die Integrationsarbeit grundsätzlich an alle vor Ort lebenden Menschen. Ein solcher Ansatz wird auch als whole-of-society approach bezeichnet und zielt darauf ab, nicht nur Migranten und ohnehin engagierte Bürger anzusprechen, sondern breite Bevölkerungsschichten (u. a. Papademetriou & Benton 2016). Kommunen aus unserem Sample, die in ihrer Integrationsarbeit alle adressierten, waren tendenziell städtischer geprägt und hatten eine eher weniger gute sozioökonomische Lage.

Der Anteil der Kommunen an der Gesamtzahl untersuchter Kommunen, die explizit alle Einwohner im Fokus hatten (33,7 Prozent), kann dabei durchaus überraschen. Drei mögliche Erklärungen lassen sich für diesen Befund heranziehen: Erstens liegen den Daten die Aussagen der „Integrationsprofis“ in den Kommunen zugrunde. In kommunalen Verwaltungen, in denen gezielt Personal mit Integrationsfragen beauftragt wurde, dürften diese tendenziell als Person einen progressiveren Blick auf das Feld haben als der Durchschnitt der jeweiligen Verwaltungsmitarbeitenden (Verzerrung der Ergebnisse aufgrund individueller Einstellungen). Zweitens, und damit im Zusammenhang, erfreute sich in dieser Fachöffentlichkeit ein whole-of-society-Ansatz in den vergangenen Jahren zunehmender Beliebtheit (Verzerrung aufgrund professioneller Einflüsse). Drittens ist anzumerken, dass der Fokus auf „alle“ nicht zwangsläufig einen inklusiven Ansatz beinhaltet, bei dem jegliches „Container-Denken“ – hier die Einheimischen, dort die Zugewanderten – aufgelöst wurde (Verzerrung durch die breite Interpretation des Ansatzes).



Die folgenden Zitate aus zwei kreisangehörigen Kommunen beschreiben exemplarisch einen Ansatz, in dem es um das Zusammenleben verschiedener Gruppen ging:

„Eigentlich alle Bürger, dieses Miteinander. Ich möchte, dass sie gut integriert werden, dass die Leute, auch die Deutschen, eben halt sie akzeptieren. Eigentlich will ich alle damit erreichen. Das wäre mir wichtig. Es klappt nicht immer. Wir haben schon verschiedene Veranstaltungen gehabt diesbezüglich, den Kontakt so ein bisschen herzustellen.“

(Kreisangehörige Kommune, #5)

„Aber ganz wichtig ist ja, dass es in der Gesellschaft auch eine Akzeptanz gibt und ein Miteinander. Und insofern ist die Integrationsarbeit nicht nur für die Leute mit Migrationshintergrund, sondern ein gesamtgesellschaftliches Anliegen. Denn die Leute sollen sich integrieren, und um sich integrieren zu können, müssen sie auch akzeptiert werden und müssen ankommen in der Gesellschaft, und das in allen Bereichen, ne?“

(Kreisangehörige Kommune, #79)

Integration wurde hier als zweiseitiger Prozess verstanden, den beide Seiten – die Zugewanderten auf der einen und die „Leute“ bzw. die „Deutschen“ auf der anderen Seite – aktiv mitgestalten müssen. Die interviewte Person einer kreisfreien Stadt ging etwas darüber hinaus und beschrieb eine sehr heterogene Gruppe als Adressaten mit jeweils spezifischen Charakteristika:

„Also es werden ja ganz viele verschiedene Personengruppen angesprochen. Einmal sind ja die Migranten keine homogene Gruppe, das sind ja sehr viele verschiedene Herkunftsländer, die wir ansprechen. Jetzt haben wir ja nochmal den Personenkreis von Geflüchteten angeguckt, da gab es hier und da nochmal Veränderungsbedarf, weil die Problemlagen da ggf. nochmal anders sind oder Herausforderungen. Aber im Prinzip spricht es nicht nur die Migranten an, sondern auch die Gesellschaft an sich, also es geht ja auch um Partizipation, um Teilhabe, lebendige Nachbarschaft, solche Themen. Und somit spricht es eigentlich alle [Einwohner der Name der Kommune] an.“

(Kreisfreie Stadt, #31)

5.1.2 Geflüchtete als Adressaten

In 13 Kommunen, davon in neun kreisangehörigen Kommunen, in zwei kreisfreien Städten und in zwei Landkreisen, wurden explizit nur Geflüchtete durch lokale Integrationsmaßnahmen angesprochen. Teilweise wurde dies auf anerkannte Flüchtlinge oder zumindest solche mit guter Bleibeperspektive verengt. Recht häufig zu finden ist die Argumentation, dass Geflüchtete in der Integrationsarbeit vor spezifischen Herausforderungen stehen. Im Folgenden, exemplarischen Zitat wurden nicht nur der rechtliche Status genannt, sondern auch kulturelle Prädispositionen vermutet:

„Ja, am Ende für die Flüchtlinge, die hierbleiben können. [...] Die haben zum Teil größere Probleme mit Flüchtlings-erlebnissen, aber sind auch oft sehr eigenwillige / haben eigenwillige Ansichten, die auch von Nationalität zu Nationalität unterschiedlich sind. Es gibt Volksgruppen, die gliedern sich relativ zügig ein und es gibt Leute, die wollen eigentlich nicht arbeiten. Die haben sich in der Sozialhilfe gut eingerichtet. Das sieht man eigentlich nach kürzester Zeit.“ (Kreisangehörige Kommune, #58)

5.1.3 Menschen mit Migrationshintergrund als Adressaten

In zehn Kommunen, davon in sechs kreisangehörigen Kommunen, zwei kreisfreien Städten und zwei Landkreisen, bildeten Menschen mit Migrationshintergrund bzw. -geschichte die Adressaten der lokalen Integrationspolitik. Es handelte sich dabei tendenziell um Kommunen mit einer mittleren bis höheren Einwohnerzahl und einem leicht erhöhten Ausländeranteil. In den Interviews wurde innerhalb der Adressatengruppe zudem teilweise weiter differenziert und beispielsweise zwischen Migranten und Geflüchteten unterschieden:

„Wir haben ja noch die Sonderproblematik, dass wir / also erreichen auf alle Fälle die Asylbewerber, die dann da bei uns sowohl im Verfahren sind also hier bleiben und wir haben eine Sondersituation, dass wir sehr viele Zuwanderer haben aus Osteuropa, weil wir bei uns sehr viele Arbeitsplätze haben in der Industrie, vor allem Zuliefererbetriebe und so weiter und das ist unser zweites großes Problem, das wir haben. Dass also sehr viele Osteuropäer zu uns zuwandern, also auch mit der Familie, mit Kindern und so weiter. Und für uns ist auch dieser Personenkreis sehr wichtig und also wir versuchen also bei den Personen zu erreichen, sowohl die Asylbewerber als auch die Zuwanderer aus Osteuropa. Da ist die Menge natürlich wesentlich größer wie bei den Asylbewerbern.“

(Landkreis, #65)

In anderen Kommunen erfolgte eine Differenzierung nach der Dauer des Aufenthalts:

„Also wir möchten natürlich die Neuzugewanderten erreichen, die hier bei uns einfach auf Neuland treffen, nicht wissen, wo sind wir hier gelandet, was ist [Gemeinde X], was macht die [Gemeinde X] aus. Wie können wir uns hier beruflich weiterentwickeln, wie können wir hier Fuß fassen. Aber auch Personen, die schon lange bei uns leben, die auch einen Migrationshintergrund haben, die aber einfach Schwierigkeiten hatten oder auch haben, ja, hier Fuß zu fassen.“

(Kreisangehörige Kommune, #51)

Der Verwaltungsmitarbeiter einer kreisfreien Stadt beschrieb, wie sich die Zielgruppe der Integrationsarbeit verschob, am Beispiel der Stelle der Integrationsbeauftragten:

„Gut, die Stelle der Integrationsbeauftragten richtet sich ja an alle Bürger in [Name der Kommune] mit Migrationshintergrund. Und die Stelle ist natürlich, weil es zum Zeitpunkt der großen Asylproblematik, im Spätjahr 2015, vorhanden war als eine der wenigen Stellen, wurde natürlich diese Stelle auch in den Pool zur Bewältigung der hohen Flüchtlingszahlen geworfen. Und die Integrationsbeauftragte war natürlich auch zu dem Zeitpunkt, oder in der Phase, mit einem sehr, sehr großen Stellenanteil auch für / oder ausschließlich für die Flüchtlinge tätig. Hat zum Beispiel auch den Runden Tisch Asyl, den wir in [Name der Kommune] seit vier Jahren nahezu haben, mit moderiert. Aber die Stelle der Integrationsbeauftragten geht ja weit über die Flüchtlingsproblematik hinaus und betrifft ja alle Bürger [Name der Kommune] mit Migrationshintergrund. Und dieser Personenkreis soll natürlich vorrangig von einem Integrationsplan, von einem Integrationskonzept betroffen sein, beziehungsweise davon auch partizipieren.“

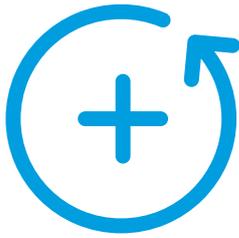
(Kreisfreie Stadt, #72)

5.2 Thematische Schwerpunkte

In diesem Kapitel wird der Blick auf die thematische Schwerpunktsetzung der Integrationsarbeit gerichtet. In den Interviews zeigten sich sechs Themen, die in verschiedener Häufigkeit genannt wurden. Damit ist eine gewisse Tendenz hinsichtlich der von den Interviewten geäußerten Prioritäten inhaltlicher Arbeit auf kommunaler Ebene erkennbar, nicht aber eine abschließende Aufzählung kommunaler Aktivitäten. Die inhaltlichen Schwerpunkte korrelieren teilweise mit den oben genannten Feldern, in denen besonders intensive Kooperation mit Akteuren außerhalb der Verwaltung stattfand.

Thematischer Schwerpunkt	Häufigkeit der Schwerpunktnennung (Mehrfachnennungen möglich)	Prozentualer Anteil an allen Nennungen	Prozentualer Anteil an 92 untersuchten Kommunen (Gesamtsumme über 100%)
Deutschspracherwerb/-förderung	47	25,41 %	51,09 %
Gesellschaftliche Teilhabe	37	20,00 %	40,22 %
Arbeit/Ausbildung	36	19,46 %	39,13 %
Bildung	26	14,05 %	28,26 %
Wohnraum	26	14,05 %	28,26 %
Gesundheit	13	7,03 %	14,13 %
Gesamtzahl der Nennungen	185	100 %	(nicht anwendbar)

Thematische Schwerpunkte kommunaler Integrationsarbeit



5.2.1 Deutschspracherwerb / -förderung

Als wesentliches Standbein lokaler Integrationsarbeit wurde von 47 Interviewten (51,1 Prozent der untersuchten Kommunen) der Deutschspracherwerb angeführt – auch wenn dies nur sehr eingeschränkt in kommunaler Zuständigkeit liegt. Eine Tendenz bezüglich des Kommunaltyps, Einwohnerzahl o.ä. ließ sich nicht ausmachen. Als eine mögliche Begründung für das Engagement in diesem Bereich wurde die Bedeutung der deutschen Sprache für alle anderen Aspekte von Integration genannt:

„Na in erster Linie möchten wir erreichen, dass wir die Möglichkeiten für Integration, beziehungsweise die Angebote für Integration, so gestalten, dass eine Integration relativ schnell erfolgen kann. Die Problematik zum Beispiel Wohnung, Integration im Arbeitsmarkt steht und fällt erst mal mit der entsprechenden Sprachbildung. Deswegen ist es bei uns so, wir sind in der Lage jeden individuell ausgehend von seinem Ausgangsniveau ein Sprachbildungsangebot zu machen.“

(Landkreis, #91)

Hier zeigte sich, dass sich die Kommunen keineswegs auf die Organisation der Integrationskurse durch das BAMF oder die Deutschkursangebote in den Schulen verließen, sondern eigene Maßnahmen entwickelten, um die bestehende Struktur zu flankieren. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Kommunen die Integrationskurse ablehnen würden oder grundsätzlich für unzureichend hielten. Sie sahen nur die Notwendigkeit, selbst in die Koordination der Angebote einzusteigen:

„Also ganz wichtig ist mal am Anfang die Sprache, dass sie relativ schnell [...] Also Kinder werden spätestens innerhalb einer Woche, wenn sie hier sind, eingeschult oder in Kindergärten, damit sie schnell die Sprache lernen. Ich gucke auch, dass die Eltern relativ schnell entweder bei mir in den Kurs gehen oder je nachdem aus welchem Land sie kommen auch schon einen Integrationskurs besuchen können. Dann ist mir, also wie gesagt als erstes die Sprache ganz wichtig. Später, wenn sprachlich das Niveau erreicht ist, führe ich sie so an Arbeitsgelegenheiten ran, gucke wie zuverlässig sie sind, das ist so die nächste Richtung.“

(Kreisangehörige Kommune, #35)

5.2.2 Gesellschaftliche Teilhabe

Von 37 Verwaltungsmitarbeitern wurde gesellschaftliche Teilhabe als Schwerpunkt der Integrationsarbeit genannt. Darunter fielen verschiedene freiwillige Aufgaben, die von Kommune zu Kommune variierten. Ein Interviewter einer kreisfreien Stadt beschrieb, wie das Feld in seiner Kommune im Sinne Partizipation verstanden wurde:

„Das jetzt genau einzugrenzen ist schwierig. Also wir als Amt und unsere Abteilung legt sehr, sehr großen Wert auf Partizipation und Beteiligung. Das heißt, wir bemühen uns in allen unseren Tätigkeiten immer darum, sowohl Einzelpersonen mit oder auch ohne Migrationshintergrund / Viele sind ja auch einfach im ehrenamtlichen Bereich irgendwie aktiv oder so. Das ist unabhängig davon, ob sie jetzt einen Migrationshintergrund haben oder nicht oder sind auch sonst aktiv in der Integrationsarbeit, aber natürlich insbesondere die Bevölkerung mit Migrationshintergrund auch immer partizipativ, aktiv einzubinden. Das ist also ein großer Schwerpunkt für uns.“

(Kreisfreie Stadt, #64)

Gesellschaftliche Teilhabe wurde darüber hinaus noch in verschiedenen anderen Formen gestaltet, etwa im Ziel der „Durchmischung der Gesellschaft“ bis dahin, den Geflüchteten eine (Tages-)Struktur zu vermitteln. Besonders häufig war aber ein Verständnis von Maßnahmen zur Erhöhung gesellschaftlicher Teilhabe als die Aktivitäten, die soziale Kontakte jenseits von Sprachkurs und Arbeit fördern und beispielsweise den Zugang zu (Sport-)Vereinen und Kulturinstitutionen ermöglichen. Durch diese Form gesellschaftlicher Teilhabe erhofften sich die Befragten, die Integration zu begünstigen und zu beschleunigen:

„Angebote nicht nur zum Erlernen der deutschen Sprache im Hinblick auf Qualifizierung, Ausbildung, Arbeit, sondern natürlich auch zur Teilhabe am Gemeinwesen, Zugang zu Vereinen, Sport, Kultur und das alles in enger Zusammenarbeit mit Haupt- und Ehrenamt.“

(Landkreis, #25)

Arbeitsmarktintegration wurde häufig in einem Atemzug mit dem Deutschspracherwerb genannt. Damit folgten zahlreiche Kommunen dem bundespolitisch immer wieder geäußerten Diktum, Integration sei in erster Linie Arbeit und Sprache (u. a. Schammann 2017):

„Ach so, ja. Weil Arbeitsmarktintegration, sprachliche Integration vor allem als erstes und dann die Arbeitsmarktintegration, das sind eigentlich die Hauptpunkte für mich für Integration, wenn jemand in der Gesellschaft angekommen ist und das ist er, indem er die Sprache spricht und indem er Arbeit hat, arbeiten geht, dann wird er mehr zu einem Teil dieser Gesellschaft und steht nicht am Rand sozusagen. Und jemand, der nicht am Rand der Gesellschaft steht, wird wesentlich, na ja einfacher, von der Gesellschaft aufgenommen oder anders wahrgenommen, sagen wir mal so.“

(Landkreis, #18)

5.2.3 Arbeit und Ausbildung

Die Vermittlung in Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse bildete einen weiteren zentralen Schwerpunkt der Integrationsarbeit, der von 36 Befragten, und damit knapp 40 Prozent, genannt wurde. Die Integration in den Arbeitsmarkt erfolgte aufgrund der eingeschränkten kommunalen Kompetenzen als vernetztes Arbeiten mit diversen Akteuren (siehe auch Kapitel 3.4 zur Kooperation der Verwaltung mit externen Akteuren):

„Die Integration am Arbeitsmarkt in Zusammenarbeit mit der Arbeitsagentur und dem Jobcenter und da laufen auch verschiedenste Maßnahmen, auch in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Dass hier immer mehr Praktikums ermöglicht werden in der Wirtschaft, um Bewerbern oder Interessierten hier zu zeigen, die und die Möglichkeiten gibt es.“

(Kreisangehörige Kommune, #65)

5.2.4 Bildung

Bildung wurde, obwohl hier zumindest mit Blick auf die Schulbildung eigentlich eine klare Zuständigkeit des Landes vorliegt, von 26 Befragten (28,2 Prozent) als wichtiges Handlungsfeld genannt. Bildung wurde dabei häufig mit Sprache verknüpft:

„Dass es einerseits um Bildung und Sprache geht, also der Zugang zu Bildungsprozessen und lebenslanges Lernen und den Zugang zu Sprache, Barrierenabbau zu generieren.“

(Kreisfreie Stadt, #24)

Einige Kommunen versuchten zu erreichen, dass Kinder möglichst früh in Kindertageseinrichtungen oder zur Schule gehen oder von der Förderung durch das Bildungs- und Teilhabepaket profitieren konnten.

