

Kasseler Diskussionspapiere

i3 Ideen,
Interessen und
Institutionen im Wandel

Kommunale Integrationspolitik vor der Bewährungsprobe: Rahmenbedingungen und strategische Ausrichtung

Karsten McGovern

Nr. **5** 06 / 2016

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

Fachgebiet
Politisches System der BRD –
Staatlichkeit im Wandel



Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

wir freuen uns, dass Sie auf die erste Ausgabe der *i3* aufmerksam geworden sind. Bei *i3* handelt es sich um eine neue Reihe politikwissenschaftlicher Diskussionspapiere. Sie werden herausgegeben von Prof. Dr. Wolfgang Schroeder und dem Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Kassel. In unregelmäßigen Abständen finden Sie in den Diskussionspapieren neue Forschungsergebnisse und Beiträge zu aktuellen politikwissenschaftlichen Debatten. Thematisch erwartet Sie ein breites Spektrum an Schwerpunkten mit besonderem Fokus auf die Parteien-, Verbände- und Wohlfahrtsstaatsforschung. Jede Ausgabe behandelt ein für den Lehrstuhl relevantes Thema, das sich perspektivisch etwa mit Wandlungsprozessen in Politikfeldern, Veränderungen von Akteuren und Akteursstrukturen oder dem Wandel von Regieren und Staatlichkeit befasst. Ein gemeinsamer Bezugspunkt, der auch den Titel der Diskussionspapier-Reihe inspiriert, ist der von Max Weber über Rainer M. Lepsius aufgenommene Spannungsbogen, welcher den Wandel von Ideen, Interessen und Institutionen thematisiert. Neben Artikeln von dem Lehrstuhl nahestehenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sind auch Gastbeiträge gerne gesehen.

Wir wünschen Ihnen nun eine anregende Lektüre und würden uns freuen, Sie auch bei den nächsten Ausgaben der *i3* wieder als Leser begrüßen zu dürfen. Hinweise, Anregungen und Kommentare nehmen wir gerne über die Redaktionsadresse entgegen.

Das Herausgeber- und Redaktionsteam

redaktion-i3@uni-kassel.de

Herausgeber

Die Kasseler Diskussionspapiere werden von Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Leiter des Fachgebiets Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel, herausgegeben.

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder

Universität Kassel

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften

Fachgebiet Politisches System der BRD - Staatlichkeit im Wandel

Nora-Platiel-Str. 1

34127 Kassel

Erscheinungsweise

Die *i3 - Kasseler Diskussionspapiere – Ideen, Interessen und Institutionen im Wandel* erscheinen in unregelmäßigen Abständen und sind nur als PDF-Version zum Download unter <http://www.uni-kassel.de/fb05/index.php?id=i3> erhältlich.

ISSN 2363 - 7250

Autor

Dr. Karsten McGovern ist zurzeit Lehrbeauftragter an der Universität Kassel und war von 2001-2014 als Dezernent im Landkreis Marburg-Biedenkopf unter anderem für Integration zuständig.

Inhalt

Einleitung	4
Integration als kommunale Aufgabe	5
Finanzielle Handlungsspielräume für Integration	6
Flüchtlingshilfe und Flüchtlingsunterbringung binden Kapazitäten ..	9
Integrationsverständnis klären	11
Die aktuelle Herausforderung als Bewährungsprobe	13
Ist Integration ein herausgehobenes Ziel kommunaler Politik?.....	13
Gibt es ein von vielen geteiltes gesellschaftspolitisches Leitbild für die Integrationspolitik in der Kommune?	14
Hat sich die Kommune auf gesellschaftliche Integration vorbereitet? Gibt es ein aktuelles Integrationskonzept?	15
Wie etabliert sind die Leitbilder und Konzepte gesellschaftlicher Integration in der Kommunalverwaltung?	16
Welche konkreten Maßnahmen sind eingeleitet und wird das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten ausreichend abgedeckt? 16	
Ist die Kommune zu Koordinationsmaßnahmen bei übergreifenden Aufgaben bereit und zu diesen in der Lage?	19
Wird nicht nur gesteuert, sondern auch gut regiert?.....	20
Schlussbetrachtung	20
Literatur	22

Kommunale Integrationspolitik¹ vor der Bewährungsprobe: Rahmenbedingungen und strategische Ausrichtung

Karsten McGovern

Einleitung

„Wenn der Zustrom weiter so anhält wie jetzt, werden die Kommunen in Deutschland mit Versorgung, Unterbringung und Integration der Flüchtlinge überfordert sein“ (ZeitOnline 2015). Zu dieser Aussage ließ sich der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebunds, Gerd Landsberg im Oktober 2015 angesichts der Flucht hunderttausender Menschen nach Deutschland hinreißen. Alle Kommunen schon bald vom „Zustrom“ überfordert? Dabei fängt die gesellschaftliche Integration doch erst an und wird Jahre dauern. Die Überforderungswarnung galt denn auch vor allem der Bundesregierung, die aufgefordert wurde, sich stärker an der Finanzierung der kommunalen Kosten für Unterbringung und Integration zu beteiligen. Sie kann aber auch so verstanden werden, dass nicht automatisch alle Städte, Gemeinden und Landkreise bei der größer gewordenen Integrationsaufgabe uneingeschränkt mitziehen wollen und können. Zwar haben sich die kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Aktionsplan „zu ihrer großen Verantwortung für die Integration“ bekannt (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2011: 26). Ob die Mitglieder dies tun, lässt sich weder durch Erklärungen der kommunalen Spitzenverbände festlegen, noch aus deren Zuständigkeiten ableiten, sondern hängt auch vom politischen Willen vor Ort und von der jeweils gegebenen Leistungsfähigkeit ab.

Gefragt nach der Bedeutung der Integrationsaufgabe gaben mehr als siebenzig Prozent der Kommunen schon vor einigen Jahren an, dass sie diese als sehr hoch oder als hoch ansehen (vgl. Gesemann et al. 2012: 37). Es kann allerdings nicht einfach unterstellt werden, dass sich dies angesichts der jüngsten Zuwanderungsbewegung noch verstärkt hat und nunmehr überall kommunale Integrationspolitik engagiert betrieben wird. Zumal damit gerechnet werden muss, dass längst nicht alle Kommunen klare Zielsetzungen festgelegt und Konzepte in der Schublade haben und somit über ein großes Repertoire an geeigneten Maßnahmen zur Integrationsförderung verfügen.

