DESI – Institut für
Demokratische Entwicklung
und Soziale Integration

Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland

Dr. Frank Gesemann / Prof. Dr. Roland Roth / Dr. Jutta Aumüller

Studie erstellt für das
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und
die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Kurzfassung

Berlin, April 2012

Eine Studie des
Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI)
Projektleitung: Prof. Dr. Roland Roth, Dr. Frank Gesemann
Autoren der Studie: Dr. Frank Gesemann, Prof. Dr. Roland Roth, Dr. Jutta Aumüller
Quantitative Analysen und methodische Beratung: Dipl.-Psychologin Elvira Mauz, MPH
Grafische Gestaltung des Fragebogens und Umsetzung als Online-Befragung:
Dipl.-Kommunikationsdesignerin Ellen Windmüller

Kurzfassung

Bund, Länder und Kommunen haben im vergangenen Jahrzehnt ihre Anstrengungen verstärkt, um die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund gezielt und nachhaltig zu verbessern. Hierzu gehören die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes und eine weit reichende Neugestaltung der Integrationsförderung auf Bundesebene ebenso wie die Entwicklung von Konzepten und Leitlinien in den Ländern sowie die Bündelung und strategische Ausrichtung integrationspolitischer Maßnahmen in Städten, Gemeinden und Landkreisen.

Viele Kommunen unternehmen schon seit Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen, um die Integration von Zugewanderten zu fördern. Die Erkenntnis, dass die Bundesrepublik zu einer Einwanderungsgesellschaft geworden ist, die von gelingender Zuwanderung profitieren kann und die mit Migrationsbewegungen verbundenen Herausforderungen aktiv gestalten muss, hat auf kommunaler Ebene früh eingesetzt. Viele Städte, Gemeinden und Landkreise bemühen sich gegenwärtig verstärkt, aus den verschiedenen Ansätzen in den zentralen Handlungsfeldern integrationspolitische Gesamtkonzepte zu entwickeln.[1]

In der Erklärung des Bundes und im Beitrag der Länder zum Nationalen Integrationsplan werden die integrationspolitischen Leistungen der Kommunen ausdrücklich gewürdigt. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat sich zudem in diesem Rahmen bereit erklärt, „einen Beitrag zu einer weiteren Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und zum Abbau noch entstehender Integrationsdefizite zu leisten“.[2] Die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände an ihre Mitglieder konzentrieren sich auf zehn zentrale Handlungsfelder der kommunalen Integrationspolitik.

Die vorliegende Studie zum „Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland“ hat vor diesem Hintergrund eine doppelte Aufgabenstellung: Sie zielt zum einen darauf ab, die Erfahrungen der Kommunen mit der Umsetzung der Empfehlungen für die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans im Dialogforum „Integration vor Ort“ verfügbar zu machen.[3] Zum anderen soll mit der Erweiterung des Wissensstandes und der Generierung von Empfehlungen ein Beitrag zur strategischen Weiterentwicklung kommunaler Integrationspolitik als einer ressortübergreifenden Steuerungsaufgabe geleistet werden.

Folgende Leitfragen liegen der Studie zugrunde: Wie bekannt ist der Beitrag der kommunalen Spitzenverbände zu den Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik in Städten, Gemeinden und Landkreisen? In welchem Umfang werden die Empfehlungen in den zentralen Handlungsfeldern umgesetzt? Erfolgt die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen eines integrationspolitischen Gesamtkonzeptes? In welchen Bereichen der zehn Empfehlungen besteht noch Handlungsbedarf? Welche Schwierigkeiten treten bei der Umsetzung auf? Welche Beispiele guter Praxis zeigen sich in den Kommunen?

---

1 Vgl. Gesemann/Roth 2009; 2010.

2 Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007, S. 31ff.