Sich im Feld der Bildung zu engagieren, war insbesondere für die knappe Mehrheit der kreisfreien Städte (56,5 Prozent der kreisfreien Städte) selbstverständlich. Demgegenüber gaben nur 33,3 Prozent der Landkreise und 11,1 Prozent der kreisangehörigen Kommunen das Thema als einen Schwerpunkt ihrer Arbeit an. Interessant ist insbesondere die Differenz zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen, da diese eigentlich über ähnliche bildungspolitische Kompetenzen verfügen. Auffällig war auf den ersten Blick eine Korrelation mit der sozioökonomischen Lage: 39,3 Prozent der Kommunen mit guter sozioökonomischer Lage gaben Bildung als wichtiges Handlungsfeld an, aber nur 23,4 Prozent der Kommunen in einer weniger guten Lage. Bedenkt man allerdings, dass kreisangehörige Kommunen in ländlicheren Regionen tendenziell ökonomisch schwächer dastehen, relativiert sich dieser Unterschied.

5.2.5 Wohnen

26 Befragte – und damit ebenso viele wie im Themenfeld Bildung – führten Wohnen bzw. Wohnraummanagement als einen Schwerpunkt ihrer Integrationsarbeit auf. Eine Korrelation mit Kommunaltyp oder Ländlichkeit lässt sich kaum ausmachen. Inhaltlich ging es nicht mehr nur um die Unterbringung Geflüchteter, sondern den Zugang zu Wohnraum, der von den Menschen als befriedigend empfunden wurde und, insbesondere im Falle der Geflüchteten, von den Personen selbst finanziell getragen wurde:

„Schön wäre es, wenn sie irgendwann dann richtig integriert sind, dass sie Arbeit haben, dass sie eine eigenständige Wohnung haben, was bei uns noch ein bisschen schwierig ist, weil der Wohnungsmangel doch sehr stark ist. Also ich sehe irgendwann eine Familie, die gekommen ist, Kinder gehen zur Schule, wie eine deutsche Familie quasi. Sie haben eine eigenständige Wohnung, sie zahlen eigenständig ihre Miete. Das wäre so mein Ziel.“

(Kreisangehörige Kommune, #35)

Bei der Beschaffung von Wohnraum für Geflüchtete waren viele Kommunen bestrebt, Formen der dezentralen Unterbringung zu schaffen. Damit sollte sowohl eine positive Wirkung für die Teilhabe der Geflüchteten ausgehen als auch für die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung:

„Wir haben versucht, alles dezentral unterzubringen, also nicht in einer Straße fünf Wohnungen anzumieten, sondern breit verteilt. Einfach, dass die Akzeptanz der Bevölkerung da ist. Dass die Bevölkerung nicht so stark belastet wird in einzelnen Bereichen. Und umgekehrt, die Flüchtlinge auch wieder besser aufgenommen werden und vielleicht auch Nachbarschaftshilfe haben und die Möglichkeit haben, sich im Umfeld zu integrieren.“

(Kreisangehörige Kommune, #58)

Verwaltungsmitarbeiter einiger Kommunen betonten das Bestreben einer dezentralen Unterbringung, da sie diese als einen wesentlich bedingenden Faktor für eine gelungene Integration ansehen. Eine interviewte Person einer kreisangehörigen Kommune zeigte durch den Vergleich mit den achtziger und neunziger Jahren, dass bereits früher durch dezentrale Unterbringung positive Effekte auf die Integration von Zugewanderten erzielt werden konnten:

„Bei Leuten, die so in den achtziger, neunziger Jahren hierhergekommen sind, kann man sagen, denke ich, dass die Integration da auf diese Weise [dezentrale Unterbringung] geglückt ist und die sich auch da in vielfältiger Weise in Kirchen und Vereinen hier engagieren.“

(Kreisangehörige Kommune, #61)

Das Thema Wohnen war ebenfalls mit Szenarien für einen Wiederanstieg der Flüchtlingszahlen verknüpft. So betonte eine interviewte Person aus einer kreisangehörigen Kommune die Wichtigkeit einer zukunftsgerichteten Planung der Integrationsarbeit, um einer erneuten Überforderung vorbeugen zu können:

„Da weiß ich, dass unsere Feuerwehren da teilweise dann im Einsatz waren und haben dann Zelte oder was, von heute auf morgen Zelte dahin gefahren, dass die Leute überhaupt in Zelten schlafen konnte. Das muss man nicht machen, da muss man anders vorbereitet sein. Aber jetzt hat es sich wieder abgeebbt und ich hoffe nicht mehr, nicht wegen der Menschen, sondern einfach von der Organisation, von der Logistik her, dass man da vorbereitet sein muss auf so was.“

(Kreisangehörige Kommune, #62)

Diese Hoffnung auf eine bessere Vorbereitung wurde jedoch ausgedrückt, ohne jedoch konkrete Planungen anzugehen. Gerade in vielen kreisangehörigen Gemeinden schien man sich aktuelleren Fragestellungen zuzuwenden.

5.2.6 Gesundheit

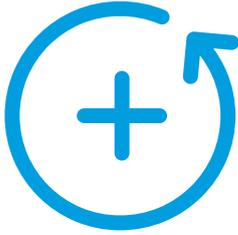
Von 13 Interviewten (14,1 Prozent) wurde das Themenfeld „Gesundheit“ als ein Schwerpunkt der Integrationsarbeit genannt. Dies umfasste überwiegend Gesundheitsleistungen für Geflüchtete, aber auch den diskriminierungsfreien Zugang zum Gesundheitssystem für Menschen mit Migrationshintergrund sowie die interkulturelle Öffnung von Einrichtungen. Die meisten Kommunen, die das Thema überhaupt bearbeiteten, sahen sowohl physische als auch psychische Gesundheit als kommunales Handlungsfeld.

„Und das sind, also im Bereich Gesundheit gibt es auch noch den Fokus auf die psychische und psychosoziale Gesundheit als eine Grundlage für Integration. Also Gesundheitsversorgung auch im psychischen Kontext ist eine ganz, ganz wichtige Voraussetzung, dass Menschen sich hier in [Name der Kommune] integrieren können.“

(Kreisfreie Stadt, #32)

„Wir haben auch noch das Handlungsfeld Gesundheit, wo es eben darum geht, dass Gesundheitsprozesse halt bestmöglich den Bürger der Stadt erreichen und im Besonderen auch Menschen mit Migrationshintergrund, weil dahingehend halt einfach die Analyse stark gezeigt hat, dass die halt von Restriktionen betroffen sind und oftmals einfach schlechter versorgt sind oder auch die Gesundheitsleistungen schlechter wahrnehmen als Menschen ohne Migrationshintergrund.“

(Kreisfreie Stadt, #24)



Für eine funktionierende Gesundheitsvorsorge muss sichergestellt werden, dass alle Menschen Zugang zu den entsprechenden Angeboten finden. Eine Analyse habe gezeigt, so ein Mitarbeiter einer kreisfreien Stadt, dass insbesondere viele Geflüchtete nur eingeschränkten Zugang zur Gesundheitsvorsorge besitzen würden. Das Ziel des „Handlungsfeldes Gesundheit“ sei daher, den Geflüchteten einen besseren Zugang zum Gesundheitssystem zu bereiten.

Kommunen, die den Schwerpunkt „Gesundheit“ aufgeführt haben, waren eher kreisfreie Städte (9 von 23). Nur vereinzelt nahmen ländliche Landkreise (2 von 24) oder gar kreisangehörige Gemeinden (2 von 45) sich des Themas an. Die sozioökonomische Lage schien dagegen keine Rolle zu spielen. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies im Zuge der Corona-Pandemie ändert.

5.3 Integrationskonzepte

5.3.1 Existenz von Integrationskonzepten

In Integrationskonzepten legt eine Kommune die strategischen Leitplanken ihrer Integrationsarbeit fest. Mitte der 2000er Jahre lässt sich die erste Blütezeit kommunaler Integrationskonzepte ausmachen. Vor allem größere Städte und einige wenige Landkreise entwickelten damals Papiere, die teilweise bis 2015/16 oder sogar bis heute Bestand haben. Unsere Daten zeigen, dass die Zuwanderung 2015/16 zu einer Art zweitem Frühling der Integrationskonzepte geführt hat.

5.3.1.1 Kommunen mit Integrationskonzepten

Von den untersuchten 92 Kommunen arbeiteten 33 auf Grundlage eines Integrationskonzepts (35,6 Prozent). Die Übersicht zeigt allerdings auch, dass sich dies sehr unterschiedlich auf die Kommumentypen verteilt: In knapp 80 Prozent der kreisfreien Städte, etwas mehr als 50 Prozent der Landkreise und nur fünf Prozent der kreisangehörigen Städte und Gemeinden wird mithilfe eines eigenen Integrationskonzeptes gearbeitet.

In drei von 13 ländlichen (23,1 Prozent) und in zwölf von 56 sehr ländlichen Kommunen (21,4 Prozent) ließ sich ein Integrationskonzept finden. In ländlicheren und insbesondere sehr ländlichen Kommunen griffen vergleichsweise weniger auf ein Integrationskonzept zurück. Integrationskonzepte bei Kommunen unter 10.000 Einwohnern existierten nicht, bis 50.000 Einwohnern nur vereinzelt. Integrationskonzepte ließen sich demnach insbesondere in größeren Mittelstädten und Großstädten finden.

Der Ausländeranteil¹¹ spielt eine eher untergeordnete Rolle für die Existenz eines Integrationskonzeptes. Einzig bei einem sehr niedrigen Ausländeranteil sank die Wahrscheinlichkeit, ein Konzept zu haben. Aber selbst dann hatten auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise noch knapp die Hälfte ein Konzept entwickelt. Wichtiger als der Ausländeranteil schienen daher andere Faktoren zu sein. Die sozioökonomische Lage erweckte den Eindruck, wenn auch überschaubar, mit dem Vorhandensein eines Integrationskonzeptes zu korrelieren, determinierte dieses aber nicht: Von den 33 Kommunen, die auf Grundlage eines Integrationskonzeptes arbeiteten, hatten 13 eine gute sozioökonomische Lage (46,4 Prozent der Kommunen mit guter sozioökonomischer Lage), 20 Kommunen haben eine „weniger gute“ sozioökonomische Lage (31,3 Prozent der Kommunen mit einer weniger guten Lage). Integrationskonzepte fanden insofern tendenziell eher in Kommunen mit einer guten sozioökonomischen Lage Anwendung.

5.3.1.2 Kommunen ohne Integrationskonzept

Von den 92 untersuchten Kommunen kamen 59 ohne ein Integrationskonzept aus (63,7 Prozent). Aufgeschlüsselt auf die verschiedenen Kommunaltypen betraf dies mehrheitlich kreisangehörige Kommunen, hier hatten 43 der 45 der Kommunen (94,6 Prozent) kein Konzept. In Landkreisen war dies in elf von 24 (45,8 Prozent) der Fall, während nur fünf von 23 (21,7 Prozent) der kreisfreien Städte kein schriftliches Konzept hatten. Bei 54 der 59 Kommunen (91,3 Prozent) ohne Integrationskonzept handelte es sich um ländliche oder sehr ländlichen Kommunen. Von den Kommunen mit einer weniger guten sozioökonomischen Lage arbeiteten rund zwei Drittel ohne Konzept (44 von 64 Kommunen).

In den Deutungsmustern der Interviewpartner wurde erkennbar, dass in den Kommunen, die ohne ein Integrationskonzept arbeiteten, ein Konzept nicht als zwingend notwendig für die praktische Arbeit erachtet wurde. Vielmehr könne durch learning by doing auch ohne ein Integrationskonzept eine erfolgreiche Integrationsarbeit gestaltet und realisiert werden:

„Konzept in dem Sinn haben wir nicht erarbeitet, gibt es nicht. Was wir gemacht haben einfach learning by doing, einfach immer wieder mit unseren Treffen unsere Erfahrungen ausgetauscht haben. [...] da haben wir jetzt nicht vorher eine wissenschaftliche Arbeit gemacht. Sind da einfach reingegangen und dann haben wir das versucht, umzusetzen. [...] Es wäre hilfreich gewesen, wenn man sowas gehabt hätte, aber gab es halt nicht.“

(Landkreis, #65)

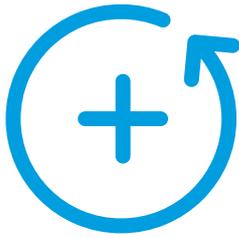
„Nein, wir haben kein Integrationskonzept, was, sage ich einmal, das Typische, jemand schreibt das Integrationskonzept, der Stadtrat verabschiedet das, sondern wir haben das learning by doing gemacht.“

(Kreisangehörige Kommune, #81)

„Nein. Also wir konnten das auch dieses Jahr tatsächlich in der Zusammenarbeit hier in dem Rathaus mit Helferkreis und Landratsamt eigentlich immer lösen, ohne dass wir noch darüber hinaus ein spezielles Integrationskonzept erarbeitet hätten.“

(Kreisangehörige Kommune, #75)

¹¹ Daten liegen nur für kreisfreie Städte und Landkreise, nicht aber für die kreisangehörigen Gemeinden vor.



Der Bürgermeister einer kreisangehörigen Kommune beschrieb, dass in der Verwaltung bereits eindeutige Handlungsvorgaben vorherrschen, sodass ein Integrationskonzept nicht erforderlich sei. Diese habe er seinen Mitarbeitern „eingebläut“, also auf wiederholte und unmittelbare Weise hingewiesen. So lange den Geflüchteten die sozialen Regeln vermittelt würden und sie diese befolgten (Öffnungszeiten; der geregelte Eintritt in den Kindergarten; das Verstehen von institutionellen Strukturen etc.), sei kein Integrationskonzept notwendig. Das Integrationskonzept wurde so im Wesentlichen als eine Maßnahme beschrieben, die nur notwendig erscheint, wenn gelebte Verwaltungspraxis scheitert.

5.3.2 Integrationskonzepte und ihre Abhängigkeit von der Zuwanderung 2015

In diesem Teilkapitel wird der Blick auf die Entstehungsgeschichte von Integrationskonzepten geworfen. Drei Formen lassen sich unterscheiden: Erstens Integrationskonzepte, die vor 2015 entwickelt wurden und nach 2015 unverändert blieben. Dies trifft auf 29 Prozent der Kommunen mit Konzepten zu.¹² Zweitens Integrationskonzepte, die vor 2015 konzipiert und anschließend weiterentwickelt wurden (29 Prozent). Drittens Integrationskonzepte, die nach 2015 konzipiert wurden (41,9 Prozent).

¹² Bei einer kreisfreien Stadt und einem Landkreis ließ sich die Historie des Konzeptes nicht zweifelsfrei rekonstruieren. Diese werden für die prozentuale Berechnung nicht berücksichtigt.