Kommunale Integrationspolitik steht vor einer quantitativen und qualitativen Bewährungsprobe: Quantitativ geht es um die größte Zuwanderungsbewegung seit den 1960er Jahren, die zusätzlich zur sogenannten nachholenden Integration aufgrund der vorhandenen Integrationsdefizite der letzten Jahrzehnte, besonderer integrationspolitischer Anstrengungen bedarf. Qualitativ muss sich beweisen, ob die Kommunen gesellschaftlichen Zusammenhalt stiften und Integrationsprozesse unterstützen können.

Im Folgenden wird zunächst nach den Rahmenbedingungen kommunaler Integrationspolitik gefragt: Wo liegt die kommunale Verantwortung für Integration und welche gestalterischen, finanziellen sowie organisatorischen Spielräume haben Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland? Im Anschluss geht es darum, aufzuzeigen, welche Fragen bei einer strategischen Ausrichtung der jeweiligen kommunalen Integrationspolitik einschließlich des Grundverständnisses für Integration gestellt und beantwortet werden sollten.

¹ Kommunale Integrationspolitik bezieht sich hier auf gesellschaftliche Integration im Zuge von Zuwanderung und nicht auf Eingliederungspolitik oder soziale Inklusion insgesamt.

Integration als kommunale Aufgabe

Spätestens als im Jahre 2005 die damalige rot-grüne Bundesregierung das Integrationsgesetz auf den Weg gebracht hat, wurde auf kommunaler Ebene verstärkt erkannt, dass man sich nun doch mit der Frage gesellschaftlicher Integration in einer durch Einwanderung geprägten Gesellschaft auseinandersetzen sollte. Bis dahin hatten sich vor allem die größeren Städte und die Kommunen in den Ballungsräumen im von Zuwanderung geprägten Westen Deutschlands – allen voran Frankfurt am Main mit dem bereits 1989 gegründeten Amt für multikulturelle Angelegenheiten – der Realität einer vielfältiger gewordenen und werdenden Gesellschaft gestellt. Bei den Landkreisen waren nur vereinzelt Aktivitäten zu verzeichnen. Auch heute noch immer zurückhaltend sind die ländlichen Regionen. Gerade in den zahlreichen kleineren Städten und Gemeinden wird Integration noch immer eher als ein Randthema gesehen, bzw. als strategisch weniger bedeutend eingeschätzt (vgl. Gesemann et al. 2012: 147f.).

Betrachtet man die Zuständigkeiten der Kommune² in Sachen gesellschaftliche Integration von Zugewanderten, so gibt es eine Reihe von pflichtigen oder übertragenen Aufgaben, im Auftrag der Bundes- oder Landespolitik, wie die ordnungsrechtlichen Tätigkeiten der Ausländerbehörde, die Gewährung von Asylbewerberleistungen oder die Unterbringung von Flüchtlingen. Das bedeutet aber keinesfalls, dass Integration als Gesamtanliegen eine kommunale Pflichtaufgabe ist. Daran ändert auch nichts, dass das Zuwanderungsgesetz von 2005 auch ein Gesetz „der Integration“ ist, dass in einigen Bundesländern Ansätze einer Integrationsgesetzgebung existieren³ oder dass im Nationalen Aktionsplan die Bedeutung der Kommunen für die Integration hervorgehoben wird (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2011: 432). Die gesellschaftliche Integration fällt als Gesamtaufgabe unter die Kategorie der freiwilligen Aufgaben, die die Kommune im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung nach eigenem Ermessen ausfüllen kann. Die Bundesländer verpflichten sich im Nationalen Aktionsplan zu einer Unterstützung entsprechender kommunaler Aktivitäten (ebd.) und haben verschiedenste Programme aufgelegt, die von den Kommunen genutzt werden können (vgl. Gesemann/Roth 2015). Eine Verpflichtung für 295 Landkreise und 11.116 Städte und Gemeinden⁴ ist damit aber nicht verbunden.

Gesellschaftliche Integration wird für die Kommunen in der Regel als Querschnittsaufgabe beschrieben. Damit ist gemeint, dass in allen relevanten Zuständigkeitsfeldern integrationspolitische Ansätze Anwendung finden können. Dies betrifft beispielsweise die eigene Personalpolitik, die Ausgestaltung von Kundenkontakten in den Dienstleistungsabteilungen (wie z.B. in die Ausländerbehörde), die Gesundheitsförderung, die Jugend- und Sozialhilfe, die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik oder die Wirtschaftsförderung, wenn es um ethnische Ökonomie oder Fachkräftegewinnung geht.

Mancherorts kommt es, über die reine Querschnittsverankerung hinaus, zu neuen integrationspolitischen Maßnahmen oder auch zur Schaffung von neuen Bearbeitungsstrukturen. Diese Aktivitäten sind in der Regel mit erhöhten finanziellen Aufwendungen verbunden. Solange die Kommune ausreichende Mittel hat und nicht Auflagen zur Haushaltskonsolidierung unterliegt, ist das alles machbar. Sobald aber diese freiwilligen Aktivitäten zu Defiziten führen, kommt es nicht nur in der Kommune selbst womöglich zu Einschränkungen, sondern auch von Seiten der Genehmigungsbehörden bzw. der Kommunalaufsicht. Aber wie gleich noch zu zeigen sein wird, ist dies nur ein begrenzender und kein ausschließender Faktor.

² Kommune als Sammelbegriff umfasst Landkreise, Städte und Gemeinden, die z.T. unterschiedliche Zuständigkeiten haben.

³ Wie z.B. das Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen vom 14. Februar 2012.

⁴ Stand 31.12.2014 laut statista.de

Eine grundlegende Voraussetzung für das kommunale Engagement für gesellschaftliche Integration hat mit der Meinungsbildung an der Spitze der Kommunalverwaltung und in den die Mehrheiten bestimmenden politischen Kreisen zu tun. Besonders einflussreich können direkt gewählte (Ober-)Bürgermeisterinnen und Bürgermeister oder die von der Vertretung gewählten Dezernentinnen und Dezernenten sein, sofern sie es verstehen, die jeweiligen Mehrheiten zu organisieren und die Verwaltung für das neue Vorhaben zu gewinnen. Gibt es in den Vertretungen (Gemeindevertretung, Gemeinderat, Stadtrat, Stadtverordnetenversammlung, Kreistag) keine Einigkeit oder lähmende Klärungsprozesse kann sich dies sehr nachteilig auch auf Fortschritte in der Integrationsförderung auswirken.