3 Erste Ergebnisse dieser Studie wurden am 19. Mai 2011 im Dialogforum „Integration vor Ort“ präsentiert und bildeten dort eine wesentliche Grundlage für die Erarbeitung strategischer Ziele und Handlungsschwerpunkte.

Forschungsansatz und methodisches Vorgehen

Die vorliegende Studie zur kommunalen Integrationspolitik verfolgt mehrere Ziele: In Auswahl und Methodik geht es zum einen darum, die Struktur der kommunalen Ebene in Deutschland (Städte, Gemeinden und Landkreise) zu berücksichtigen und zum anderen darum, sowohl eine Repräsentativität als auch eine inhaltliche Tiefe der Erhebungen zu gewährleisten. Zur Realisierung dieses Ziels wurde eine Kombination quantitativer und qualitativer Methoden in einem mehrstufigen Verfahren eingesetzt. Hierzu gehörten (1) eine schriftliche Befragung von Städten, Gemeinden und Landkreisen, (2) vertiefende Telefoninterviews in Kommunen zu zentralen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik, (3) exemplarische Befragungen vor Ort sowie (4) Telefoninterviews mit Expertinnen und Experten der kommunalen Integrationspolitik.

In einer ersten Phase wurde eine repräsentativ angelegte Befragung von 228 Kommunen durchgeführt, die besonders von Zuwanderung geprägt sind und über einen Mindestanteil von Migranten an der lokalen Bevölkerung verfügen.[4] In die Befragung wurden Großstädte, Mittelstädte, Kleinstädte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern sowie Landkreise einbezogen. Im Zentrum des zwölfseitigen Fragebogens standen die jeweils zwei bis drei konkreten Handlungsempfehlungen zu zentralen Themenfeldern der kommunalen Integrationspolitik, mit denen die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ihren Beitrag zum Nationalen Integrationsplan unterlegt hat.

In einer zweiten Phase wurden vertiefende Gespräche mit lokalen Ansprechpartnern zu zentralen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik geführt. Für diese mündliche Befragung wurden insgesamt 40 Kommunen auf der Grundlage von Recherchen und Ergebnissen der schriftlichen Umfrage ausgewählt. Zentrales Kriterium für die Auswahl war das angenommene Anregungs- und Erfahrungspotenzial der Kommunen in Bezug auf die Entwicklungen in einzelnen Handlungsfeldern. Bei der Auswahl wurde zudem auf eine ausgewogene regionale Verteilung und eine angemessene Berücksichtigung von Landkreisen und Kommunen in den neuen Bundesländern Wert gelegt.

In einer dritten Phase wurden exemplarische Gespräche und Diskussionsrunden in einigen ausgewählten Kommunen geführt. Mit Hilfe der Befragungen vor Ort wurden Hypothesen und Zusammenhänge, die sich aus den Ergebnissen der schriftlichen und telefonischen Befragungen ergaben, noch einmal in direkten Gesprächen erörtert und überprüft. In ausführlichen Gesprächen mit verschiedenen Gesprächspartnern wurden lokale Konzepte und Leitlinien, Erfahrungen mit der Umsetzung in einzelnen Handlungsfeldern und Erkenntnisse zu Erfolgsbedingungen und Schwierigkeiten intensiv besprochen.

Zum Abschluss der Erhebungen wurden mehrere Telefoninterviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt, die über umfangreiche Erfahrungen in der integrationspolitischen Beratung und Begleitung von Kommunen verfügen. Ziel war die Reflexion von ausgewählten Ergebnissen und Perspektiven einer Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik. Während der gesamten Laufzeit des Projekts wurden zudem Informationen und Materialien zu einzelnen Empfehlungen und Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik in systematischer Weise gesammelt und ausgewertet, um die Gestaltungsmöglichkeiten von Städten, Gemeinden und Landkreisen möglichst präzise beschreiben und analysieren zu können.