5.3.2.1 Vorhandene Konzepte ohne Weiterentwicklung

Neun Kommunen, davon sechs kreisfreie Städte und drei Landkreise hatten ihre Integrationskonzepte bereits vor dem Jahr 2015 entwickelt. Diese hatten zum Zeitpunkt der Interviews unverändert Bestand. In einer Kommune sollte das Integrationskonzept fortgeschrieben werden, was jedoch zum Erhebungszeitpunkt noch nicht erfolgt war. In einer anderen Kommune wurde die Fortschreibung des Konzeptes noch nicht vom Stadtrat verabschiedet. Kommunen, die auf Grundlage eines Integrationskonzeptes arbeiteten, das vor 2015 konzipiert wurde und zum Zeitpunkt der Erhebung unverändert Bestand hatte, sind eher kleinere Großstädte mit einem tendenziell mittleren bis höheren Ausländeranteil und einer eher guten sozioökonomischen Lage.

5.3.2.2 Vorhandene Konzepte mit Weiterentwicklung nach 2015

Ebenfalls neun Kommunen, aufgeteilt auf acht kreisfreie Städte und einen Landkreis mit einer tendenziell guten sozioökonomischen Lage, hatten bereits vor dem Jahr 2015 ein Integrationskonzept erarbeitet und dieses dann weiterentwickelt. Damit ging zumeist eine Anpassung der im Integrationskonzept formulierten Schwerpunkte für den Personenkreis der Geflüchteten einher:

„Genau. 2013. Also wir existieren jetzt seit 2013, das sind fünf Jahre. Genau. Und 2017 haben wir sozusagen unser Integrationskonzept überarbeitet, weil es nicht mehr Geflüchtete angesprochen hat. Also wir mussten noch mal überarbeiten und unsere Ziele auch auf die Geflüchteten richten, also für alle Menschen mit Migrationshintergrund und Geflüchtete, und dann insgesamt.“

(Landkreis, #52)

„Ja, wir haben ein Integrationskonzept und zwar wurde das im März 2016 vom Rat der Stadt verabschiedet. Das war jetzt ein Integrationskonzept, was sich wirklich nur auf den Personenkreis der Geflüchteten bezieht. Wir hatten aber vorher schon ein ähnliches Konzept für die Migrant*innen, die hier in [Name der Kommune] gelebt haben und, in Häkchen, von uns betreut wurden, für die wir da waren. Das [...] ist von 2008.“

(Kreisfreie Stadt, #39)

Auch in dieser Aussage wurden Geflüchtete als besonderer Personenkreis verstanden, der im Integrationskonzept einer spezifischen Adressierung bedarf. Außerdem wurde die gestiegene Bedeutung des Ehrenamts als Grund für die Aktualisierung genannt:

„Und jetzt haben wir kürzlich, also im vergangenen Jahr aufgrund der Flüchtlingssituation gesagt, wir müssen unsere Handlungsempfehlungen aus 2007 nochmal angucken, es sind zehn Jahre vergangen und wir hatten dann ja zwei intensive Jahre durch den, durch die Flüchtlingszuwanderung und haben gesagt, das wollen wir jetzt nochmal angucken. Und haben dann für alle Gliederungspunkte, wir haben sieben Überschriften, eine wurde neu gegründet, das war nämlich das bürgerschaftliche Engagement, das hatten wir vorher nicht drin.“

(Kreisfreie Stadt, #31)

5.3.2.3 Neue Integrationskonzepte nach 2015

In 13 Kommunen, davon drei kreisfreien Städten, zwei kreisangehörigen Kommunen und acht Landkreisen wurde das Integrationskonzept nach dem Jahr 2015 erarbeitet. Die Kommunen hatten im Vergleich zu den Kommunen, die ihr Integrationskonzept vor 2015 entwickelt haben, einen prozentual niedrigeren Anteil an Ausländern und waren vergleichsweise ländlich. Besonders auffällig war, dass zwei Drittel der untersuchten Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden mit Integrationskonzept dieses erst nach 2015 entwickelt hatten.

Im Gegensatz zu den vor 2015 entwickelten Konzepten schien unter dem Eindruck der fluchtbedingten Zuwanderung häufiger gelebte Praxis verschriftlicht und eine gewisse Flexibilität angestrebt worden zu sein. Zumeist liefen und laufen diese Prozesse über mehrere Jahre. Eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von Konzepten spielten in einigen Fällen die Vorgaben aus politischen Gremien oder anderen Ebenen.

„Ja, das ist 2015 angefangen worden zu schreiben in so einem partizipativen Prozess, da waren mehr als 100 Menschen beschäftigt damit, wir haben da lange in solchen Arbeitsgruppen gearbeitet und haben dann aber gemerkt, dass wir so von permanenten Gesetzesänderungen und auch von so Dingen, die passieren einfach, überrollt werden und haben das ganze Konzept dann umgeworfen.“

(Kreisfreie Stadt, #17)

„Aber der Prozess bis hin zum Integrationskonzept war ein wesentlich längerer. Wir haben also im Jahr 2016 mit den Arbeiten des Integrationskonzeptes angefangen. Da ist die Gemeinde [Name der Kommune] politisch beauftragt worden, ein solches Konzept zu erstellen. Wir haben das dann seitens der Gemeinde erstellt und mit verschiedenen Netzwerkpartnern. Wir haben einen Runden Tisch gegründet, der heißt Willkommenskultur in [Gemeinde X] für Flüchtlinge. Die haben an der Erstellung des Integrationskonzeptes mitgewirkt. Dann hatten wir den Integration Point dabei, sodass einfach bis zur Verschriftlichung im Jahr 2018 da ein langer Prozess, ja, einhergegangen ist, bis zur Verschriftlichung dieses Konzeptes. Aber begonnen haben wir auch mit diesem Integrationskonzept bereits im Jahr 2016.“

(Kreisangehörige Kommune, #51)

6 Wirkmächtigkeit lokaler Erzählungen

In der Analyse der Interviews stießen wir immer wieder auf Argumentationsmuster, bei denen eine integrationspolitische Haltung mit Strukturmerkmalen der Kommune begründet wurde. Besonders häufig wurden neben dem rechtlichen und finanziellen Handlungsspielraum die vorhandene oder fehlende „Migrationserfahrung“ einer Kommune genannt sowie die Tatsache, dass es sich um einen ländlichen oder städtischen Kontext handele. In einigen Fällen korrelierten diese Angaben tatsächlich mit den erhobenen Strukturdaten, etwa zur Ländlichkeit. In anderen Fällen ergaben sich starke Widersprüche oder es waren keine verwertbaren Daten vorhanden – wie im Fall der „Migrationserfahrung“. Es ist daher davon auszugehen, dass die genannten Strukturmerkmale nur dann Wirkung entfalten, wenn sie als solche wahrgenommen werden und Eingang in lokale Erzählungen bzw. handlungsleitende frames finden. Einige dieser Erzählungen sind stärker an reale, nachprüfbar Gegebenheiten geknüpft – z. B. Mobilität in ländlichen Räumen – als andere, beispielsweise die Existenz einer multikulturellen Stadtgesellschaft seit Jahrhunderten.

6.1 Stadt versus Land? Befunde und Befindlichkeiten

In der Literatur sowie in politischen und öffentlichen Debatten wird immer wieder der Gegensatz von Stadt und Land aufgemacht – ganz generell, aber auch mit Blick auf Integrationsaspekte. Um herauszuarbeiten, welche Vorstellungen von Stadt und Land vor Ort reflektiert werden, wurden die interviewten Personen nach den Vor- und Nachteilen von ländlicheren Kommunen gegenüber städtischeren Kommunen (und umgekehrt) mit Blick auf die kommunale Integrationsarbeit gefragt. Hierbei sollten sich interviewte Personen aus tendenziell eher ländlicheren Kommunen über die Vor- und Nachteile der ländlicheren Kommunen und Befragte aus tendenziell eher städtischeren Kommunen über die Vor- und Nachteile eher städtischerer Kommunen äußern. Die von den Befragten wiederholt genannten Unterschiede bezogen sich insbesondere auf die Bereiche Mobilität und Erreichbarkeit, persönliche Kontakte, sowie das Vorhandensein integrationsrelevanter Strukturen.

6.1.1 Mobilität und Erreichbarkeit

Mangelnde Mobilität und Erreichbarkeit, schien sowohl für Geflüchtete als auch für Personen, die Integrationsarbeit leisten, bedeutsam zu sein. Während in urbaneren Gegenden die nötige Infrastruktur zur Deckung der Grundbedürfnisse (insbesondere Einkaufsmöglichkeiten, medizinische Versorgung) sowie Integrationsangebote normalerweise vor Ort wären, unter Umständen sogar in Laufdistanz, wäre dies in ländlicheren Kommunen oft nicht der Fall, sodass Personen weitere Wege auf sich nehmen müssten. Verschärft würde das Problem durch den tendenziell schlechter ausgebauten öffentlichen Nahverkehr, weswegen Geflüchtete in

ländlicheren Kommunen „ohne Auto aufgeschmissen“ seien (Kreisangehörige Kommune, #77). Kompensiert würde die schlechte Anbindung in diesen Kommunen zum Teil durch ehrenamtliches Engagement und persönliche Kontakte (s. u.). Ein Interviewpartner verwies darauf, dass eine schlechte Anbindung nicht bedeuten müsse, dass notwendige Besorgungen nicht gemacht oder Termine nicht eingehalten werden können. Eine unterstützende lösungsorientierte Ortsgemeinschaft könne dies auch gewährleisten:

„Aber da muss man auch ein bisschen, ja, pragmatisch rangehen, wenn kein Bus oder kein Zug fährt zu diesem Zeitpunkt, wo der Flüchtling irgendwo hin muss, da muss man halt mal ein Auto nehmen und muss man ihn hinfahren. Und das funktioniert, denke ich, auch ganz gut. So Krankenbesuche, Arztbesuche, Krankenhaus. Da gibt es, denke ich, immer jemanden, der dann sein Auto zur Verfügung stellt, dass man die Leute dahinfährt und wieder abholt.“

(Kreisangehörige Kommune, #69)

Neben den Herausforderungen für Geflüchtete, wird Mobilität und Erreichbarkeit auch für Personen, die Integrationsarbeit leisten, als Herausforderung in ländlicheren Gebieten benannt. Die Gebiete, die von einer Ansprechperson abgedeckt werden, sind flächenmäßig oft größer als in der Stadt. Dementsprechend schwieriger ist es, die Berücksichtigung aller sicherzustellen. Mobilitätsfragen müssen bei der Organisation von Angeboten stets mitgedacht werden. Umgedreht sei der damit verbundene organisatorische Mehraufwand in der Stadt nicht nötig, wie eine befragte Person verdeutlichte. Um die räumliche Erreichbarkeit müsse man sich dort keine Sorgen machen. Umformulieren: Umgedreht sei der damit verbundene organisatorische Mehraufwand in der Stadt nicht nötig, wie eine befragte Person verdeutlichte. Um die räumliche Erreichbarkeit müsse man sich dort keine Sorgen machen.

„Ich glaube, einfach so für die Landkreise ist es schwierig die vielen, vielen kleinen Orte dann oder teilweise sehr kleinen Orte dann alle auch nachher den Bedürfnissen entsprechend unter einen Hut zu bekommen. Das ist halt hier jetzt bei der Stadt nicht. Da wissen wir wie die Infrastruktur ist, wir wissen wie die Busverbindungen sind. Das ist ja bei ländlichen Gebieten manchmal etwas schwierig und so können wir natürlich vom Integrationsangebot her, auch vom Freizeitangebot her, schön Sachen anbieten, ohne groß Rücksicht zu nehmen, ob da auch diese entsprechende Maßnahme mit dem Bus zu erreichen wäre.“

(Kreisfreie Stadt, #55)

Aber auch die Koordination und Abstimmung der beteiligten Akteure wurde als vergleichsweise große Herausforderung auf dem Land angesehen – und das sowohl von interviewten Personen aus der Stadt als auch aus ländlicheren Gebieten. Aber auch die Koordination und Abstimmung der beteiligten Akteure wurde als vergleichsweise große Herausforderung auf dem Land angesehen – und das sowohl von interviewten Personen aus der Stadt als auch aus ländlicheren Gebieten. Während in städtischeren Kommunen oftmals die räumlich kurzen Wege und eingespielten Netzwerke zwischen den beteiligten Ämtern und Trägern hervorgehoben wurden, wurde die räumliche Distanz zwischen den am Integrationsprozess beteiligten Personen und Stellen in ländlicheren Kommunen zuweilen als problematisch thematisiert. So sei der Austausch und Koordination zwischen den verschiedenen beteiligten Stellen ein großer organisatorischer Aufwand:

„Und das merke ich immer, also das ist, wenn ich da an den Landkreis [Name der Kommune], den wir hier in [Name des Bundeslandes] haben, das ist glaube ich der größte, da fahre ich dann von dem einen Rand zum anderen Rand erstmal eineinhalb Stunden, das ist, also da ist man so viel unterwegs um einen Arbeitskreis zu organisieren oder Dinge abzustimmen, das ist Wahnsinn, da hätte ich auch gar keine Lust drauf.“

(Kreisfreie Stadt, #17)

Hinzu kommt, dass die Verwaltung in kreisfreien Städten die Aufgabengebiete der Landkreise und kreisangehörigen Kommunen in sich vereint. Die administrative Zusammenführung in kreisfreien Städten wurde im Vergleich zu den verteilten Zuständigkeiten innerhalb der Flächenlandkreise ebenfalls als Vorteil hervorgehoben – hier komme „alles aus einer Hand“ (Kreisfreie Stadt, #17) bzw. sei „unter einem Dach“ (Kreisfreie Stadt, #32) und gewährleiste deshalb eine erhöhte Effektivität und Flexibilität bei der Integrationsarbeit. Im Gegensatz dazu habe man in Flächenlandkreisen eine Vielzahl von Ansprechpersonen auf unterschiedlichen Ebenen, was die Zusammenarbeit unter Umständen erschwere:

„Also erst mal der Vorteil, dass wir als [kreisfreie] Stadt eben einfach schon vieles aus einer Hand auch machen können und einfach innerhalb der Stadtverwaltung da die Wege auch relativ kurz sind. Während es ja im Landkreis dann einer Abstimmung mit jeder einzelnen Gemeinde unter Umständen bedarf, wo ja auch nochmal dann jeweils Bürgermeister vor Ort sind, die nochmal eigene Vorstellungen haben. Also auch von der Organisationsform her, ist es natürlich kompakter bei einer Stadtverwaltung.“

(Kreisfreie Stadt, #64)

Allerdings sei in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass auch kreisangehörige Kommunen Vorteile in ihrer kleineren Verwaltung sahen, da es möglich sei, vieles „auf dem kurzen Weg“ zu klären (Kreisangehörige Kommune, #15). Pointiert könnte man zusammenfassen: Während die räumlich weiten Wege als Nachteil ländlicher Regionen gesehen wurden, wurden gleichzeitig die kurzen Wege zwischen den handelnden Personen als Vorteil genannt.