Gerade weil gesellschaftliche Integration als Aufgabe nicht verbindlich vorgeschrieben wird, hängt deren Verfolgung als gesellschaftspolitisches Ziel maßgeblich von den Entscheidungs- und Aushandlungsprozessen vor Ort ab. Wie kreativ und engagiert die Kommunen sind und was sie leisten wollen, wird aber nicht nur vom Willen bestimmt, sondern auch von der jeweiligen Leistungsfähigkeit.

Finanzielle Handlungsspielräume für Integration

Die Unterstellung, dass arme Kommunen in Deutschland generell nicht in der Lage seien, ambitionierte Politik zu betreiben, ist mindestens ebenso falsch, wie die Unterstellung, dass reiche Kommunen dies automatisch tun. Für die Kommunen, die finanzielle Probleme haben, sind zwar die Spielräume für zusätzliche Maßnahmen zur Integrationsförderung begrenzt. Allerdings bestehen gleichwohl die oben schon angedeuteten Handlungsmöglichkeiten vor allem bei der Ausgestaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabenbereiche. Außerdem können auch bei defizitären Haushalten Chancen auf neue und zusätzliche Aktivitäten vorhanden sein. Wichtig ist es dabei, erstens zu hinterfragen, ob alle laufenden Maßnahmen noch zeitgemäß sind, oder zweitens zu gewichten, womit die größten Effekte erzielt werden können. Denn längst nicht jedes Projekt, das vor vielen Jahren auf den Weg gebracht wurde, ist noch immer wirkungsvoll oder wird in vollem Umfang noch gebraucht. So wurden vor Jahren Beratungsangebote für Zugewanderte konzeptionell eher als fürsorgliche Hilfen konzipiert, was dauerhaft eher Abhängigkeit schaffte oder Verselbständigung sogar verhinderte.

Gestaltungsmöglichkeiten kommen eben nicht nur durch Mehraufwendungen oder neue Stellen zustande, sondern auch durch eine Umschichtung von Mitteln, veränderte Zielsetzungen und Prozesse oder auch Organisationsentwicklungsmaßnahmen. Diese Möglichkeiten werden in ihren Wirkungen häufig unterschätzt, da die damit verbundenen Maßnahmen meist nicht spektakulär erscheinen und daher auch wenig öffentlich berichtet werden. Einige neue Stellen für ein Beratungsangebot oder mehrere tausend Euro für ein neues Programm lassen sich öffentlichkeitswirksam besser verkaufen. Und die Streichung einer Subvention ist aufgrund des Skandalisierungspotentials wesentlich schneller bekannt, als die Erzielung nachhaltiger Effekte für eine bessere Integration, die ohne zusätzliche Mittel, nicht jedoch ohne zusätzlichen Aufwand erreicht werden. Beispielsweise lassen sich durch eine zielgruppensensible Ausrichtung von Jugendförderungs- oder Beratungsangeboten bessere Wirkungen entfalten oder durch eine Neuordnung von Personalzuständigkeiten für eine bessere Kundenberatung im Jobcenter, im Jugendamt oder in der Kulturförderung sorgen.

Eine solche Strategie des Infragestellens und Umverteilens ist allerdings konfliktbehafteter, als ausschließlich neue Maßnahmen mit ausreichend vorhandenen finanziellen Mitteln auf den Weg zu bringen. Die Verfolgung solcher Strategien ist mit deutlich mehr Aufwand und größerer Beharrlichkeit verbunden und bedarf eines guten Konfliktmanagements. Dies fordert die Kommunalpolitik insgesamt aber auch die Kommunalverwaltung stärker heraus. Für finanzstarke Kommunen kann aufgrund der gerade in der Kommunalpolitik weit verbreiteten Konfliktaversion unterstellt werden, dass das Infragestellen und Umverteilen eher vermieden wird. Warum sollten Konflikte eingegangen werden, wenn auch so integrationspolitische Neuerungen, wie z.B. die Schaffung neuer Stellen für ein Integrations-

controlling oder eines speziellen Angebotes an frühen Hilfen für Migrantenfamilien, auf den Weg gebracht werden können? Damit erfolgt aber auch keine Erneuerung bestehender Angebote und Strukturen. Wenn beispielsweise im Sozialamt bereits Controlling eingeführt ist, die neue Stelle für Integrationscontrolling aber in einem anderen Dezernat angesiedelt wurde, kann es zu einem unkoordinierten Nebeneinander oder zu Blockaden in der Zusammenarbeit kommen. Und das stadtweit angelegte spezielle Angebot an frühen Hilfen agiert möglicherweise ohne ausreichende Abstimmung und trägt dazu bei, dass stadtteilbezogene vorhandene Strukturen weniger angenommen aber auch nicht abgebaut werden, da der gemeinwesenorientierte Ansatz langfristig als vielversprechender angesehen wird. Insofern kann Reichtum auch hinderlich sein.

Finanziell knapp ausgestattete Kommunen können sich, wenn das Thema nicht engagiert politisch vertreten wird, entweder hinter der Finanzlage verstecken und in Sachen Integration nur das Nötigste auf den Weg bringen oder aber mit Kreativität und Umgestaltung agieren. Die dabei zu überwindenden Verteilungskonflikte und Reformhindernisse könnten aber langfristig betrachtet von Vorteil sein, wenn z. B. Verwaltungsstrukturen effektiver und effizienter werden. Die finanzschwache Kommune kann sich ein spezielles Integrationscontrolling gar nicht leisten und muss versuchen, die vorhandenen Ressourcen dafür zu nutzen. Statt zusätzliche Controllingsysteme aufzubauen, werden bestehende erweitert. Das erhöht auch die Chance, dass deren Ergebnisse im Verwaltungsalltag Verwendung finden. Statt einen neuen Träger mit einem stadtweiten Programm zur frühen Förderung zu beauftragen, wird das System der „alten“ Gemeinwesenarbeit kritisch hinterfragt und erneuert.

Zu wenig Geld ist aber gleichwohl eine Einschränkung für integrationspolitische Initiativen und damit stellt sich die Frage, wie die Kommunen in Deutschland finanziell dastehen.