---

[4] Da Daten zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund für kleinere Gemeinden nicht zur Verfügung standen, wurde ein Ausländeranteil von fünf Prozent in den alten und drei Prozent in den neuen Bundesländern als Mindestgröße für die Auswahl von Kommunen fest gelegt.

Zentrale Ergebnisse der Studie

Die kommunale Integrationspolitik wird von Städten, Gemeinden und Landkreisen in Deutschland als zentrales Thema bewertet: 71,5 % der befragten 228 Kommunen messen der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe oder hohe Bedeutung bei. Der Stellenwert der kommunalen Integrationspolitik wird vor allem von der Gemeindegröße und dem Migrantenanteil an der lokalen Bevölkerung beeinflusst: 98,5 % der Großstädte, 66,2 % der Mittelstädte, 63,0 % der Landkreise und 48,8 % der Kleinstädte und Gemeinden schreiben der Integration von Zugewanderten eine sehr hohe oder hohe Bedeutung zu. Die Ergebnisse und die hohe Rücklaufquote von insgesamt 63,9 % belegen den hohen Stellenwert der kommunalen Integrationspolitik.

Viele Kommunen haben sich vom Defizitansatz gelöst und versuchen, die Chancen und Potenziale der Zuwanderung systematisch in den Blick zu nehmen. Dem demografischen Wandel und dem zunehmenden Fachkräftemangel kommt hierbei eine verstärkende Rolle zu. Die Integration von Zugewanderten wandelt sich in diesem Prozess von einer kommunalen Nischenrolle zu einer zentralen Zukunftsaufgabe von Städten, Gemeinden und Landkreisen.[5] Es geht nicht mehr nur um die soziale Integration einer einzelnen Bevölkerungsgruppe, sondern um die Zukunftschancen der gesamten Kommune. Damit erweitert sich nicht nur die lokale Perspektive, sondern auch der Kreis der potenziellen Unterstützer einer aktiven Integrationspolitik.

Zu den Gründen für die Aufwertung des Handlungsfeldes gehören die Neuausrichtung der Integrationspolitik des Bundes und der Länder ebenso wie politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen vor Ort. Die Kommunen selbst nennen eine Vielzahl von Gründen für eine sehr hohe oder hohe Bedeutung der Integration von Migranten: von der demografischen Entwicklung über die Prävention von Konflikten bis hin zur zunehmenden sozialen Ungleichheit. Bemerkenswert ist, dass eher ressourcenorientierte Gründe, wie die demografische Entwicklung (77,9 % Zustimmung) oder unausgeschöpfte Potenziale von Zugewanderten (76,7 %), am häufigsten genannt werden und in der Rangliste der Gründe deutlich vor problembezogenen Begründungen, wie den Kosten mangelnder Integration (49,1 %) und sozialräumlichen Problemlagen (49,1 %) liegen.

Der Stellenwert der Integrationspolitik ist nicht nur von der Größe der Kommunen, sondern auch vom Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund abhängig: Die Gründe für das stärkere integrationspolitische Engagement von Städten, Gemeinden und Landkreisen mit höheren Migrantenanteilen dürften vor allem in der stärkeren Sensibilisierung dieser Kommunen in Bezug auf Chancen der Zuwanderung und Kosten der Nicht-Integration, aber auch in der größeren Sichtbarkeit von Migranten als Nutzer öffentlicher Dienstleistungen liegen. Ein höherer Migrantenanteil in der Kommune korrespondiert zudem häufig mit einem höheren Organisationsgrad und einer stärkeren Einforderung einer aktiven Integrationspolitik durch Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenorganisationen.

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung von Kommunen zeigen, dass der Bekanntheitsgrad des Beitrags der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Nationalen Integrationsplan relativ hoch ist: 72,6 % der befragten Kommunen kennen die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände zur Integration vor Ort. Der Bekanntheitsgrad der Empfehlungen variiert allerdings stark nach Gemeindegrößen. Je größer die Kommune, desto bekannter sind auch die Empfehlungen: 96,9 % der Großstädte, 84,8 % der Landkreise, 67,6 % Mittelstädte und 29,3 % der Kleinstädte und

[5] Vgl. KGSt 2009; Bundesministerium des Innern 2011.