6.1.2 Persönliche Kontakte

Als weiterer zentraler Punkt wurde häufig der persönliche Kontakt zwischen den neuen Bewohnern und der restlichen Bevölkerung in einer Kommune betont. Hier können ländlichere Kommunen punkten, da ihnen generell ein höherer Grad an zwischenmenschlichen Kontakten zugesprochen wird. Betont wird beispielsweise, dass aufgrund des höheren Bekanntheitsgrades auf dem Land – „man kennt sich halt“ (Kreisangehörige Kommune, #15) – viele Probleme der einzelnen Personen weniger anonym blieben. Daher sei die Bereitschaft für gegenseitige Hilfe in der Bevölkerung höher, was sich auch auf die Unterstützung für Zugewanderte auswirke:

„[...] dadurch, dass wir sehr ländlich geprägt, also sehr persönlich geprägt sind, sind die Menschen nicht so anonym zueinander wie das vielleicht in größeren Wohnbereichen der Fall ist. Also hier wird schon in vielen Bereichen überraschend und beeindruckend viel füreinander gemacht. Auch für die Zugewanderten.“

(Landkreis, #68)

So manch Befragter führte diesen Umstand auf die vergleichsweise niedrigen Zahlen von Geflüchteten in ländlicheren Kommunen zurück. In diesem Zusammenhang wurde beispielsweise die gleichmäßige Verteilung der Unterkünfte auf den gesamten Landkreis positiv unterstrichen, was laut Interviewpartner dazu führe, dass in einzelnen Orten nur sehr wenige Migranten wohnten, was wiederum das gegenseitige Kennenlernen begünstige:

„[...] man hat die Flüchtlinge auch eher als Menschen wahrgenommen und dann auch eher kennengelernt und in die örtlichen Gemeinschaften integriert.“

(Landkreis, #76)

Der ausgeprägte persönliche Kontakt in der ländlichen Bevölkerung könne sich durch die Einbindung der neuen Bewohner in die Ortsgemeinschaft hinaus vorteilhaft auf die Integrationsarbeit auswirken. Persönliche Beziehungen erlauben es beispielsweise, Verbindungen schnell und unbürokratisch herzustellen. So wurde angemerkt, dass freie Stellen oder Praktikumsplätze leichter an Migrant*innen vermittelt werden könnten, da sich die beteiligten Personen im Zweifel direkt austauschen:

„Zum Beispiel auch im Bereich der Arbeitsmarktintegration, weil da kommt auch einmal leichter an, dass irgendwo eine Stelle frei wird oder dass da ein Firmeninhaber kommt und sagt: ‚Hier, bei mir könnten mal auch mal Leute einmal noch ein Praktikum machen‘.“

(Kreisangehörige Kommune, #50)

Auch wenn städtischer geprägte Kommunen als anonym gelten, unterstrichen einige Befragte den Wert der zwischenmenschlichen Kontakte, die durch die oftmals dort bestehenden communities ermöglicht würden:

„Man zieht ja auch immer dahin, wo die community immer ist. Das heißt, also, auch wenn wir auswandern, ziehen wir vielleicht in die deutsche Enklave in Chicago, oder wie auch immer. Wenn da Beziehungen bestehen, wollen die Leute natürlich, das ist eine ganz natürliche Geschichte, beieinander sein, und ziehen dahin, wo jemand wohnt, ob es die Tante ist oder die Großcousine oder wie auch immer.“

(Kreisfreie Stadt, #63)

6.1.3 Vorhandensein von integrationsrelevanten Strukturen

Ein dritter Bereich, der im Zusammenhang mit Vor- und Nachteilen von ländlicheren bzw. städtischeren Kommunen häufig genannt wurde, bezieht sich auf den konkreten Umgang mit den Zuzügen um das Jahr 2015. Hierbei wurde zunächst häufig auf die hohe Professionalität in städtischeren Kommunen hingewiesen, die in ländlicheren Kommunen weniger ausgeprägt gewesen sei. Städtischere Kommunen könnten sich auf gewachsene Strukturen und funktionierende Netzwerke stützen. Ländlichere Kommunen hingegen hätten oftmals diese Möglichkeit nicht, was zum Teil zu Überforderung führe, wie diese Befragte hervorhob:

„Während die kleinen Kommunen, die vorher nichts getan hatten, ihre Strukturen aufbauen mussten, was ja schon auch Zeit kostet, Beziehungsarbeit vor allen Dingen. Vertrauen muss ja aufgebaut werden. Und das hatten die zeitgleich mit dem, dass sie für die Unterbringung sorgen mussten [...]. Also das war eine riesen Überforderung in den kleinen Kommunen.“

(Kreisfreie Stadt, #71)

Des Weiteren sei teilweise eine entsprechende fachliche Expertise auch nicht durch die kommunale Verwaltung allein zu gewährleisten, da der Verwaltungsapparat darauf nicht ausgelegt sei. Vor dem Hintergrund fehlender Strukturen seien ländlichere Kommunen deshalb häufig vom Engagement ehrenamtlicher Helfer abhängig. Jedoch sei angemerkt, dass ländlichere Kommunen umgekehrt zum Teil darauf hinweisen, dass sie im Gegensatz zu städtischeren Kommunen besser in der Lage gewesen seien, die notwendigen Strukturen für die Begleitung der zugewiesenen Migrant*innen aufzubauen. Dies sei nicht zuletzt aufgrund der niedrigeren Zuweisungszahlen im Vergleich zu städtischeren Kommunen möglich gewesen:

„Die Zahl der Zuweisungen im ländlichen Raum war geringer als in den Ballungszentren. Daher konnten die vorhandenen Strukturen schneller aufgebaut werden. Unsere Wahrnehmung ist, dass Ballungszentren rein personell kaum in der Lage waren, mit der großen Zahl der Migranten umgehen zu können und es etwa für konkrete Beratungen lange Wartezeiten gab. Wir für uns können feststellen, dass wir mit dem vorhandenen Personal in der Lage waren und sind, den Migranten eine angemessene Beratung und Förderung zukommen zu lassen.“

(Landkreis, #49)

Tatsächlich wurden die höheren Zahlen an Geflüchteten, die eine Stadt zu versorgen hat, des Öfteren von interviewten Personen aus städtischeren Kommunen als Herausforderung thematisiert. So wurden insbesondere zwei Entwicklungen beschrieben, die die tatsächlichen Zahlen der zu Betreuenden über die Zuweisungsrate hinaus erhöhen. Zum einen führe die Attraktivität der Stadt aufgrund der vermeintlich besseren Lebensqualität oder höheren Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhten Zuzügen von anerkannten Flüchtlingen nach dem Rechtskreiswechsel, sofern für die Kommune keine Zuzugssperre eingeführt wurde.

Zweitens wurde betont, dass städtischere Kommunen aufgrund der besser ausgebauten Strukturen oftmals die umliegenden ländlicheren Kommunen mitversorgen würden. So würde auf dem Land mitunter aufgrund der niedrigeren Personenzahlen bewusst auf gewisse Strukturen verzichtet. Dies wiederum könne dazu führen, dass Personen mittelfristig die ländlichere Kommune komplett verließen, wie eine befragte Person verdeutlichte:

„Wir haben nach wie vor das Problem, dass der umliegende Landkreis flächenmäßig sehr groß ist, dass da, wo die Menschen leben, nicht unbedingt die passenden Angebote für sie sind und dass sie eben dann die Struktur von [Name der Kommune] nutzen. Also sie suchen sich in [Name der Kommune] einen Sprachkursträger, stellen dann fest, dass es hier gar nicht so, also zumindest angenehm ist und suchen sich in der Folge dessen dann teilweise meistens hier auch eine Wohnung.“

(Kreisfreie Stadt, #86)

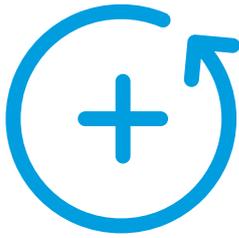
Die befragten Personen brachten insbesondere zwei Herausforderungen mit der höheren Konzentration von Migranten in städtischeren Kommunen in Verbindung.

Zum einen verschärfen sich Probleme im Zusammenhang mit der Aufnahme und Versorgung der Migranten, die sich auf dem Land über die Fläche verteilen. So betonte eine interviewte Person beispielsweise:

„Also wir haben in einer Kita, in einer Schule Probleme, die haben das an mehreren Schulen. Also ich sehe den Vorteil für uns, dass es etwas dosierter stattfindet.“

(Kreisangehörige Kommune, #21)

Zum anderen hätten städtischere Kommunen dadurch unter Umständen mit einer Unterfinanzierung zu kämpfen. Den tatsächlichen Zahlen würde bei der Mittelverteilung nicht ausreichend Rechnung getragen, hob beispielsweise diese befragte Person hervor:



„Viele Gelder, was so Bildung und Teilhabe, KdU-Kosten [Kosten der Unterbringung, Anm. d. Verf.] und alle möglichen Sachen, die so verteilt werden für so Mehraufwendungen, die Kommunen haben, werden so nach dem Gießkannenprinzip verteilt und nicht nach den tatsächlichen Zahlen, die vor Ort sind. Also, da sind wir sozusagen praktisch immer unterfinanziert und andere, also Landkreise, die die Menschen gar nicht haben, bekommen aber Geld sozusagen, also da ist so eine Schere.“

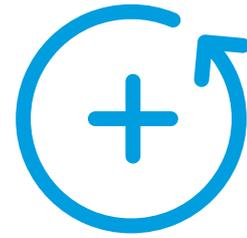
(Kreisfreie Stadt, #17)

Notwendig wäre stattdessen ein überregionaler Finanzausgleich. Der Wegzug von ländlicheren in städtischere Kommunen ziehe gegebenenfalls auch Herausforderungen für die ländlichen Kommunen nach sich. Nicht nur, weil sich Hoffnungen so mancher von Abwanderung betroffenen Kommunen, Leerstellen auf dem Arbeitsmarkt z. B. in Handwerk und Pflege durch die neuen Bewohner zu füllen, zerschlagen. Sondern auch, weil der Betreuungsaufwand derer, die in der ländlicheren Kommune zurückblieben höher sei als der generelle Durchschnitt der zugewanderten Personen. Die soziodemografischen Merkmale der Personen, die langfristig auf dem Land blieben, unterscheidet sich von der Gruppe, wie diese Person hervorhob:

„[...] im Prinzip diejenigen, die ihren Weg gehen wollen und werden, die ziehen relativ schnell in Richtung Städte weg. Und was dann bleibt sind die, die eigentlich, sage ich mal, die erstens schon das Problem haben, dass sie nicht einmal zum Sprachkurs gehen, die einfach auch von der Ausbildung her eher ganz schlecht gestellt sind. Und dass du dann im Prinzip die Leute dahast, die mehr oder weniger, ich möchte nicht sagen, rund um die Uhr betreut werden müssen, aber wo man deutlich höheren Aufwand reinstecken muss, damit man überhaupt noch ein vernünftiges, ruhiges Zusammenleben gewährleisten kann.“

(Kreisangehörige Kommune, #67)

Zusammenfassend lassen sich drei generelle Beobachtungen anstellen: Zunächst wurde deutlich, dass viele der genannten spezifischen Herausforderungen im ländlicheren bzw. städtischeren Raum die Integrationsarbeit, aber auch andere Themengebiete in der Kommune betreffen. Die erschwerte Mobilität auf dem Land oder die Anonymität in der Stadt schränken nicht nur die (Arbeit mit) Geflüchteten ein, sondern stellen für die Bevölkerung dort grundsätzlich eine Herausforderung dar. Des Weiteren wurde offensichtlich, dass vermeintliche Vor- oder Nachteile oftmals unabhängig von der Ländlichkeit der Kommune bestehen, auch wenn dies durch die einzelnen Befragten anders suggeriert wurde. Ein gutes Beispiel hierfür war die Thematisierung des Wohnungsangebots: So gab es sowohl aus städtischeren und ländlicheren Kommunen Interviewpartner, die auf die vergleichsweise schwierigeren Voraussetzungen vor Ort hinwiesen und eine einfachere Gestaltung der Unterbringung in der städtischeren oder ländlicheren Kommune vermuteten. Schließlich ist festzuhalten, dass ein vermeintlicher Nachteil nicht zwangsläufig dazu führen müsse, dass eine Kommune hinsichtlich ihrer Integrationsarbeit grundsätzlich schlechter aufgestellt sei. Eine schlechtere Anbindung könnte beispielsweise durch ehrenamtliche Fahrdienste kompensiert werden, weniger professionalisierte Beratungsstrukturen durch den persönlichen Kontakt zwischen Politik und Wirtschaft in ländlicheren Kommunen.



6.2 Kommunale Migrationserfahrung

In der Fachöffentlichkeit wird immer wieder die „Migrationserfahrung“ einer Kommune thematisiert und die Frage, inwiefern sie Einfluss auf die Ausgestaltung lokaler Integrationspolitik hat. Da faktisch nahezu alle deutschen Kommunen über die vergangenen Jahrzehnte und Jahrhunderte irgendeine Art von Migrationserfahrung gemacht haben, ist es notwendig, den Begriff der Migrationserfahrung etwas zu präzisieren. Erstens kann Migrationserfahrung als Strukturmerkmal verstanden werden, das heißt als eine signifikante Zuwanderung von Menschen (vorwiegend aus dem Ausland), die nachweisbar zur Ausprägung weiterbestehender migrantischer communities und einer Integrationsinfrastruktur geführt hat. Zweitens und nicht notwendigerweise parallel dazu kann Migrationserfahrung auch als frame existieren, das heißt als subjektive Wahrnehmung, dass die Kommune viel oder wenig Erfahrung mit Migration hat. Aus dieser Wahrnehmung heraus werden dann Handlungen, bis hin zu strategischen Ansätzen, begründet. Da wir die Variable „Migrationserfahrung“ im Rahmen der qualitativen Interviews erhoben (und nicht z. B. auf Basis einer historischen Analyse der kommunalen Bevölkerungsstatistiken), befinden wir uns mit unserer Analyse im Bereich von frames.¹³

6.2.1 Kommunale Migrationserfahrungen im Lichte der Zuwanderung 2015

Auf Basis unserer Daten lässt sich zunächst festhalten, dass bis auf wenige Ausnahmen fast alle untersuchten Kommunen schon vor dem Jahr 2015 in der ein oder anderen Form Erfahrung mit der Aufnahme von Migranten gesammelt hatten, und das weitgehend unabhängig vom Kommumentyp. Von den insgesamt 92 Kommunen gaben alle bis auf fünf Kommunen an, Migrationserfahrung zu haben (94,6 Prozent). Nur drei kreisangehörige Kommunen signalisierten, als Gemeinde bisher keine Berührungspunkte mit Migration gehabt zu haben. Diese drei Kommunen sind allesamt kleinere Kleinstädte bis 10.000 Einwohner. Bei zwei weiteren kreisangehörigen Kommunen blieb die Migrationserfahrung unklar.

Die genannten Zuwanderungsformen decken sich mit der gesamtdeutschen Erfahrung mit Migration nach Ost- und Westdeutschland nach Ende des Zweiten Weltkrieges (vgl. Bade 2011; Hoesch 2018). Diese reichen von der Aufnahme von Vertriebenen nach Kriegsende über die Anwerbung von Arbeitnehmern im Rahmen von Anwerbeabkommen (sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland), der Zuwanderung von Aussiedlern sowie Geflüchteten aus dem zerfallenden Jugoslawien bis hin zur Zuwanderung aus EU- und Drittstaaten für die Aufnahme von Arbeit oder Studium in Deutschland, um nur die meistgenannten Zuwanderungsformen zu nennen.

¹³ Einschränkung muss gesagt werden, dass sich die befragten Personen zum Teil nur auf Erfahrung mit der Aufnahme von Geflüchteten bezogen und nicht auszuschließen ist, dass es weitere, möglicherweise konkurrierende frames beispielsweise im Kontext von Fachkräfte- oder Gastarbeitermigration gibt. Für die Kategorisierung wird daher ausschließlich zwischen den beiden Optionen Migrationserfahrung vorhanden – nicht vorhanden unterschieden.

In einigen Fällen wurde die Migrationserfahrung der Kommune mit dem geografischen Standort als Grenzregion oder dem ehemaligen oder aktuellen Wirtschaftsstandort in Verbindung gebracht. Andere Kommunen wiederum verwiesen auf ihre historische, weit über die Gründung der Bundesrepublik hinaus zurückliegende Erfahrung mit Migration beispielsweise als Hugenotten-Stadt oder allgemein als Aufnahmeort für Glaubensflüchtlinge während der Reformation. In diesem Zusammenhang betonte eine interviewte Person die gewissermaßen natürliche Erfahrung ihrer, aber auch aller anderen Kommunen mit Migration folgendermaßen:

„Wir sind eigentlich immer schon immer eine Stadt gewesen, die wie wahrscheinlich jede Stadt, die natürlich schon immer auf Erfahrungen mit Migranten zurückgreifen konnte.“

(Kreisfreie Stadt, #2)

Trotz der Rückbesinnung auf die Erfahrung der Kommune mit Migration hob eine Vielzahl der Interviewpartner den Erfahrungsunterschied im Vergleich zur Situation um 2015 hervor. Dieser liege vor allem an der Größenordnung und der betroffenen Personengruppe, der Zuwanderungsform, sowie dem mit der Aufnahme verbundenen veränderten Aufgabenspektrum.