Betrachtet man sich die Kommunalfinanzen im Vergleich, so zeigen sich große Unterschiede in der Finanzausstattung, den Ausgaben und den vorhandenen Defiziten oder Überschüssen. Am aufschlussreichsten zur Beurteilung der finanziellen Lage der Kommunen ist, ob diese zur kurzfristigen Deckung von jährlichen Defiziten sog. Kassenkredite aufnehmen müssen. Das ist immer dann der Fall, wenn der Haushalt nicht ausgeglichen werden kann und daher kurzfristige Schulden gemacht werden müssen (ähnlich einem Überziehungskredit des Girokontos, nur wesentlich günstiger verzinst). Die Übersicht (vgl. Abbildung 1) zeigt die Höhe der Überziehungskredite pro Einwohner nach Bundesländern.

Abbildung 1: Kassenkredite der Kommunen in €pro Einwohner

Gebietseinheit	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Baden-Württemberg	248	208	93	92	444	340	223	181	179	197
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-3,1	-16,1	-55,3	-1,1	383,4	-23,5	-34,3	-18,8	-1,4	10,1
Bayern	223	411	205	210	199	388	383	262	244	270
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-23,4	84,3	-50,2	2,5	-4,9	94,7	-1,4	-31,6	-7,0	10,8
Brandenburg	661	748	766	609	618	725	802	781	801	778
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	17,0	13,2	2,4	-20,5	1,5	17,3	10,6	-2,7	2,7	-2,9
Hessen	2.662	3.208	3.128	3.204	3.747	4.959	6.416	7.513	6.623	6.401
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	25,0	20,5	-2,5	2,4	16,9	32,4	29,4	17,1	-11,9	-3,4
Mecklenburg-Vorpommern	197	477	547	497	484	506	552	637	669	726
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-12,1	142,1	14,7	-9,2	-2,4	4,4	9,2	15,3	5,1	8,4
Niedersachsen	4.032	4.495	4.164	4.091	4.534	5.047	4.981	4.585	3.803	3.351
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	14,0	11,5	-7,4	-1,8	10,8	11,3	-1,3	-7,9	-17,1	-11,9
Nordrhein-Westfalen	10.531	12.518	13.744	14.606	17.240	20.203	22.141	23.708	25.302	26.395
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	24,5	18,9	9,8	6,3	18,0	17,2	9,6	7,1	6,7	4,3
Rheinland-Pfalz	2.756	3.020	3.285	3.694	4.628	5.383	5.775	6.129	6.834	7.136
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	18,6	9,6	8,8	12,4	25,3	16,3	7,3	6,1	11,5	4,4
Saarland	1.027	1.060	1.159	1.240	1.385	1.655	1.801	1.890	1.969	2.005
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	4,9	3,2	9,4	7,0	11,7	19,5	8,8	4,9	4,2	1,8
Sachsen	115	137	108	43	64	52	52	94	100	95
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	7,5	19,1	-20,9	-60,5	49,0	-17,9	-1,4	81,6	6,6	-4,6
Sachsen-Anhalt	801	958	971	969	982	987	992	1.085	1.113	1.395
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	45,9	19,6	1,4	-0,3	1,4	0,5	0,5	9,3	2,6	25,4
Schleswig-Holstein	550	521	496	447	519	654	774	916	760	787
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	26,1	-5,3	-4,9	-9,7	16,0	25,9	18,4	18,3	-17,0	3,5
Thüringen	82	102	109	99	99	164	145	168	210	212
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	5,1	24,4	7,2	-9,2	0,1	64,9	-11,3	15,5	25,1	0,8
Flächenländer insgesamt	23.882	27.864	28.776	29.801	34.944	41.063	45.037	47.949	48.606	49.748
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	19,8	16,7	3,3	3,6	17,3	17,5	9,7	6,5	1,4	2,3
Alte Länder	22.029	25.441	26.273	27.584	32.696	38.629	42.494	45.185	45.713	46.542
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	19,6	15,5	3,3	5,0	18,5	18,1	10,0	6,3	1,2	1,8
Neue Länder	1.856	2.422	2.502	2.216	2.248	2.434	2.543	2.763	2.893	3.206
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	21,9	30,5	3,3	-11,4	1,4	8,3	4,5	8,7	4,7	10,8

Quelle: Bundesministerium für Finanzen 2015.

Die Unterschiede zwischen den Bundesländern setzen sich auch innerhalb der Bundesländer fort. Neben Kommunen, die völlig ohne Kassenkredite auskommen oder sogar Überschüsse produzieren, gibt es solche, die auftretende Defizite durch Kreditaufnahmen ausgleichen müssen, um zahlungsfähig zu sein (vgl. Scheller/Schneider 2015: 22).

Daher muss festgestellt werden, dass die Generalaussage, den Kommunen gehe es finanziell schlecht, nicht haltbar ist. Vielmehr trifft zu, dass es einem Teil der Kommunen finanziell sogar sehr gut oder gut geht aber einem anderen Teil finanziell schlecht oder gar sehr schlecht.

Problematisch ist, dass gerade die finanzschwächsten Kommunen häufig mit größeren sozialen Problemen zu kämpfen haben. Damit sind auch für integrationspolitische Maßnahmen gerade dort weniger Mittel vorhanden, wo sie am meisten gebraucht werden. Die Forderung nach einer Umverteilung (von den reichen zu den armen Kommunen z.B. über den kommunalen Finanzausgleich) ist daher auch im Zusammenhang mit der Bewältigung der Integrationsaufgabe durchaus angebracht, auch wenn diese Solidaritätsforderung im kommunalen Kontext im Gegensatz zur Forderung nach mehr Zuschüssen vom Bund oder Land umstritten ist.

Neben der Finanzkraft spielt auch die Organisationsfähigkeit der Kommunen eine Rolle, ob integrationspolitische Aktivitäten entfaltet werden können. Dabei haben vor allem kleinere Städte und Gemeinden bzw. Landkreise Probleme, da für spezialisierte Aufgaben weniger Ressourcen verfügbar gemacht werden können. In großen Kommunen hingegen kann sich nachteilig auswirken, dass die dortige hohe Arbeitsteilung zu Ressortegoismen geführt hat und gerade Querschnittsaufgaben, wie die Integration, dadurch blockiert werden.