Gemeinden kennen die Empfehlungen. Die Ergebnisse zeigen, dass viele der kleineren Städte und Gemeinden die Empfehlungen nicht kennen, selbst wenn sie der Integration von Zugewanderten eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimessen.

Der Umsetzungsgrad der Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände ist allerdings durch deutliche Unterschiede nach Handlungsfeldern gekennzeichnet: Die hohe Bedeutung, die der Integration von Städten, Gemeinden und Kreisen zugeschrieben wird, spiegelt sich vor allem in den Handlungsfeldern „Lokale Netzwerke“, Engagement für Vielfalt und Toleranz“, „Bürgerschaftliches Engagement“, „Sozialräumliche Integration“ „sowie „Sprache und Bildung“ wider, in denen die Handlungsempfehlungen der kommunalen Spitzenbände zumeist von zwei Drittel bis drei Viertel der Kommunen umgesetzt werden.

Vergleichsweise gering ist der Umsetzungsgrad der Empfehlungen in den Kommunen insbesondere in den Handlungsfeldern „Ethnische Ökonomie“, „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ (insbesondere bei der Beschäftigung von Migranten) sowie „Information und Evaluation“ (insbesondere in den Bereichen Dokumentation und Evaluation). Zu den Gründen gehören begrenzte Ressourcen und Handlungsspielräume (Beschäftigung von Migranten in der Verwaltung), eine noch entwicklungsfähige Kultur der Dokumentation und Evaluation sowie Schwierigkeiten bei der Verankerung des Perspektivenwechsels von einem problembezogenen hin zu einem eher ressourcenorientierten Verständnis von Integrationspolitik in der Kommunalverwaltung.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Vielfalt kommunaler Integrationspolitik nach wie vor sehr ausgeprägt ist. Prozesse der „Vereinheitlichung und Standardisierung“ (*Michael Bommes*) beschränken sich zumeist auf die Aufwertung des Politikfeldes, die Verständigung über Ziele, Handlungsfelder und Schwerpunkte der Integrationspolitik unter Einbeziehung zentraler Akteure (z.B. im Rahmen von Integrationskonferenzen oder Integrationsforen) und die Übernahme guter Praxisbeispiele. Die Unterschiede zwischen den Kommunen hängen vor allem mit den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten vor Ort, spezifischen kommunalpolitischen Konstellationen, den historisch gewachsenen Pfaden der institutionellen Bearbeitung von Migrationsthemen, dem zivilgesellschaftlichen Organisationsgrad und der lokalen Kooperationskultur zusammen.

Die Aufwertung, stärkere Verankerung und Neuausrichtung der kommunalen Integrationspolitik ermöglicht Innovationen: Es sind insbesondere die neuen, stärker interaktiven und partizipativen Strukturen und Prozesse in der kommunalen Integrationspolitik, die eine Entwicklung innovativer Ansätze und Angebote in einer Reihe von Handlungsfeldern (vor allem in den Handlungsfeldern „Sozialräumliche Integration“ und „Sprache und Bildung“) befördern. Zu den innovativen Elementen im Politikfeld gehört auch die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit, wie sie insbesondere von externen Akteuren wie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und der Bertelsmann Stiftung vertreten und unterstützt wird.