So verwiesen interviewte Personen aus 23 Kommunen (davon aus neun kreisfreien Städten, acht Landkreisen und sechs kreisangehörigen Kommunen) auf den beispiellosen Anstieg der Ausländerzahlen innerhalb kürzester Zeit um das Jahr 2015, der vorherige Zuzugsspitzen relativierte und die bisherige Bevölkerungsstruktur veränderte. Im Vergleich beschreiben interviewte Personen die Situation davor oft als „überschaubar“ (Landkreis, #49) bis „kuschelig“ (Kreisangehörige Kommune, #37). Insbesondere Befragte aus ostdeutschen Kommunen berichten von einem im Vergleich zu westdeutschen Kommunen ursprünglich recht niedrigen Ausländeranteil, der im Zuge der Zuwanderung um 2015 stark anstieg:

„Also ganz unerfahren waren wir nicht oder ist [Kommune] nicht gewesen. Die ist natürlich nicht vergleichbar mit, sage mal, Prozentzahlen, die man aus westdeutschen Städten kennt.“

(Kreisfreie Stadt, #16)

Des Weiteren haben sieben Kommunen (davon fünf kreisfreie Städte und zwei Landkreise) vorwiegend in Ostdeutschland (fünf aus ostdeutschen und zwei aus westdeutschen Bundesländern) den Erfahrungsunterschied mit der Zielgruppe hervor, den die Fluchtmigration mit sich bringe. Obwohl also grundsätzlich Erfahrung mit Migrationsbewegungen in der Kommune bestehe, sei dies nicht der Fall mit Blick auf die spezifischen wirtschaftlichen, kulturellen oder sprachlichen Hintergründe der neu zugewanderten Personen. So betont beispielsweise eine interviewte Person die besonderen Herausforderungen im Vergleich zu früheren Zuwanderungsmomenten, hier dem Zuzug von (Spät-) Aussiedlern:

„Viele von denen sind erstens Deutsche gewesen und konnten zumindest fast immer auch Deutsch sprechen. Das war eine völlig andere Gruppe.“

(Kreisfreie Stadt, #10)

Die Menschen, die um 2015 herum zuwanderten, stellten die Kommunen vor neuartige Herausforderungen, da die neuen Bewohner zum einen im Stadtbild mehr auffielen und möglicherweise Ängste in der restlichen Bevölkerung hervorriefen, zum anderen aber auch keine communities existierten, die bei der Aufnahme der Neuzugezogenen unterstützen konnten. So sei man hinsichtlich dieser Personengruppe „Entwicklungsland im Themenfeld Integration“ (Kreisfreie Stadt, #24) und bewege sich in einem „Erfahrungslernfeld“, in dem die Kommune Dinge ausprobieren habe ohne deren Erfolgchancen zu kennen.

Schließlich betonten acht Kommunen (davon zwei kreisfreie Städte, zwei Landkreise und vier kreisangehörige Kommunen) die Verschiebung im Aufgabenspektrum, die mit der Aufnahme der Geflüchteten um 2015 einherging. Wohingegen bei früheren Zuwanderungsmomenten die Unterbringung und Gewährung von Sozialleistungen im Vordergrund stand, rückte jetzt die Integrationsarbeit in den Fokus: „[...] man merkt jetzt einen Wandel, dass man sie jetzt so integrieren muss“ (Kreisangehörige Kommune, #35). Auch eine weitere interviewte Person betonte die fehlende Erfahrung hinsichtlich der neuen Aufgaben, hier im Vergleich zur Aufnahme von Geflüchteten in den 1990er Jahren:

„Da war es halt wie Land auf, Land ab üblich, dass man die Leute einfach irgendwo untergebracht hat und sie mehr oder weniger sich selbst überlassen hat. Eine gezielte Ansprache, Einbindung und so weiter ist damals nicht erfolgt.“

(Kreisangehörige Kommune, #78)

6.2.2 Migrationserfahrung als Stimulus für kommunales Handeln

Von den insgesamt 87 Kommunen mit Erfahrung im Bereich von Migration vor 2015, brachten die interviewten Personen aus 17 Kommunen (rund 20 Prozent) den im Zuge früherer Zuwanderungsmomente gesammelten Erfahrungsschatz mit dem Umgang der Situation um 2015 direkt in Verbindung. Hier stellte die Migrationserfahrung einen frame für die Aktivität der jeweiligen Kommunen dar. Dieser zeigte sich in den Daten auf dreierlei Weise:

- 1 positive Erfahrung in der Vergangenheit, auf die die Kommune aufbauen kann (positiv),
- 2 negative Erfahrung in der Vergangenheit, von der sich die Kommune aktiv loslösen möchte (negativ), sowie
- 3 die Wahrnehmung eines nur bedingten Erfahrungsschatzes, an dem sich das Handeln der Kommune nicht ausrichten kann (unsicher).

6.2.2.1 Konsequenzen positiver Erfahrung mit Migration

Am häufigsten gaben Kommunen an, dass sich die Erfahrung von früheren Zuwanderungsmomenten positiv auf die Aufnahme von Geflüchteten um 2015 auswirkte (elf Kommunen, davon vier Landkreise, drei kreisfreie Städte und vier kreisangehörige Kommunen). Laut der interviewten Personen wirken sich die Erfahrungswerte positiv auf die Integrationsarbeit, beispielsweise, weil die Verwaltung wisse, dass die Aufnahme einer größeren Zahl an Menschen in der Vergangenheit bereits gemeistert wurde und daher erneut „leistbar“ sei.

In einigen Fällen wird auf konkrete Strukturen und Netzwerke verwiesen, die bereits in der Vergangenheit aufgebaut wurden und auf die dann mit der Ankunft der Asylsuchenden um 2015 zurückgegriffen werden konnte. So war es möglich, bestehende funktionierende Strukturen für eine größere Anzahl an zu betreuenden Menschen anzupassen. Diese mussten aber lediglich erweitert, nicht jedoch komplett neu geschaffen werden:

„[...] und das ist dann Gott sei Dank schon da gewesen 2015 als dann vermehrt diese Flüchtlinge eben kamen und musste dann nur noch skaliert werden, d.h. also man musste das dann sozusagen erweitern, aber die Konstrukte waren im Grunde genommen schon da und die Mechanismen waren schon geübt und optimiert. Das hat also sehr geholfen.“

(Kreisfreie Stadt, #40)

Ein Mitarbeiter der Verwaltung einer kreisangehörigen Kommune betonte des Weiteren den integrativen Effekt, den die Einbeziehung der lokalen migrantischen Bevölkerung in die Aufnahmebemühungen der neu zugewanderten Personen auf sie selbst habe. Demnach stoße der Beitrag zur Integration der neuen Bewohner auf Anerkennung der alteingesessenen Bevölkerung und trage auch zur Integration derer bei, die schon länger in der Kommune wohnen:

„Und ich sage mal bei uns so, die Besonderheit ist auch noch, dass wir sehr viele Jesiden bei uns wohnen haben, [...] und uns eben auch aufgrund ihrer sprachlichen Kenntnisse unglaublich geholfen haben, ja, die Menschen hier bei uns aufzunehmen und sie zu unterstützen. [...] Und dadurch natürlich auch selbst ganz anders plötzlich jetzt wahrgenommen werden, sind absolut in der Gesellschaft hier angekommen und glaube ich, werden auch ganz anders betrachtet, als dass davor der Fall war. Also die Hilfe zur Integration hat selbst zur Integration geführt, also das ist schon irre, also das ist wirklich toll, was da gelaufen ist.“

(Kreisangehörige Kommune, #7)

In den vier Fällen bedeutete dies die aktive Entscheidung für dezentrale Unterbringung, die strukturierte Einbindung der neuen Einwohner mit Unterstützungsangeboten bei gleichzeitiger Kommunikation der kommunalen Erwartungen, oder eben die aktive Einbindung der lokalen Bevölkerung, wie diese Person verdeutlichte:

„Also auch in den 1990er Jahren gab es diese Integrationswelle schon einmal. Und da hat man gemerkt, die Unterstützung war dann, ja, [...] überwiegend aus dem kirchlichen Bereich, weniger als aus dem bürgerlichen Bereich. Und das hat dazu geführt, dass praktisch doch Parallelwelten entstanden sind zwischen den Spätaussiedlern und der einheimischen Bevölkerung oder der weiteren Bevölkerung. Es gab Probleme im Bereich Jugendvandalismus, Jugendkriminalität in öffentlichen Bereichen gerade aus der Personengruppe. Und das spüren wir heute noch. [...] Und das war dann eigentlich auch jetzt für viele Bürger zu sagen wir können, so wie wir es in den 1990er Jahren mit den Spätaussiedlern gemacht haben, so kann man das jetzt nicht mehr machen. Wir müssen da aktiver werden. Und darum [ist] jetzt [Name der Kommune] das Thema Integration mit den geflüchteten Menschen sehr aktiv angegangen.“

(Kreisangehörige Kommune, #74)

6.2.2.2 Konsequenzen negativer Erfahrung mit Migration

Im Gegensatz dazu beriefen sich drei kreisangehörige Kommunen und ein Landkreis auf dezidiert negative Erfahrungen, die sie im Zuge der Aufnahme und Betreuung von Personen früherer Zuwanderungsmomente sammelten. Problematisiert wird vor allem die in den 1990ern viel praktizierte zentralisierte Unterbringung, die vor Ort zu „Ghettobildung“ führte sowie der laissez-faire-Ansatz, im Zuge dessen Migranten sich selbst überlassen wurden. Bemängelt wurde, dass Migranten einerseits nicht „in die Pflicht“ genommen wurden, andererseits die sonstige Bevölkerung nicht ausreichend mit in die Aufnahme einbezogen wurde. Die interviewten Personen bekräftigten, dass die Erfahrung mit Problemen, die aufgrund des früheren Aufnahmeansatzes im kommunalen Zusammenleben entstanden, die Ausrichtung der Integrationsarbeit der Kommune um das Jahr 2015 beeinflusste.

6.2.2.3 Konsequenzen fehlender Erfahrung mit Migration

Schlussendlich wiesen zwei interviewte Personen aus kreisfreien Städten darauf hin, dass die fehlenden Erfahrungswerte insbesondere hinsichtlich der Personengruppe der aufzunehmenden Personen gewisse Unsicherheiten bei der Aufnahme auslösten. In diesem Sinne diene also nicht die gemachte positive oder negative Erfahrung als frame für heutiges Integrationshandeln der Kommune, sondern eben genau die empfundene fehlende oder nicht ausreichende Erfahrung, zumindest was die Zielgruppe der Integrationsarbeit anbelangte. So wurde hervorgehoben, dass aufgrund fehlender communities in den Städten den kommunalen Verwaltungen ein „Orientierungsrahmen“ (Kreisfreie Stadt, #24) fehle. Ein Interviewpartner fasste die Situation folgendermaßen zusammen:

„So mit diesen Größenordnungen hat keiner Erfahrungen gehabt. Und auch mit bestimmten Ländern haben wir keine Erfahrung. Wir haben keine bestimmten Communitys, die sich schon so herausgebildet hatten, die dann die Menschen hätten besser noch aufnehmen können oder wo man sich besser orientieren konnte. Also wir sind da immer noch in so einem Erfahrungslernfeld, sage ich mal, mehr oder weniger. Also wir probieren verschiedene Sachen aus. Wissen auch nicht immer, ob das gut ist, ob das gut klappt.“

(Kreisfreie Stadt, #86)

7 Fazit und Ausblick

Diese Studie basiert auf einem vergleichsweise umfangreichen, qualitativen Datenmaterial, das auf Basis einer systematischen Fallauswahl erhoben wurde. Damit verbunden war der Versuch, eine größere Fallzahl zu untersuchen, ohne den Anspruch aufzugeben, in den Einzelfall vorzudringen. Dadurch sind die vorgestellten Befunde stärker generalisierbar, wenn auch weiterhin nicht repräsentativ. Das Vorgehen hat jedoch gegenüber rein quantitativen Ansätzen den Vorteil, lokale Erzählungen abzubilden und offen zu sein für induktive Erkenntnisgewinnung. Allerdings hat die Reichweite einer solchen Studie auch ihre Grenzen. Erstens war die Anzahl der Interviews pro Kommune sehr gering. Eine ‚dichte Beschreibung‘ der Situation vor Ort lässt das nicht zu. Zweitens bringt die Menge der Daten methodologische Fragen mit sich. In der vorliegenden Studie haben wir uns für einen überwiegend qualitativen Ansatz entschieden und die Bildung von Typen fokussiert. Dennoch haben wir an einigen Stellen quantifizierte Aussagen getätigt, ohne allerdings eine statistische Analyse durchgeführt und Korrelationen zwischen den verschiedenen Befunden geprüft zu haben. Der Einsatz weiterer Methoden steht noch aus und wird möglicherweise ein neues Licht auf das eine oder andere hier präsentierte Ergebnis werfen.

Die vorgestellten Befunde zeigen jedoch auch so, dass die Fluchtzuwanderung der Jahre 2015/16 für ganz unterschiedliche Kommunen in Deutschland den Startpunkt für eine neue oder zumindest systematischere Beschäftigung mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt darstellte. Vielerorts wurden verkrustete Strukturen aufgebrochen und neue Kooperationen etabliert. Parallel zu einer zunehmend polarisierten Migrationsdebatte arbeiteten viele Kommunen ganz pragmatisch an der Effizienz ihrer Verwaltungsstrukturen. In den untersuchten Kreisen, Städten und Gemeinden war die Abkühlung des gesellschaftlichen Klimas zwar durchaus Thema. Doch hielt das die wenigsten davon ab, sich sachorientiert mit Fragen der Teilhabe – insbesondere von Geflüchteten – zu beschäftigen. Außerdem lässt sich ein gestiegenes Selbstbewusstsein der Kommunen gegenüber anderen politisch-administrativen Ebenen diagnostizieren. Kommunen haben erfahren, dass sie mit Zuwanderung umgehen können. Dies wollen sie auch politisch weiter geben und nach oben ‚skalieren‘. Wie in zahlreichen Bundesländern zu sehen, wollen einige sogar über die Aufnahme von Schutzsuchenden mitbestimmen. Angesichts des migrationspolitischen Versagens auf nationalstaatlicher Ebene, erhofft sich auch die Europäische Union neue Impulse von den Kommunen. Es wird zu beobachten sein, ob es den Kommunen gelingt, das Momentum von 2015/16 auch während und nach der Corona-Pandemie aufrechtzuerhalten. Doch unabhängig davon kann festgehalten werden, dass in den letzten Jahren ein enormer migrationspolitischer Innovationsschub stattgefunden hat, der in den Kommunen selbst nachhaltige Veränderungen bewirkt hat. Er hat auch das deutsche und europäische Mehrebenensystem der Migrationspolitik erreicht. Ob Kommunen in der Folge nachhaltig gestärkt werden, bleibt abzuwarten.

Literaturverzeichnis

- Agustín, O.G. & Jørgensen, M. B. (2019). *Solidarity and the ‚refugee crisis‘ in Europe*. Cham: Palgrave pivot.
- Aumüller, J. & Gesemann F. (2016). Flüchtlinge aufs Land? Migration und Integration im ländlichen Raum. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 66 (46-47), 29-34.
- Bade, K. J. (2011). Von der Arbeitswanderung zur Einwanderungsgesellschaft. In: S. Stemmler (Hrsg.): *Multikultur 2.0. Willkommen im Einwanderungsland Deutschland* (S. 154-185). Göttingen: Wallstein Verlag.
- Bendel, Petra, Hrsg. (2016, Hrsg.). *Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt. Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen*, Erlanger Migrations- und Integrationsstudien, Bd. 1, Erlangen: FAU University Press, URL: <https://opus4.kobv.de/opus4-fau/frontdoor/index/index/docId/7359> (Zugriff: 29.05.2020).
- Bertelsmann Stiftung (2017). *Typ 5: Städte und Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen*. URL: <https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/33037/Demographietyp+5.pdf> (Zugriff: 29.05.2020).
- BMEL - Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016). *Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume 2016*, Berlin. URL: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Laendliche-Regionen/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016.html (Zugriff: 29.05.2020).
- BMF - Bundesministerium der Finanzen (o.J.). *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/DEr-Bundestaatliche-FAG.pdf;jsessionid=2A5322D221A30ED4318E1C7064524466?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff: 29.05.2020).
- BMWi - Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017). *Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen ab 2020*. URL: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/fortschrittsbericht-zur-regional-und-strukturpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Zugriff: 29.05.2020).
- Bommes, M. & Kolb, H. (2012). *From Disorder to New Roles for all Governments: Integration and Federalism in Germany*. In: L Seidle L & C. Joppke (Hrsg.): *Immigrant Integration in Federal Countries* (S. 113 – 133). Montréal/ Kingston: McGill-Queen’s University Press.
- Bogumil, J., Hafner, J. & Kastilan, A. (2017). *Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es und wie kann man sie lösen?* Essen: Stiftung Mercator. https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/2017/August/Stiftung_Mercator_Studie_Verwaltungshandeln_Fluechtlingspolitik.pdf (Zugriff: 29.05.2020).
- Bogumil, J, Burgi, M., Kuhlmann, S., Hafner, J., Heuberger, M. & Krönke, C. (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bröchler, S. & Lauth, H.-J. (2014). Die Lokalisierung von Schneisen im Dickicht – Konzeptionelle Grundlegungen und empirische Befunde informaler Governance, *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 8, 1 – 33, DOI 10.1007/s12286-014-0186-9.