Von Vorteil erweist es sich gerade in der jetzigen Situation hoher Zuwanderung, wenn schon integrationspolitische Aktivitäten auf den Weg gebracht wurden – also Vorerfahrungen und Organisationswissen vorliegen - und zugleich auch ausreichende finanzielle Spielräume vorhanden sind. Dies ist allerdings nicht überall der Fall und unterliegt immer auch den kommunalpolitischen Schwerpunktsetzungen.

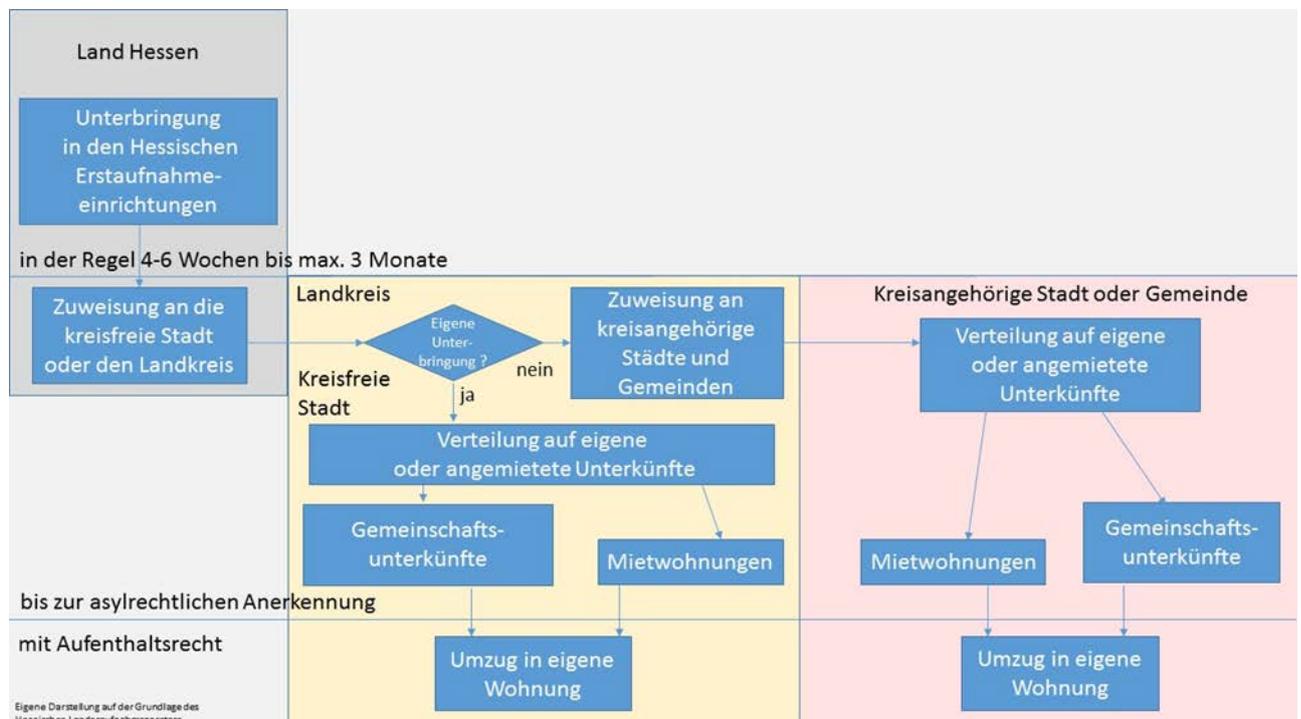
Derzeit wird die Leistungsfähigkeit aber auch durch die Aufgaben der Flüchtlingshilfe und Flüchtlingsunterbringung auf eine besondere Probe gestellt, was wiederum für die Entwicklung integrationspolitischer Konzepte und Maßnahmen hinderlich sein kann.

Flüchtlingshilfe und Flüchtlingsunterbringung binden Kapazitäten

Aufgrund der hohen Zuwanderungszahlen im Herbst 2015 war das Thema der Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den zuständigen Kommunen das beherrschende Thema. Und zwar zum einen, weil diese von den Bundesländern für die Organisation von Erstaufnahmeeinrichtungen in Anspruch genommen wurden und zum anderen, weil sie selbst nach den Landesaufnahmegesetzen der Bundesländer zur Unterbringung verpflichtet sind (im Folgenden wird dies als Zweitunterbringung bezeichnet). Die Zweitunterbringung wird auch im Jahr 2016 noch erhebliche Kapazitäten binden.

Nach der Erstaufnahme sind die Landkreise und kreisfreien Städte für die Unterbringung der Asylbewerberinnen und Asylbewerber zuständig. Dabei können nach den landesgesetzlichen Regelungen auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zur Unterbringung verpflichtet werden. Das folgende Schema (siehe Abbildung 2) zeigt die Abläufe und Zuständigkeiten am Beispiel Hessens.

Abbildung 2: Zuständigkeiten bei der Unterbringung von Flüchtlingen am Beispiel Hessens



Quelle: Hessisches Landesaufnahmegesetz; Eigene Darstellung.

Die Situation der Erstaufnahme hat vor allem in den Transitbundesländern erhebliche Kapazitäten gebunden. So mussten innerhalb kürzester Zeit neue Erstaufnahmeeinrichtungen geschaffen werden und die Bundesländer haben dabei häufig die Landkreise und Städte im Rahmen der jeweiligen Sicherheits- und Ordnungsgesetze mit deren Errichtung beauftragt. Das hat enorme Kapazitäten in den

verpflichteten Städten und Landkreisen gebunden und auch in den Standortgemeinden weitergehende Aktivitäten der Flüchtlingshilfe ausgelöst. Teilweise wurde die gesamte Versorgung der Flüchtlinge in den neuen Einrichtungen nur mit Unterstützung der Kommunen auf den Weg gebracht: von der Kleiderkammer, über den Esseneinsatz bis hin zur Koordination des unverzichtbaren ehrenamtlichen Engagements, ohne das die Versorgung nicht funktioniert hätte.

In der Vergangenheit machten die Landkreise von der Möglichkeit der Zuweisung an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nur teilweise Gebrauch und organisierten die Unterbringung selbst – entweder in eigenen oder zumeist angemieteten Unterkünften. Mit den gestiegenen Flüchtlingszahlen kommt es aber häufiger zur Zuweisung an die Städte und Gemeinden.