Immer mehr Städte, Gemeinden und Landkreise bemühen sich, Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung zu verankern, eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Migranten zu entwickeln, die Vernetzung der Akteure in der Integrationsarbeit voranzutreiben, die Angebote verschiedener Träger stärker miteinander zu verknüpfen und ein Integrationsmonitoring aufzubauen. Die strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit wird allerdings stark von der Gemeindegröße beeinflusst: Der integrationspolitische Aktivitäts- und Strategiegrad reicht von

7,0 % bei Kleinstädten/Gemeinden über 27,0 % bei Mittelstädten und 37,0 % bei Landkreisen bis zu 76,9 % bei Großstädten.[6]

Die Entwicklung und Aufwertung der kommunalen Integrationspolitik wird durch die Neuausrichtung der Integrationspolitik des Bundes und der Länder gefördert: Knapp drei Viertel der befragten Städte, Gemeinden und Kreise bewerten die Programme und Initiativen von Bund und Ländern als „sehr hilfreich“ oder „hilfreich“ für Integrationsprozesse in der Kommune (73,8 % bzw. 71,5 %). Die Wertschätzung der Unterstützung durch Bund und Länder wird aber wiederum stark von der Größe der Gemeinde beeinflusst. Sehr hoch ist sie vor allem in Großstädten (89,2 % bzw. 77,0 %), gefolgt von Landkreisen (79,1 % bzw. 71,5 %) und Mittelstädten (68,6 % bzw. 71,4 %). In Kleinstädten und Gemeinden werden die Programme von Bund und Ländern demgegenüber von der Hälfte der Kommunen als „eher unbedeutend“, „wenig hilfreich“ oder „nicht hilfreich“ bewertet (50,0 % bzw. 48,6 %).

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass insbesondere kleine und mittlere Städte und Gemeinden einer stärkeren und systematischeren Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung einer strategisch ausgerichteten Integrationspolitik bedürfen. Von Bedeutung scheint vor allem zu sein, die Instrumente der Steuerung stärker an die spezifischen Bedingungen und Möglichkeiten von kleinen Städten und Gemeinden anzupassen. Es könnten zudem spezielle Möglichkeiten eines moderierten und strukturierten Erfahrungsaustausches geschaffen werden, der Erfolgsfaktoren der Integrationsarbeit vor Ort sichtbar macht, zur Verbreitung guter Praxisbeispiele beiträgt und kleine Kommunen befähigt, voneinander zu lernen. Aber auch in den größeren Städten gibt es vernachlässigte und schwächer entwickelte Handlungsfelder (wie z.B. interkulturelle Öffnung, ethnische Ökonomie, Evaluation und Monitoring), die einer gezielten Stärkung bedürfen.

Die Kommunen sehen einen besonderen Unterstützungsbedarf durch den Bund und die Länder vor allem bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen der kommunalen Integrationspolitik: Verbesserung der Datenlage zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund, bessere Abstimmung von Programmen, Durchführung von Evaluationen und Kommunikation von Evaluationsergebnissen, Fortsetzung und Ausweitung bewährter Programme (Soziale Stadt), stärkere finanzielle Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik durch die Länder (etwa indem kommunale Integrationsmaßnahmen als kommunale Pflichtaufgabe finanziell abgesichert werden). Darüber hinaus wird ein Bedarf an Unterstützung vor allem im Handlungsfeld Sprache und Bildung gesehen: Ausweitung der Sprachförderung, Anerkennung von Schul- und Berufsabschlüssen und Reformen des Bildungssystems.

Trotz großer Fortschritte bedarf es weiterer Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen, um Integrationspolitik als kooperative Querschnittsaufgabe systematisch und nachhaltig zu verankern. Die strategische Ausrichtung kommunaler Integrationspolitik, die den Empfehlungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Integrationsplan zugrunde liegt, sehen wir durch ein zentrales Ergebnis unserer Studie gestützt: Kommunen, die diesen Weg beschreiten, sind in allen Handlungsfeldern kommunaler Integrationspolitik deutlich aktiver.

---

[6] Als integrationspolitisch besonders aktiv und strategisch ausgerichtet haben wir Kommunen definiert, die der Integrationspolitik eine sehr hohe oder hohe Bedeutung beimessen, Integration als Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert haben und über eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund verfügen.