- Brosius, H. B., Haas, A. & Koschel, F. (2016). Methoden der empirischen Kommunikationsforschung. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). The Whole-of the Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6), 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x.
- Daphi, P. (2016). „Zivilgesellschaftliches Engagement für Flüchtlinge und lokale ‚Willkommenskultur‘“. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 66 (14-15). 35-39.
- De Jong, S., Messinger, I., Schütze, T. & Valchars, G. (2017). Migrationsmanagement: Praktiken, Intentionen, Interventionen, *Journal für Entwicklungspolitik*, 1/2017, 128, DOI: 0.20446/JEP-2414-3197-33-1-22.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2017). Interaktive Karte: Migration. Integration. Regionen. Gemeinsames Datenangebot von Destatis, BA und BAMF. URL: https://service.destatis.de/DE/karten/migration_integratio_n_regionen.html (Zugriff: 29.05.2020).
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2018). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2017. Fachserie 1 Reihe 2. URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/auslaend-bevoelkerung_2010200177004.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff: 29.05.2020).
- Deutscher Landkreistag (2016). Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices. Berlin: Deutscher Landkreistag. <http://www.staedtebund-bodensee.org/M12.pdf> (Zugriff: 29.05.2020).
- Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (2014): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung, Bielefeld: Transcript.
- Fedler, M, Heinke, F. & Hülsmann, W. (2018). Die Entwicklung des strategischen Integrations- und Migrationsmanagements im Landkreis Osnabrück. In: F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.). *Handbuch Lokale Integrationspolitik* (S. 723-734). Wiesbaden: Springer VS.
- Frank, E., Hildebrandt, J., Pardon, B. & Vandamme, R. (2017, 19.Oktober). Was ist Verwaltung?, Bundeszentrale für politische Bildung, URL: <https://www.bpb.de/izpb/257317/was-ist-verwaltung?p=all> (Zugriff: 29.05.2020).
- Gehne, D.H. & Kurtenbach, S. (2018). Transnationale Soziale Arbeit vor Ort. In: F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.). *Handbuch Lokale Integrationspolitik* (S. 293-314). Wiesbaden: Springer VS.
- Gesemann F. & Roth R. (2016). Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik: Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016. Berlin: Desi – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration. URL: http://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/DESI-Bericht-Kommunale-Fluechtlings-und-Integrationspolitik_05-2016.pdf (Zugriff: 29.05.2020).
- Gesemann, F. & Roth, R. (2018, Hrsg.). *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer VS.

- Grotz, F., Götz, A., Lewandowsky, M. & Wehrkamp, H. (2017). Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Ländern. Die Entwicklung der staatlichen Kernverwaltung im Ländervergleich. Studien der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik. Wiesbaden: Springer VS. DOI 10.1007/978-3-658-13693-2_2.
- Hamann, U., Karakayali, S., Wallis, M. & Höfler, L. J. (2016). Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen. Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung, Bertelsmann Stiftung, URL: https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/Graue-Publikationen/Koordinationsmodelle_und_Herausforderungen_ehrenamtlicher_FLuechtlingshilfe_in_den_Kommunen.pdf (Zugriff: 29.05.2020).
- Hoesch, K. (2018). Migration und Integration. Wiesbaden: Springer VS.
- Karakayali, S. & Kleist, O.J. (2016). EFA-Studie 2. Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Ehrenamtsarbeit (EFA) in Deutschland. 2. Forschungsbericht. Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015. Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung, Humboldt-Universität zu Berlin. URL: http://www.bim.hu-berlin.de/media/Studie_EFA2_BIM_11082016_V%C3%96.pdf (Zugriff: 29.05.2020).
- Kirchhoff, G. & Bolte, C. (2014). Migration und Integration im ländlichen Raum. Besonderheiten und zukünftige Herausforderungen. In: Garstenauer, R.; Unterwurzacher, A. (Hrsg.): Jahrbuch für Geschichte des ländlichen Raumes 11 (2014). Mobilität und Migration im ländlichen Raum seit 1945 (S. 185-198). Innsbruck: StudienVerlag.
- Kordel, S., Weidinger, T. & I. Jelen (2018, Hrsg.): Processes of immigration in rural Europe: the status quo, implications and development strategies. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars.
- Kordel, S. & Weidinger, T. (2020): Vielfalt von Zuwanderung und Entwicklung ländlicher Räume. Kurzexertise, Robert Bosch Stiftung (Hrsg.), URL: https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2020-02/Kurzexertise_Vielfalt_von_Zuwanderung.pdf (Zugriff: 29.05.2020)
- Kreutzer, M., Pamp, A. & Wieliki, M. (2017). Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung (7/2017). Köln: KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.
- Kritzman-Amir, T. (2011). Privatization and Delegation of State Authority in Asylum Systems. *Law & Ethics of Human Rights*, 5 (1), 192 – 215. DOI: 10.2202/1938-2545.1057.
- Kleinfeld, R. (1996). Kommunalpolitik: Eine problemorientierte Einführung. Opladen: Leske und Budrich.
- Kuckartz, U. & Rädiker, S. (2019). Analyzing Qualitative Data with MAXQDA. Text, Audio, and Video. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kühn, B. (2018). Kommunale Integrationspolitik. Eine Handreichung für die kommunale Praxis. Texte der KommunalAkademie Band 1. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/14585.pdf> (Zugriff: 29.05.2020).
- Kühn; M. & Münch, S. (2019) Zuwanderungspolitik – ein neues kommunales Aufgabenfeld?, *disP - The Planning Review*, 55:3, 22 – 30, DOI:10.1080/02513625.2019.1670984.
- Küpper, P. (2016). Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Thünen Working Paper 68. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut. DOI:10.3220/WP1481532921000.
- Mayring, P. (2014). Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedure and software solution. Open Access Repository. URL: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-395173> (Zugriff: 29.05.2020).

- Mayring, P. (2019). Qualitative Inhaltsanalyse – Abgrenzung, Spielarten, Weiterentwicklungen. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 20 (3), Art. 16, URL: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/rt/printerFriendly/3343/4444> (Zugriff: 29.05.2020).
- Mehl, P. (2017). Aufnahme und Integration von Geflüchteten in ländliche Räume: Spezifika und (Forschungs-)herausforderungen: Beiträge und Ergebnisse eines Workshops am 6. und 7. März 2017 in Braunschweig. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Report 53. URL: http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn059278.pdf (Zugriff: 29.05.2020).
- Ohliger, R. & Meshgenna, M. (2017). „Whole of Government“ als migrationspolitische Perspektive: Durch Kommunikation, Koordination und Kooperation zu mehr politischer Kohärenz!? In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.). *Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“ der Heinrich-Böll-Stiftung* (Band 46 der Schriftenreihe Demokratie). Berlin: Heinrich Böll Stiftung. URL: https://heimatkunde.boell.de/sites/default/files/https___www.boell.de_sites_default_files_endf_einwanderungsland-deutschland_v01_kommentierbar.pdf#page=42 (Zugriff: 29.05.2020).
- Reichwein, A. (2018). Kommunales Integrationsmanagement. Ansätze für eine strategische Steuerung der Integrationsarbeit. In: F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.). *Handbuch Lokale Integrationspolitik* (S. 693-704). Wiesbaden: Springer VS.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, SVR (2017): Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa, Jahresgutachten 2017, Berlin, URL: https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_import/SVR_Jahresgutachten_2017.pdf (Zugriff 29.05.2020).
- Schader, M. (2020). Externalization or imitation: the 2015 – 2016 asylum-seeker immigration as a catalyst for local structural change. *Ethnic and Racial Studies*. DOI: 10.1080/01419870.2020.1763417.
- Schader-Stiftung (2011). Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts. Darmstadt: Schader-Stiftung. URL: https://www.schader-stiftung.de/fileadmin/content/Abschlusspublikation__komprimiert_.pdf (Zugriff: 29.05.2020).
- Schader-Stiftung (2014). Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen – Ein Handbuch für Kommunen. URL: <https://www.schader-stiftung.de/service/publikationen/publikation/interkulturelle-oeffnung-und-willkommenskultur-in-strukturschwachen-laendlichen-regionen-ein-handb/>. Thünen-Institut (o.J.(a)). Landatlas. URL: <https://www.landatlas.de> (Zugriff: 29.05.2020).
- Schammann, H (2017). Eine meritokratische Wende? Arbeit und Leistung als neue Strukturprinzipien der deutschen Flüchtlingspolitik. *Sozialer Fortschritt*, 66 (11), 741-757. DOI: 10.3790/sfo.66.11.741.
- Schammann, H. (2019). Migrationspolitik im Mehrebenensystem. In: Bogumil, J. Kuhlmann, S. & Proeller, I (Hrsg.) *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*. Baden-Baden: Nomos, 27-42.
- Schammann, H. (im Erscheinen). Reflektierte Multiperspektivität: Überlegungen zu Stand und Perspektiven der Migrationsforschung, *Zeitschrift für Migrationsforschung* (1) 1.
- Schammann, H., Gluns, D., Heimann, C., Müller, S., Wittchen, T., Younso, C., Ziegler & Franziska (im Erscheinen). Ambitious activity above a pattern of passivity: re-dimensioning the local turn in migration policy-making.
- Schammann, H. & Kühn, B. (2016). *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf> (Zugriff: 29.05.2020).

Schulz, M. & Ruddat, M. (2012). "Let's talk about sex!" Über die Eignung von Telefoninterviews in der qualitativen Sozialforschung. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 13 (3), Art. 2, URL: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs120329>.

Thünen-Institut (o.J.(a)). Der Landatlas. URL: <https://www.landatlas.de> (Zugriff: 29.05.2020).

Thünen-Institut (o.J.(b)). Der Landatlas. Definition Ländlichkeit. URL: <https://www.landatlas.de/laendlich/laendlich.html> (Zugriff: 29.05.2020).

Thünen-Institut (o.J.(c)). Der Landatlas. Definition Sozioökonomische Lage. URL: <https://www.landatlas.de/laendlich/soziooek.html> (Zugriff: 29.05.2020).

Thünen-Institut (o.J.(d)). Der Landatlas. Definition Wanderungssaldo. URL: <https://www.landatlas.de/bevstruktur/wanderung.html> (Zugriff: 29.05.2020).

Transferagentur Niedersachsen (2015). Newsletter Transferkompakt Mai 2015. Migration als Herausforderung in der Bildung, URL: <https://www.transferagentur-niedersachsen.de/information/newsletter-transferkompakt/mai2015/migrationsmanagement/> (Zugriff: 29.05.2020).

Weidinger, T. & Kordel, S. (2016). Was wir von Erfahrungen anderer Länder lernen können. Geflüchtete in ländlichen Räumen. In: S. Franke & H. Magel (Hrsg.): *Flüchtlinge aufs Land? Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 106* (103–111). München: Hans-Seidel-Stiftung, URL: https://www.hss.de/fileadmin/user_upload/HSS/Dokumente/_Publications_/161229_AMZ-106_INTERNET.pdf (Zugriff: 29.05.2020).

Anhang

I. Übersicht der untersuchten Kommunen

Übersicht der ausgewählten Kommunen, sortiert nach Bundesländern

Kommune	Bundesland	Kommunaltyp	Einwohner (12/2017)	Ausländer- anteil (12/2017, in %)	Ländlichkeit (Var-Wert)	SozOek Lage (Var-Wert)	Parteizugeh. Bürgermeister/ Landrat (07/2018)	Mehrheit Sitze im Rat
Heilbronn	Baden- Württemberg	kreisfreie Stadt	125.113	24,58	nicht	gut	SPD	CDU
Baden-Baden	Baden- Württemberg	kreisfreie Stadt	54.718	18,82	nicht	gut	CDU	CDU
Ravensburg	Baden- Württemberg	Landkreis	283.264	10,73	sehr	gut	CDU	CDU
Neckar-Oden- wald-Kreis	Baden- Württemberg	Landkreis	143.376	9,47	sehr	weniger gut	CDU	CDU
Obrigheim	Baden- Württemberg	kreisangehörige Kommune	5.264	12,44	sehr	weniger gut	FDP	Lokale Liste
Aulendorf	Baden- Württemberg	kreisangehörige Kommune	10.214	10,90	sehr	gut	parteilos	CDU
Vogt	Baden- Württemberg	kreisangehörige Kommune	4.578	9,44	sehr	gut	Lokale Liste	Lokale Liste
Schefflenz	Baden- Württemberg	kreisangehörige Kommune	3.930	5,70	sehr	weniger gut	CDU	Lokale Liste
Regensburg	Bayern	kreisfreie Stadt	150.894	15,84	nicht	gut	SPD	SPD
Kaufbeuren	Bayern	kreisfreie Stadt	43.478	14,74	nicht	weniger gut	CSU	CSU
Dingolfing- Landau	Bayern	Landkreis	95.831	11,53	sehr	gut	SPD	CSU
Wunsiedel i. Fichtel- gebirge	Bayern	Landkreis	73.485	8,08	sehr	weniger gut	CSU	CSU
Reisbach	Bayern	kreisangehörige Kommune	7.763	n/a	sehr	gut	FW	CSU
Fronten- hausen	Bayern	kreisangehörige Kommune	4.637	n/a	sehr	gut	CSU	CSU
Arzberg	Bayern	kreisangehörige Kommune	5.303	n/a	sehr	weniger gut	SPD	CSU
Tröstau	Bayern	kreisangehörige Kommune	4.989	n/a	sehr	weniger gut	SPD	Sonstige
Cottbus	Brandenburg	kreisfreie Stadt	101.036	8,08	nicht	weniger gut	CDU	CDU
Potsdam	Brandenburg	kreisfreie Stadt	175.710	8,02	nicht	weniger gut	SPD	Die Linke
Dahme- Spreewald	Brandenburg	Landkreis	167.319	4,36	eher	weniger gut	SPD	SPD
Prignitz	Brandenburg	Landkreis	77.263	4,17	sehr	weniger gut	parteilos	CDU
Lübben	Brandenburg	kreisangehörige Kommune	13.964	n/a	eher	weniger gut	SPD	CDU
Karstädt	Brandenburg	kreisangehörige Kommune	5.989	n/a	sehr	weniger gut	CDU	CDU

Übersicht der ausgewählten Kommunen, sortiert nach Bundesländern

Kommune	Bundesland	Kommunaltyp	Einwohner (12/2017)	Ausländer- anteil (12/2017, in %)	Ländlichkeit (Var-Wert)	SozOek Lage (Var-Wert)	Parteizugeh. Bürgermeister/ Landrat (07/2018)	Mehrheit Sitze im Rat
Plattenburg	Brandenburg	kreisangehörige Kommune	3.325	n/a	sehr	weniger gut	parteilos	Lokale Liste
Darmstadt	Hessen	kreisfreie Stadt	158.254	19,31	nicht	gut	Grüne	Grüne
Kassel	Hessen	kreisfreie Stadt	200.736	17,45	nicht	gut	SPD	SPD
Marburg- Biedenkopf	Hessen	Landkreis	246.165	11,07	sehr	gut	SPD	SPD
Werra- Meißner-Kreis	Hessen	Landkreis	101.101	7,02	sehr	weniger gut	SPD	SPD
Bad Sooden- Allendorf	Hessen	kreisangehörige Kommune	8.594	11,18	sehr	weniger gut	CDU	CDU
Dautphetal	Hessen	kreisangehörige Kommune	11.474	8,99	sehr	gut	FW	SPD, CDU
Kirchhain	Hessen	kreisangehörige Kommune	16297	8,68	sehr	gut	SPD	SPD
Meinhard	Hessen	kreisangehörige Kommune	4.616	3,23	sehr	weniger gut	parteilos	SPD
Schwerin	Mecklenburg- Vorpommern	kreisfreie Stadt	95.797	8,79	nicht	weniger gut	SPD	CDU, Die Linke
Rostock	Mecklenburg- Vorpommern	kreisfreie Stadt	208.409	5,85	nicht	weniger gut	Lokale Liste	Die Linke
Ludwigslust- Parchim	Mecklenburg- Vorpommern	Landkreis	212.522	4,61	sehr	weniger gut	SPD	CDU
Vorpommern- Greifswald	Mecklenburg- Vorpommern	Landkreis	237.066	4,11	sehr	weniger gut	CDU	CDU
Plau am See	Mecklenburg- Vorpommern	kreisangehörige Kommune	8.093	n/a	sehr	weniger gut	Lokale Liste	Sonstige
Pasewalk	Mecklenburg- Vorpommern	kreisangehörige Kommune	10.281	n/a	sehr	weniger gut	CDU	CDU
Am Peenestrom	Mecklenburg- Vorpommern	kreisangehörige Kommune	15.604	n/a	sehr	weniger gut	CDU	Sonstige
Emden	Niedersachsen	kreisfreie Stadt	50.607	9,71	nicht	gut	SPD	SPD
Braunschweig	Niedersachsen	kreisfreie Stadt	248.023	9,68	nicht	gut	SPD	SPD
Vechta	Niedersachsen	Landkreis	140.540	11,68	sehr	gut	CDU	CDU
Lüchow- Dannenberg	Niedersachsen	Landkreis	48.357	5,29	sehr	weniger gut	parteilos	CDU
Steinfeld	Niedersachsen	kreisangehörige Kommune	10.010	13,51	sehr	gut	parteilos	CDU
Goldenstedt	Niedersach- sen	kreisangehörige Kommune	9.880	10,28	sehr	gut	CDU	CDU
Elbtalae	Niedersachsen	kreisangehörige Kommune	20.722	5,71	sehr	weniger gut	parteilos	CDU
Lüchow (Wendland)	Niedersachsen	kreisangehörige Kommune	23.991	5,24	sehr	weniger gut	parteilos	SPD
Remscheid	Nordrhein- Westfalen	kreisfreie Stadt	110.584	17,47	nicht	gut	SPD	CDU
Leverkusen	Nordrhein- Westfalen	kreisfreie Stadt	163.577	15,42	nicht	gut	SPD	CDU