Die (Zweit-)Unterbringung von Asylbewerbern stellt sich – für die kreisfreien Städte, die Landkreise und die ggf. herangezogenen kreisangehörigen Städte und Gemeinden - als zunehmend schwierigere Aufgabe dar. Besonders problematisch ist die Situation in den Ballungsräumen. Aber auch auf dem Land ist nicht überall Wohnraum verfügbar. Berichte über extrem hohe Preise für Miete oder Kauf bzw. die gesamte Tagespauschale, die neben Miete alle Verbrauchskosten, Reinigungs- und Hausmeisterdienstleistungen sowie die Kosten für die Erstausrüstung und die Möblierung enthält⁵, zeigen besonders das Dilemma von Städten im Verdichtungsraum auf. So wurden in Berlin im März 2015 als Tagespauschale 21 Euro pro Person für eine Gemeinschaftsunterkunft bezahlt (vgl. Soos/Siebert 2015). In Kassel sind Kosten von 10-15 Euro pro Tag und Person und im Landkreis Regensburg Tagespauschalen zwischen 15-25 Euro bekannt geworden (vgl. Janker 2016). Es gibt aber auch Preise deutlich unterhalb von 10 € und in vielen Fällen werden auch nur Mietkosten gezahlt, die ortsüblich sind. Die besonders hohen Summen kommen zumeist bei einer Unterbringung in Pensionen und Hotels zustande.

Zwar erhalten die Kommunen von den Bundesländern finanzielle Erstattungen, diese werden aber zumeist als Monatspauschalen gezahlt und sind, je nach Status der Asylsuchenden, zeitlich befristet (vgl. Wendel 2014). Daher tragen die Kommunen auch je nach Standort ein erhebliches und langfristig finanzielles Risiko. Langfristig deshalb, da zum Teil Verträge mit Laufzeiten über fünf bis zehn Jahren und Belegungsgarantien von über 50 Prozent abgeschlossen werden.

Der Zwang zur Unterbringung und die Knappheit auf dem Wohnungsmarkt versetzen die betroffenen Kommunen in eine ungünstige Verhandlungsposition. Kosten und Laufzeiten steigen und die endgültigen finanziellen Belastungen können erst durch die Aufsummierungen und Kalkulationen über mehrere Jahre ermittelt werden. Daher ist verständlich, dass in den Verhandlungen mit den Bundesländern die kommunale Seite höhere Erstattungen einklagen, während die Länder umgekehrt nur zahlen wollen, was auch nötig ist.

Da die Verhandlungen mit der Landesebene nicht immer zufriedenstellend verlaufen, greifen Kommunen zu Maßnahmen der Kostenbegrenzung. Dazu zählen:

- die Nutzung von eigenen Liegenschaften zur Unterbringung möglichst vieler Menschen mit entsprechend niedrigen Kosten
- die Suche nach größeren Wohneinheiten, die günstig anzumieten sind, wie z.B. leerstehende Kasernen
- die Absenkung der Unterbringungsstandards, um Anmietkosten zu senken. Diese Option steht in den Ländern in unterschiedlichem Maße zur Verfügung, da die Bundesländer zum Teil Mindeststandards definiert haben

⁵ Die gezahlten Pauschalen variieren je nach Laufzeit der Verträge, der vereinbarten Belegungsquoten, der Qualität des angemieteten Wohnraums und dem ortsüblichen Mietniveau bzw. der Verfügbarkeit von Wohnraum.

- die Nutzung von freien Kapazitäten in den Erstunterbringungs-einrichtungen nachgedacht, über die neuerdings verstärkt nachgedacht wird.

Neben den Kosten ist vielen Kommunen aber auch wichtig, dass der Ort der Unterbringung nicht zu einer Isolation führt – also beispielsweise in einem Industriegebiet oder außerhalb der Ortslage liegt, sondern Kontaktmöglichkeiten begünstigt. Außerdem legen manche Kommunen Wert darauf, dass negative Effekte auf den Mietwohnungsmarkt vermieden werden und setzen deshalb auch auf die Schaffung neuen Wohnraums für die Unterbringung.

Um die gesellschaftliche Integration zu fördern, Tendenzen der Segregation zu vermeiden und die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen, werden dezentrale Unterbringungen in kleineren Einheiten präferiert. Die Landesaufnahmegesetze der Länder sehen zwar die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften als den Regelfall vor. Aber zum einen können Gemeinschaftsunterkünfte auch nur wenige Bewohnerinnen und Bewohner haben und zum anderen lassen die gesetzlichen Regelungen auch die Möglichkeit der Unterbringung in Mietwohnungen zu. Kritiker der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften haben neben humanitären Gründen auch auf finanzielle Vorteile der Anmietung von Wohnungen hingewiesen (vgl. Wendel 2014).

Beim Wohnungsmarkt muss immer dort, wo Knappheit besteht, mit Verdrängungseffekten sowohl im Miet- als auch Kaufsektor gerechnet werden. Die gezahlten Pauschalen bieten gerade gewerblichen Vermietern eine interessante Basis für Investitionen. Auch Privatvermieter sehen Chancen in einer Vermietung an Flüchtlinge. Andere Kommunen locken sogar mit den deutlich höheren Mieteinnahmen. Einige andere Kommunen allerdings wollen diese Effekte abmildern und suchen nach Möglichkeiten des Baus neuer Wohnungen.

Von Vorteil ist es, wenn Kommunen an einer Wohnungsbaugesellschaft beteiligt sind und diese Gesellschaft tatsächlich auch aktiv wird. Wo dies nicht der Fall ist, werden andere kommunale Gesellschaften mit dem Bau beauftragt (z.B. eine Beschäftigungsgesellschaft im Landkreis Limburg-Weilburg), über die Gründung neuer Gesellschaften nachgedacht, der Bau durch die Verwaltung selbst vorangetrieben oder es werden Genossenschaften gegründet, die diese Aufgaben übernehmen, wie im Landkreis Bergstrasse oder in Sögel (Bürgergenossenschaft für Menschen in Not eG 2015). Bisher eher geringe Effekte, aber doch eine Ergänzung zu den behördlichen Maßnahmen sind Vermittlungsaktivitäten wie z. B. das Internetportal <http://www.fluechtlinge-willkommen.de/>, welches Wohnungsanbieter mit Wohnungssuchenden zusammen führt.

Integrationsverständnis klären

Sofern es um Migration (und nicht etwa um Eingliederungshilfe oder das Zusammenwachsen der Europäischen Union) geht, bezeichnet „Integrationspolitik“ politisches Handeln, das mit der Einbindung zugewanderter Menschen in die Aufnahmegesellschaft zu tun hat. Integration steht als Sammelbegriff für unterschiedliche inhaltliche Konzepte, die sowohl Politiken umfassen, die auf Assimilation, Inkorporation, Inklusion, Pluralisierung oder Diversity setzen. Im Alltagsverständnis vieler Menschen und damit auch im Verständnis vieler kommunalpolitisch tätiger Haupt- und Ehrenamtlicher wird implizit unterstellt, dass Integrationspolitik vor allem auf die Zugewanderten abzielt. Dies ist mit einem Verständnis von Sozialintegration verbunden, das die Erwartung der Anpassung und Angleichung der Zugewanderten an die Aufnahmegesellschaft transportiert. Während man im wissenschaftlichen Kontext diese Haltung dem Assimilationskonzept für Integration zuordnen würde (vgl. Brubaker 2001: 534), wird im politischen Kontext in Deutschland der Assimilationsbegriff gerne gemieden. Dabei ist das Einfordern des Erlernens der deutschen Sprache, des Anerkennens grundlegender Werte oder des „Forderns“, welches dem „Fördern“ nun auch im integrationspolitischen Diskurs häufiger zugefügt wird, nichts anderes als die Forderung nach Assimilation – wenngleich nicht in einem umfänglichen

Sinne. Auch eine pluralistisch ausgerichtete Integrationspolitik, die auf Multikulturalität oder Diversität setzt, verzichtet in der Regel nicht auf die Formulierung von Assimilationserwartungen - wobei diese Assimilationserwartungen nicht mehr einseitig (monistisch) bei den Zugewanderten, sondern auch bei der aufnehmenden Gesellschaft gesehen werden. Man unterscheidet daher auch zwischen monistischer und interaktionistischer Assimilation.

Dem interaktionistischen Assimilationsverständnis zugeordnet werden können die Begriffe Inkorporation und Inklusion, die die gegenseitige Anpassung bzw. die Bedingungen für Ausschluss und Einschluss thematisieren. Pluralistische Perspektiven, die eine multikulturelle Gesellschaft als erstrebenswert ansehen (vgl. z.B. Benhabib 2008; Faist 2011; Reitz et al. 2009) und mit dem Konzept von Diversity bzw. Vielfalt und dem daraus erwachsenden Diversity-Mainstreaming oder Diversity-Management (vgl. z.B. Merx 2013; Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2015) reüssieren, betrachten eher Gleichheitsrechte, Potentiale und Chancen, die sich mit Zuwanderung verbinden, die aber gemanagt und gesteuert werden müssen. Pluralistische Ansätze spielten in klassischen Einwanderungsländern, wie Kanada, USA und Australien, schon früh eine Rolle. 1953 hat der Australier Ronald Taft das Nebeneinander bestehender Kulturen und Akzeptierens von Unterschieden als pluralistische Assimilation gekennzeichnet (vgl. Taft 1953: 46f.) und grenzte dies von der monistischen Variante ab, die „a process of becoming alike“ (ebd.: 45) darstelle und häufig mit der hierarchischen Vorstellung der Anpassungsrichtung, z.B. an alle Werte der Mehrheitsgesellschaft, oder mit Vorurteilen gegenüber der Minderheit verbunden sei (ebd.: 46). Die Möglichkeit einer individuellen aber auch gruppenbezogenen Anpassung von beiden Richtungen kennzeichnet Taft als „interaktionistische Assimilation“ (ebd.: 48f).

Bei der Sozialintegration als Einbezug in die Gesellschaft werden zumeist vier Dimensionen unterschieden: Kulturation, Platzierung, Interaktion und Identifikation (vgl. Esser 1980, 1999). Im Migrationskontext werden häufiger die Begriffe der kulturellen, strukturellen, sozialen und identikativen Integration (vgl. Heckmann 2015: 72) genutzt. Von der individuellen Ebene der Sozialintegration ist noch die Ebene der Systemintegration zu unterscheiden, bei der es um gruppenbezogene und institutionelle Prozesse geht.

Die mehr oder weniger ausformulierte Integrationspolitik einer Kommune wird immer auch ein bestimmtes Verständnis von Integration transportieren. Auseinandersetzungen darüber in Leitbilddiskussionen oder bei der Erstellung eines Integrationskonzeptes sind hilfreich. Die Festlegung von Leitvorstellungen oder Zielsetzungen in Konzepten ist aber keine Garantie dafür, dass die Kommunalverwaltung oder auch die Kommunalpolitik diese auch in jeder Situation vertreten und für die faktische Umsetzung sorgen. Es gibt eben auch auf der kommunalen Ebene Diskrepanzen zwischen politischen Zielen und dem was tatsächlich an Maßnahmen umgesetzt wird und wie verwaltet wird.

Für die Ausrichtung der Integrationspolitik ist die Klärung des zugrundeliegenden Integrationsverständnisses daher dennoch ratsam. Integration ist eben keine neutrale Entwicklung, sondern hat immer auch normative Zielvorstellungen. Das zeigt sich auch in kommunalen Integrationskonzepten, die verschiedene Elemente des Begriffes verwenden und auch miteinander kombinieren (vgl. Schröer 2010: 6). Dabei wird Integration durchaus als Eingliederung der Zugewanderten in die kommunale Gemeinschaft gesehen und damit die Erwartung der Anpassungsleistung vor allem der Zugewanderten benannt. Damit verbunden ist auch, dass vor allem die Verbesserung der Teilhabechancen von Zugewanderten in den Blick genommen wird. Zumeist wird aber auch betont, dass Integration ein wechselseitiger Vorgang ist, der alle Bürgerinnen und Bürger betrifft und Veränderungsbereitschaft auf beiden Seiten – bei den Zugewanderten und der Aufnehmenden- erfordert. Verwendung findet auch ein Verständnis, das Integration als Ziel und Prozess ansieht. In Anlehnung an Alba/Nee (2003) formuliert dies Jiménez wie folgt: „Integration is a process wherein immigrant newcomers and the communities in which they settle — both the individuals and institutions — mutually adapt to one another. Integra-

tion is also an endpoint reached when individuals only minimally perceive themselves and others in ethnoracial and national terms, when these attributes have, at most, a negligible negative impact on opportunities and life chances“ (vgl. Jiménez 2011: 4). Weit verbreitet ist auch ein Integrationsverständnis welches die Vielfalt als wünschenswerten und positiven Zustand beschreibt. Integration verbindet sich aber auch mit der Forderung nach gegenseitiger Anerkennung und Wertschätzung. In einem pragmatischen Verständnis wird betont, dass Integration konkrete Ziele und Maßnahmen ins Auge fassen sollte.