Übersicht der ausgewählten Kommunen, sortiert nach Bundesländern

Kommune	Bundesland	Kommunaltyp	Einwohner (12/2017)	Ausländer- anteil (12/2017, in %)	Ländlichkeit (Var-Wert)	SozOek Lage (Var-Wert)	Parteizugeh. Bürgermeister/ Landrat (07/2018)	Mehrheit Sitze im Rat
Siegen- Wittgenstein	Nordrhein- Westfalen	Landkreis	277.977	10,28	sehr	gut	SPD	CDU
Höxter	Nordrhein- Westfalen	Landkreis	141.565	5,42	sehr	weniger gut	CDU	CDU
Beverungen	Nordrhein- Westfalen	kreisangehörige Kommune	13.176	5,43	sehr	weniger gut	parteilos	CDU
Freudenberg	Nordrhein- Westfalen	kreisangehörige Kommune	17.759	5,25	sehr	gut	SPD	SPD
Wilnsdorf	Nordrhein- Westfalen	kreisangehörige Kommune	20.244	5,18	sehr	gut	parteilos	CDU
Warburg	Nordrhein- Westfalen	kreisangehörige Kommune	23.128	4,94	sehr	weniger gut	CDU	CDU
Koblenz	Rheinland- Pfalz	kreisfreie Stadt	113.844	12,71	nicht	gut	SPD	CDU
Pirmasens	Rheinland- Pfalz	kreisfreie Stadt	40.632	11,15	nicht	weniger gut	CDU	CDU
Germersheim	Rheinland- Pfalz	Landkreis	128.477	11,92	eher	gut	CDU	CDU
Kusel	Rheinland- Pfalz	Landkreis	70.764	6,01	sehr	weniger gut	CDU	SPD
Jockgrim	Rheinland- Pfalz	kreisangehörige Kommune	17.240	n/a	eher	gut	CDU	CDU
Bellheim	Rheinland- Pfalz	kreisangehörige Kommune	13.780	n/a	eher	gut	Lokale Liste	CDU, Lokale Liste
Kusel- Altenglang	Rheinland- Pfalz	kreisangehörige Kommune	23.136	n/a	sehr	weniger gut	CDU	SPD
Lauterecken- Wolfstein	Rheinland- Pfalz	kreisangehörige Kommune	18.426	n/a	sehr	weniger gut	SPD	SPD
Dresden	Sachsen	kreisfreie Stadt	551.072	6,50	nicht	weniger gut	FDP	CDU
Nordsachsen	Sachsen	Landkreis	197.794	3,55	eher	weniger gut	CDU	CDU
Sächsische Schweiz- Osterzgebirge	Sachsen	Landkreis	245.418	2,53	eher	weniger gut	CDU	CDU
Sebnitz	Sachsen	kreisangehörige Kommune	9.623	n/a	eher	weniger gut	CDU	CDU
Klingenberg	Sachsen	kreisangehörige Kommune	6.830	n/a	eher	weniger gut	Lokale Liste	CDU
Bad-Düben	Sachsen	kreisangehörige Kommune	7.930	n/a	eher	weniger gut	Lokale Liste	CDU, Lokale Liste
Laußig	Sachsen	kreisangehörige Kommune	3.673	n/a	eher	weniger gut	parteilos	Lokale Liste
Halle an der Saale	Sachsen- Anhalt	kreisfreie Stadt	239.173	9,08	nicht	weniger gut	parteilos	Die Linke, CDU
Dessau- Roßlau	Sachsen- Anhalt	kreisfreie Stadt	82.111	5,51	nicht	weniger gut	FDP	CDU
Wittenberg	Sachsen- Anhalt	Landkreis	126.815	3,23	sehr	weniger gut	Linke	CDU

Übersicht der ausgewählten Kommunen, sortiert nach Bundesländern

Kommune	Bundesland	Kommunaltyp	Einwohner (12/2017)	Ausländer- anteil (12/2017, in %)	Ländlichkeit (Var-Wert)	SozOek Lage (Var-Wert)	Parteizugeh. Bürgermeister/ Landrat (07/2018)	Mehrheit Sitze im Rat
Harz	Sachsen- Anhalt	Landkreis	216.299	3,00	sehr	weniger gut	CDU	CDU
Blankenburg	Sachsen- Anhalt	kreisangehörige Kommune	19.985	n/a	sehr	weniger gut	CDU	CDU
Thale	Sachsen- Anhalt	kreisangehörige Kommune	17.600	n/a	sehr	weniger gut	CDU	CDU
Bad Schmiedeberg	Sachsen- Anhalt	kreisangehörige Kommune	8.361	n/a	sehr	weniger gut	SPD	CDU/FDP
Lutherstadt Wittenberg	Sachsen- Anhalt	kreisangehörige Kommune	46.272	n/a	sehr	weniger gut	parteilos	CDU
Flensburg	Schleswig- Holstein	kreisfreie Stadt	88.519	13,28	nicht	weniger gut	SPD	CDU, SPD, Grüne, SSW (je 8 Sitze)
Kiel	Schleswig- Holstein	kreisfreie Stadt	247.943	11,26	nicht	weniger gut	SPD	SPD
Dithmarschen	Schleswig- Holstein	Landkreis	133.447	5,56	sehr	weniger gut	parteilos	CDU
Ostholstein	Schleswig- Holstein	Landkreis	200.584	5,47	sehr	weniger gut	CDU	CDU
Malente (V)	Schleswig- Holstein	kreisangehörige Kommune	10.607	n/a	sehr	weniger gut	parteilos	CDU
Lensahn	Schleswig- Holstein	kreisangehörige Kommune	8.527	n/a	sehr	weniger gut	CDU	Sonstige
Brunsbüttel	Schleswig- Holstein	kreisangehörige Kommune	12.704	n/a	sehr	weniger gut	parteilos	CDU
Büsum- Wesselburen	Schleswig- Holstein	kreisangehörige Kommune	12.767	n/a	sehr	weniger gut	Lokale Liste	Sonstige
Jena	Thüringen	kreisfreie Stadt	111.099	8,94	nicht	weniger gut	FDP	Die Linke
Eisenach	Thüringen	kreisfreie Stadt	42.710	7,88	nicht	weniger gut	Die Linke	CDU
Weimarer Land	Thüringen	Landkreis	82.131	3,53	eher	weniger gut	CDU	CDU
Kyffhäuser- kreis	Thüringen	Landkreis	75.818	2,76	sehr	weniger gut	SPD	CDU
Artern/ Unstrut	Thüringen	kreisangehörige Kommune	5.418	4,01	sehr	weniger gut	CDU	CDU
Bad Franken- hausen	Thüringen	kreisangehörige Kommune	8.893	4,00	sehr	weniger gut	SPD	SPD
Bad Berka	Thüringen	kreisangehörige Kommune	7.559	3,68	eher	weniger gut	CDU	CDU

Erläuterungen zu Auswahlkriterien und Datenquellen

Weitere Details, auch zu nicht aufgeführten Auswahlkriterien (z. B. Bevölkerungssaldo) stellen die Autorinnen und Autoren gerne auf Anfrage zur Verfügung.

Auswahlkriterium	Kommunaltyp	Quellenangaben	Links und Erläuterungen
Einwohner 2017	Landkreise, kreisfreie Städte	Statistisches Bundesamt, 2019; Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011, 2017; Fachserie 1, Reihe 1.3	Zahlen zum Bevölkerungsstand der Kommunen (Stichtag: 31. Dezember 2017) wurden von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durch Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus von 2011 generiert. Mehr Informationen zur Methode im Qualitätsbericht des Statistischen Bundesamtes: https://www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/ Qualitaetsberichte/Bevoelkerung/bevoelkerungsfortschreibung- 2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4 Stichtag: 31.12.2017. Somit wird der Bevölkerungsstand vor Beginn der Datenerhebung abgedeckt.
	Landkreise, kreisfreie Städte	Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, Tabelle 12411-03-03-4-B	https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon Daten zu LK und kf wurden später anhand dieser Tabelle überprüft
	Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Kommunen	Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Statistischer Bericht A I 4 - j / 17, A V 2 - j / 17	https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/home.asp
		Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Bevölkerung nach Nationalität	https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/Bevoelkung/ 01035010.tab?R=LA alle regionalen Einheiten können über Online-Datenbank abgerufen werden
		Bayrisches Landesamt für Statistik, Tabelle 12411-003r	https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online/data
		Hessisches Statistisches Landesamt, Statistischer Bericht A I 2 mit A II, A III, A V - hj 2/17, 10/2018	
		Statistisches Amt Mecklenburg- Vorpommern, Statistischer Bericht A123 2017 22, 10/2018	
		Landesamt für Statistik Niedersachsen, LSN-Online Tabelle A100001V bzw. 12411-13	https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp
		Statistisches Landesamt NRW, Landesdatenbank, Tabelle 12411-04ir	https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldb NRW/online/
		Statistisches Landesamt Rhein- land-Pfalz, Statistische Berichte, A I - hj 2/1, A1033 201 22, 2018	
		Statistisches Amt für HH und Schleswig-Holstein, Statistische Berichte, A I 2 - vj 4/17 SH, 10/2018	
		Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Bevölkerung nach Gemeinden	https://www.statistik.sachsen.de/html/426.htm#article22502

Auswahlkriterium	Kommunaltyp	Quellenangaben	Links und Erläuterungen
		Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Online-Datenbank	https://www.stala.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/bewegungen/index.html Auswahl nach Bevölkerungsbewegungen > Gemeinden > Verbandsgemeinden/ Einheitsgemeinden
		Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung nach Gemeinden, Geschlecht, Ausländer	auf Anfrage erhalten
Ausländer 2017	Landkreise, kreisfreie Städte	Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, Tabelle 12411-03-03-4-B	https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon Zahlen zum Bevölkerungsstand der Kommunen (Stichtag: 31. Dezember 2017), einschließlich der Zahl ausländischer Bewohnerinnen und Bewohner, wurden von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durch Bevölkerungsforschreibung auf Basis des Zensus von 2011 generiert. Mehr Informationen zur Methode im Qualitätsbericht des Statistischen Bundesamtes: https://www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/Qualitaetsberichte/Bevoelkerung/bevoelkerungsforschreibung-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4 Als Stichtag wurde der 31.12.2017 gewählt, um den Bevölkerungsstand vor Beginn der Datenerhebung abzudecken.
	Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Kommunen	Brandenburg	fehlt
		Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Bevölkerung nach Nationalität	https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/Bevoelkerung/01035010.tab?R=LA alle regionalen Einheiten können über Online-Datenbank abgerufen werden
		Bayern	fehlt
		Hessisches Statistisches Landesamt, Statistischer Bericht A I 2 mit A II, A III, A V - hj 2/17, 10/2018	
		Mecklenburg-Vorpommern	fehlt
		Landesamt für Statistik Niedersachsen, LSN-Online Tabelle A100001V bzw. 12411-13	https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp
		Statistisches Landesamt NRW, Landesdatenbank, Tabelle 12411-04ir	https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldb NRW/online/
		Rheinland-Pfalz	fehlt
		Schleswig-Holstein	fehlt
		Sachsen	fehlt
		Sachsen-Anhalt	fehlt
		Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung nach Gemeinden, Geschlecht, Ausländer	auf Anfrage erhalten

Auswahlkriterium	Kommunaltyp	Quellenangaben	Links und Erläuterungen
SozOek Lage Var-Wert	Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Kommunen	Thünen-Institut, Zeitbezug 2016. Weiterführende Informationen zu Quellen und Methode finden sich auf der Website des Thünen-Instituts: https://www.landatlas.de/laendlich/soziooek.html https://www.landatlas.de/finanzen/steuern.html	<p>Werte basieren auf Berechnungen des Thünen-Instituts: der Index zur Berechnung der sozioökonomischen Lage wird auf Basis von neun Indikatoren bestimmt einschließlich der Arbeitslosenquote, der Bruttolöhne und -gehälter, des Medianeinkommens, der kommunalen Steuerkraft, des Wanderungssaldos der 18-29-Jährigen, der Wohnungsleerstandsquote, der Lebenserwartung neugeborener Mädchen und neugeborener Jungen, sowie des Anteils der Schulabgänger ohne Abschluss.</p> <p>Die vorgenommene Unterscheidung zwischen „gut“ und „weniger gut“ liefert Tendenzen hinsichtlich der sozioökonomischen Lage in den einzelnen Kommunen. Eine derartige Datenaggregation wurde darüber hinaus notwendig, da für unterschiedliche Kommumentypen keine einheitliche Datenquelle vorliegt.</p> <p>Landkreise: für Landkreise wurde die Aufteilung auf Basis von Berechnungen des Thünen-Instituts und gemäß der Thünen-Typologie, Element Sozioökonomische Lage und dem Schwellenwert 0,35 vorgenommen, da hier ein Bruch in den Werten des Index zu verzeichnen ist: weniger gute Lage < 0,35 < gute Lage (siehe Thünen Working Paper 68, S. 19, (https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057783.pdf)).</p> <p>Kreisangehörige Kommunen: Die Werte der Landkreise wurden für die kreisangehörigen Kommunen übernommen. Innerhalb eines Landkreises gestalten sich die Übergänge zwischen guter und weniger guter sozioökonomischer Lage fließend. Daher würde eine binäre Unterteilung auf Gemeindeebene der Realität nicht gerecht werden.</p> <p>Kreisfreie Städte: Da die sozioökonomische Lage vom Thünen-Institut für kreisfreie Städte nicht erhoben wird, greifen wir für diesen Kommumentyp auf die kommunale Steuerkraft als Näherungswert zurück. Die kommunale Steuerkraft wird als Indikator für die Gewährung öffentlicher Leistungen gesehen, da Kommunen mit einer höheren kommunalen Steuerkraft tendenziell vielfältigere und qualitativ höherwertige Leistungen anbieten kann als solche mit einer niedrigeren kommunalen Steuerkraft (siehe Thünen Working Paper 68). Die Gruppierung („gute“/„weniger gute“ Lage) wurde mit Hilfe eines Schwellenwerts vorgenommen: weniger gute Lage < 667 < gute Lage. Dies entspricht dem Median der kommunalen Steuerkraft (Mittelwerte 2011-14) für Landkreise und kreisfreie Städte; Quelle: Thünen-Institut auf Basis des BBSR.</p>

Auswahlkriterium	Kommunaltyp	Quellenangaben	Links und Erläuterungen
<p>Ländlichkeit Var-Wert</p>	<p>Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Kommunen</p>	<p>Thünen-Institut, Zeitbezug: 2016. Weiterführende Informationen zu Quellen und Methode finden sich auf der Website des Thünen-Instituts: https://www.landatlas.de/laendlich/laendlich.html</p>	<p>Die vorgenommene Unterscheidung zwischen „sehr ländlich“, „weniger ländlich“ und „nicht ländlich“ liefert Tendenzen hinsichtlich der Ländlichkeit einzelner Kommunen. Sie basiert auf Berechnungen des Thünen-Instituts zum Ländlichkeitsindex sowie der abgeleiteten Typologie. Der Ländlichkeitsindex wird auf Basis von fünf Indikatoren bestimmt, einschließlich der Siedlungsdichte, des Anteils land- und forstwirtschaftlicher Flächen, des Anteils der Ein- und Zweifamilienhäuser an allen Wohngebäuden, des regionalen Bevölkerungspotentials und der Erreichbarkeit großer Zentren.</p> <p>Die vorgenommene Unterscheidung zwischen „sehr ländlich“, „weniger ländlich“ und „nicht ländlich“ liefert Tendenzen hinsichtlich der Ländlichkeit in den einzelnen Kommunen. Sie basiert auf Berechnungen des Thünen-Instituts und deren Typologie.</p> <p>Landkreise: Die Werte für Landkreise entsprechen der Thünen-Typologie, Element Ländlichkeit. Die Gruppierung wurde nach Schwellenwerten vorgenommen, da hier ein Bruch in den Werten des Index zu verzeichnen ist: sehr ländlich < -0,47 < eher ländlich < 0,2 < nicht ländlich (siehe Thünen Working Paper 68, S.10).</p> <p>Kreisangehörige Kommunen: Die Werte der Landkreise wurden für die kreisangehörigen Kommunen übernommen. Ähnlich wie bei der sozioökonomischen Lage, gestalten sich innerhalb eines Landkreises die Übergänge in der Ländlichkeit fließend. Daher würde eine binäre Unterteilung auf Gemeindeebene der Realität nicht gerecht werden.</p> <p>Besonderheiten: Obrigheim: Wert entspricht dem Wert für VVG Mosbach (Mosbach, Elztal, Neckarzimmern, Obrigheim) Schefflenz: Wert entspricht dem Wert für GVV Schefflenztal (Schefflenz and Billigheim) Kusel-Altenglan: Wert entspricht dem Mittel der Werte für Kusel und Altenglan Lauterecken-Wolfstein: Wert entspricht dem Mittel der Werte für Lauterecken und Wolfstein.</p> <p>Kreisfreie Städte: werden als „nicht ländlich“ festgelegt.</p>
<p>Partei (Ober-) Bürgermeister / Landrat und Partei mit Mehrheit im Rat</p>	<p>Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Kommunen</p>	<p>Internet-Recherche</p>	<p>Vertretene Parteien: CDU, CSU, SPD, Grüne, Linke, FW (Freie Wähler), FDP, Parteilos, Lokale Liste</p> <p>Besonderheit: lokale Wählergemeinschaften mit unterschiedlichen Namen wurden zur Auswertung zusammengefasst als „Lokale Liste“</p> <p>Besonderheit Rat: Wenn Ratsmitglieder (z. B. in Samtgemeinden) ex officio und nicht durch Direktwahl bestimmt werden, fallen Kommunen unter „Sonstige“</p> <p>Berichtszeitpunkt: 07 / 2018.</p>

II. Interviewleitfaden

A	Geschlossene Fragen
	Einstiegsfrage
1.	Wie viele Asylsuchende haben Sie 2015/16 in Ihrer Kommune aufgenommen und wie viele Asylsuchende/Flüchtlinge sind aktuell noch vor Ort?
	Migration und Integrationsarbeit aus Sicht der Kommune
2.	Auf welche Erfahrungen können Sie in Ihrer Kommune bezüglich Migration/Einwanderung zurückblicken? Alternative: Haben Sie als Kommune Erfahrung mit Migration
3.	Haben Sie ein Integrationskonzept? Falls ja, aus welchem Jahr ist die aktuelle Version?
4.	Wie kam es zur Erstellung des Integrationskonzeptes? Wer war daran beteiligt?
5.	Für wen gilt das Integrationskonzept?
6.	(Wie) Wird das Integrationskonzept in der alltäglichen Arbeit umgesetzt? Falls ja, in welchem Bereich bzw. in welchen Bereichen? Falls nein, warum nicht?
7.	Für den Fall, dass es kein Integrationskonzept gibt: Ist in Ihrer Kommune die Erstellung eines Integrationskonzeptes geplant?
8.	Wen möchten Sie mit Ihrer Integrationsarbeit in ihrer Kommune erreichen/ansprechen?
9.	Welche Positionen/Ämter in ihrer Kommune sind besonders wichtig für Ihre Integrationsarbeit ?
10.	Welche inhaltlichen Schwerpunkte werden in der Integrationsarbeit in Ihrer Kommune gesetzt?
11.	Welche Gründe für diese inhaltlichen Schwerpunkte Ihrer Integrationsarbeit gibt es?
	Kooperationen und institutionelle Strukturen
12.	Haben sich diese integrationspolitischen Strukturen seit 2015 (durch die erhöhte Zuwanderung) verändert? Wie sieht es heute aus? Wenn „nein“: Warum nicht? Wenn „ja“: Wie haben sie sich verändert ?
13.	Welche Rolle spielt bei Ihnen der Oberbürgermeister (Kopf der Verwaltung)?
14.	Wie ist das Abstimmungsverhalten in Ihrem Rat/Kreistag, wenn es um Entscheidungen rund um das Thema Integration geht?
15.	Wer ist außerhalb Ihrer Verwaltung noch wichtig für die Integrationsarbeit?
16.	Hat sich die Zusammensetzung der aktiven Partner in der Zeit von 2015 bis 2018 verändert? Wenn „nein“: Warum nicht? Wenn „ja“: Wie?
	Kommunikation und Koordination
17.	An kreisfreie Städte und kreisangehörige Kommunen: Welche Arbeitsformen und Plattformen nutzen Sie in ihrer Kommune, um zum Thema Integration im Austausch zu bleiben? An Landkreise: Welche Arbeitsformen und Plattformen (Netzwerk) nutzen Sie in ihrem Landkreis, um zum Thema Integration im Austausch zu bleiben? Dies meint sowohl Sie als Landkreis selbst als auch Sie in Ihrer Kooperationsfunktion gegenüber den kreisangehörigen Kommunen.
18.	Haben sich diese Arbeitsformen und Plattformen seit 2015 bis einschließlich heute verändert? Falls ja, wie?

Stadt-Land-Aspekte	
19.	Landkreis und Ebene darunter: Tauschen Sie sich in Ihrem Landkreis zum Thema Integration mit anderen Gemeinden aus? Wenn „ja“: Wie ist diese organisiert?
20.	<p>An Kreise: Unterstützen sie kleine Städte und Gemeinden bei ihrer Integrationsarbeit? Wenn „ja“: Wie erfolgt diese Unterstützung? Falls nein, welche Form der Unterstützung bräuchten Sie? Woran liegt es, dass es keine Unterstützung gibt? Anders herum gefragt: Unterstützen kleine Städte und Gemeinden Sie bei Ihrer Integrationsarbeit? Falls ja, wie erfolgt diese Unterstützung?</p> <p>An kreisfreie Städte: Unterstützen Sie umliegende kleinere Städte, Gemeinden oder Landkreise/den Landkreis bei deren Integrationsarbeit? Wenn „ja“: In welcher Form?</p> <p>An kleine Städte und Gemeinden: Erhalten sie Unterstützung für ihre Integrationsarbeit vom Landkreis? Gibt es noch andere Unterstützer? Wenn „ja“: In welcher Form? Falls „nein“: Welche Form der Unterstützung brauchen sie?</p>
21.	Haben Sie als ländliche/städtische Kommune/Landkreis gegenüber einer städtischeren/ländlicheren Kommune Vorteile mit Blick auf Ihre kommunale Integrationsarbeit? Falls „ja“: Welche? Sehen Sie für sich als ländliche/städtische Kommune besondere Herausforderungen in der Integrationsarbeit? Falls „ja“: Welche?

B	Offene Fragen Abschlussteil
----------	------------------------------------

22.	Mit wem stehen Sie im Dialog, um auf landes- und bundespolitische Integrationspläne Einfluss zu nehmen?
23.	In welchen Bereichen können andere Kommunen von Ihnen lernen?
24.	Wird ein erneute Zuwanderung, vergleichbar mit 2015, in Ihrer Kommune schon personell und strukturell mitgedacht?
25.	Wie schätzen Sie die Stabilität der neu geschaffenen integrationspolitischen Strukturen in ihrer Kommune ein? Wie sieht es mit den Strukturen aus, die schon länger existieren?
26.	Gibt es in Ihrer Kommune Stellen, die aus Fördermitteln finanziert werden? Wie sieht es mit deren Laufzeit aus? Falls diese auslaufen sollten, werden diese trotzdem anderweitig fortgeführt? In welchen Bereichen wird sich Ihre Kommune auch weiterhin engagieren? Für den Fall, dass aus Fördermitteln finanzierte Stellen in Ihrer Kommune existieren, die auslaufen: In welchen Bereichen wird sich Ihre Kommune auch weiterhin engagieren? Sollte Frage 26 zutreffen und eine Antwort erzielen: Wie finanzieren Sie diese Stellen?
27.	Jenseits der bereits genannten Punkte: Wo sehen Sie aktuelle Herausforderungen für die Integrationsarbeit Ihrer Kommune?

C	Ergänzungen durch die interviewte Person
----------	---

	Möchten Sie noch etwas hinzufügen?
--	------------------------------------

Impressum

Herausgeber

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstraße 31, 70184 Stuttgart
www.bosch-stiftung.de

Autorinnen und Autoren*

Prof. Dr. Hannes Schammann,
Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Migrationspolitik
an der Universität Hildesheim
Prof. Dr. Petra Bendel,
Professorin für Politische Wissenschaft und Geschäftsführerin des Zentralinstituts
für Regionenforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Sandra Müller,
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Migration Policy Research Group,
Universität Hildesheim
Franziska Ziegler,
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Migration Policy Research Group,
Universität Hildesheim
Tobias Wittchen,
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Philosophie, Universität Hildesheim

Unter Mitarbeit von

Andrea Wegler und Christin Younso

Dank

Die Autorinnen und Autoren danken allen Interviewpartnerinnen und -partnern für ihre Zeit, ihre Expertise und Ihre Offenheit. Es ist keineswegs selbstverständlich, sich im hektischen Arbeitsalltag Zeit für ein solches Telefonat zu nehmen und dieses dann so engagiert und kooperativ zu führen, wie wir das ganz überwiegend erlebt haben. Wir danken außerdem Andrea Wegler und Christin Younso, die das Projekt als wissenschaftliche Mitarbeiterinnen mit aus der Taufe gehoben und durch wichtige Phasen begleitet haben. Sie haben entscheidenden Anteil an den Ergebnissen. Danken möchten wir auch Thorsten Osigus und Stefan Neumeier vom Thünen-Institut für die Unterstützung bei der Fallauswahl sowie unseren studentischen und freien Mitarbeiterinnen Sonja Reinhold, Franziska Schmidt, Kathrin Lampe und Amélie Haag für etliche Recherchestunden, für's Organisieren und Transkribieren sowie vor allem intensives Mitdenken. Christine Scharf danken wir für die organisatorische Unterstützung und den Teams an den Standorten Hildesheim und Erlangen für den inhaltlichen Austausch und die ebenso produktive wie kollegiale Atmosphäre. Ein herzlicher Dank gilt auch den Kolleginnen von der Robert Bosch Stiftung und besonders Raphaela Schweiger, die das Projekt und die Veröffentlichung engagiert und kenntnisreich begleitet hat.

* Die in dieser Publikation geäußerten Meinungen unterliegen der Verantwortung der Autorinnen und Autoren und spiegeln nicht unbedingt die Standpunkte der Robert Bosch Stiftung wider.

Kontakt bei der Robert Bosch Stiftung

Lisa Marie Veyhl
Telefon +49 711 46084-551
LisaMarie.Veyhl@bosch-stiftung.de

Copyright 2020

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten.

Gestaltung

siegel konzeption | gestaltung, Stuttgart

Druck

LogoPrint, Metzingen

ISBN 978-3-939574-57-6

Über das Projekt

Die Publikation ist Teil des Forschungsprojektes „Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land“, das zwischen September 2017 und Januar 2020 von den Universitäten Hildesheim und Erlangen durchgeführt und von der Robert Bosch Stiftung gefördert wurde.

Über die beteiligten Institutionen

Universität Hildesheim, Migration Policy Research Group

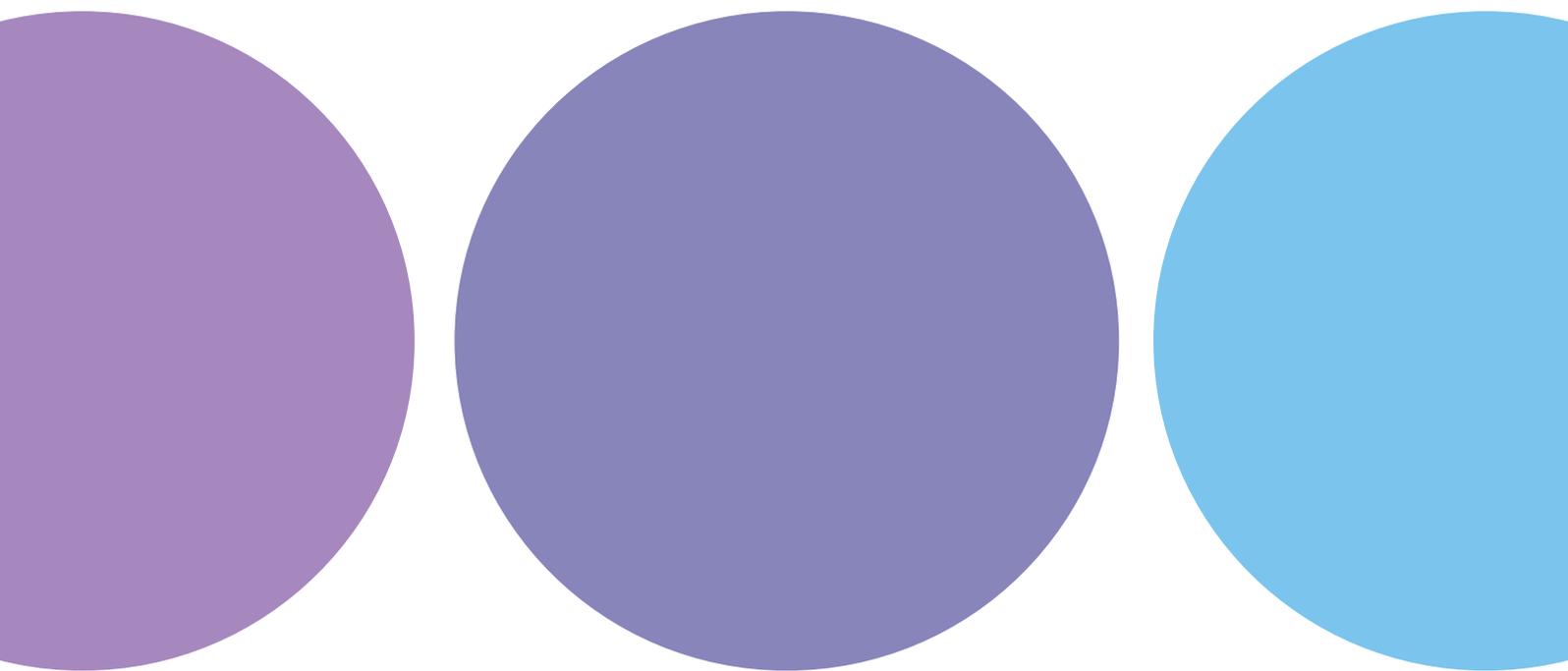
Seit mehreren Jahren liegt der Schwerpunkt der Hildesheimer Arbeitsgruppe auf der Rolle von Kommunen im Mehrebenensystem der Migrationspolitik. Das Team untersucht außerdem zahlreiche weitere migrationspolitische Phänomene und arbeitet eng vernetzt mit der Praxis. Mehr Informationen unter www.uni-hildesheim.de/migrationspolitik

FAU Erlangen-Nürnberg

Mit zahlreichen Projekten bündelt das Zentralinstitut für Regionenforschung (<http://www.regionenforschung.uni-erlangen.de/wir-ueber-uns/unsere-team/petra-bendel/projekte/>) wie auch das Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN) (<https://www.human-rights-centre.fau.de/flucht-und-fluechtlingsforschung-vernetzung-und-transfer/>) die Vernetzung, Forschung und Politikberatung zur internationalen, europäischen, nationalen und subnationalen Ebene.

Robert Bosch Stiftung GmbH

Die Robert Bosch Stiftung GmbH gehört zu den großen, unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. In ihrer gemeinnützigen Arbeit greift sie gesellschaftliche Themen frühzeitig auf und erarbeitet exemplarische Lösungen. Dazu entwickelt sie eigene Projekte und führt sie durch. Außerdem fördert sie Initiativen Dritter, die zu ihren Zielen passen. Die Robert Bosch Stiftung ist auf den Gebieten Gesundheit, Wissenschaft, Bildung, Bürgergesellschaft sowie Internationale Verständigung und Kooperation tätig. Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung rund 1,8 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.



[bosch-stiftung.de](https://www.bosch-stiftung.de)