Für die kommunalpolitische Auseinandersetzung, bei der es auf die Herstellung eines breiten Konsenses ankommt, ist ein derart eklektizistisches Zusammenstellen verschiedener Aspekte des Integrationsbegriffes wahrscheinlich durchaus zweckmäßig. Wichtig zu beachten ist aber, dass zwischen den schriftlichen Formulierungen und den im Alltagsdenken und -handeln relevanten Mustern große Unterschiede bestehen können und es niemandem hilft, wenn die formulierten Ansprüche mit dem verbreiteten Alltagsverständnis (noch) nichts zu tun haben. In letzter Zeit ist die positive Überzeichnung der mit Integration verbundenen Veränderungen deutlich kritischer hinterfragt worden. Dem gilt es in angemessener Form Rechnung zu tragen. Integration bietet große Chancen, fordert allerdings von vielen Beteiligten Anstrengungen und Toleranz. Damit sind nicht nur Anforderungen an die Zugewanderten verbunden, sondern beispielsweise auch an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen und aller mit der Sozialintegration befassten Institutionen (von der Frühförderung über die Schule, der Arbeitsförderung bis hin zur Altenhilfe).

Die aktuelle Herausforderung als Bewährungsprobe

Die große Zahl von Zugewanderten, die im Laufe des Jahres 2015 nach Deutschland kamen, stellt die geschaffenen bzw. die noch nicht ausreichend geschaffenen Strukturen und Regelungen zur Integration auf kommunaler Ebene vor eine besondere Bewährungsprobe. Nach der Lösung der akuten Aufgabe der Unterbringung Geflüchteter, beginnt erst der langwierige Prozess der gesellschaftlichen Integration oder im negativen Fall der Desintegration. Worauf zu achten ist, soll anhand der folgenden Fragen aufgezeigt werden. Dabei geht es nicht ausschließlich um die Benennung von Handlungsfeldern und eine Beschreibung von Aufgaben innerhalb dieser Handlungsfelder. Die eigentliche Bewährungsprobe liegt nicht nur in den Politikgehalten, sondern darin mit welchem Anspruch sie vertreten werden, ob und inwieweit diese auch umgesetzt werden, wie das Thema in der Kommune angegangen wird und welchen Stellenwert es nicht nur in den Deklarationen nach außen, sondern im Verwaltungsalltag und in der politischen Auseinandersetzung vor Ort tatsächlich hat.

Ist Integration ein herausgehobenes Ziel kommunaler Politik?

Eine Schlüsselfrage für eine erfolgreiche kommunale Integrationspolitik liegt darin, ob die politische und administrative Verwaltungsspitze⁶ erstens eine Strategie für die gesamte Kommune verfolgt, diese zweitens gemeinsam betrieben wird und drittens darin Integrationspolitik eine wichtige Rolle spielt.

Strategieentwicklung in einer Kommune ist keinesfalls profan. Die Bewältigung des Verwaltungsalltags, die ggf. notwendige Konsolidierung des Haushalts, die Einstellung auf neue gesetzliche Grundlagen oder der Umbau von Verwaltungsstrukturen führen oft dazu, dass die Führungsspitze kaum zu einer strategischen Ausrichtung der Politik kommt. Nicht leichter wird es, wenn gleich mehrere Machtzentren in einer Kommune den Ton angeben wollen, sei es, weil sich Koalitionspartner nicht einig sind oder die direkt gewählten Hauptamtlichen den nur vom Parlament gewählten Haupt-

⁶ Damit sind politische Hauptamtliche (direkt gewählte Oberbürgermeister und Landräte sowie von den Vertretungen gewählte Dezernent), Schlüsselfiguren in der kommunalen Politik (wie z.B. Fraktionsvorsitzende) und einflussreiche Personen in der Verwaltung gemeint (wie z.B. Hauptverwaltungsbeamte).

amtlichen nicht das Feld der Gestaltung überlassen wollen. Blockaden und damit verbundene schlechte Performance sind oft die Folge. Die Potentiale von gemeinschaftlich entwickelten Strategien, die die künftige Entwicklung der Kommune, deren Position im interkommunalen Wettbewerb oder die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen in den Blick nehmen, werden oftmals nicht erkannt oder können nicht verfolgt werden.

Für die Kommune eine Vision und daraus abgeleitete Strategie zu haben, mit anderen daran zu arbeiten und für die Strategie eine breite Mehrheit zu organisieren, ist eine Aufgabe, die vornehmlich den hauptamtlich Tätigen zufällt, in einigen Fällen unterstützt durch einflussreiche Personen, die die Mehrheit in der Vertretung repräsentieren, also etwa Fraktionsvorsitzende oder auch Parteivorsitzende.

Kommunalpolitische Strategien sind:

- häufig rudimentär, aber um eine Strategie zu sein, mehr als die Auflistung von kommunalpolitischen Zielen oder Forderungen in Wahlprogrammen
- beziehen sich nicht nur auf einzelne Themenbereiche, wie z.B. die Konsolidierung des Haushaltes oder die Bürgerbeteiligung
- werden selten umfänglich ausformuliert, wobei z.B. Koalitionsvereinbarungen Elemente davon enthalten können aber nicht müssen
- nicht immer einheitlich, wenn etwa mehrere Hauptamtliche sich nicht auf eine gemeinsame Linie verständigen können oder wollen.

Ob und inwieweit sich eine Gesamtstrategie für die Kommune entwickelt, wird von vielen Faktoren beeinflusst. Nicht unwesentlich ist, ob handelnde Personen dies als ihre Aufgabe ansehen und auch in der Lage sind, die damit verbundene Komplexität zu bearbeiten. Gelingt dies, so besteht die Chance, eine Kommune langfristig auf gesetzte Ziele hin zu entwickeln. Wird dann Integrationspolitik als ein wichtiger Baustein in einer solchen Strategie erkannt, so können integrationspolitische Konzepte auf wesentlich größere Akzeptanz von Seiten der Bürgerinnen und Bürger treffen und es kann mit einer besseren Durchsetzbarkeit integrationspolitischer Maßnahmen gerechnet werden.

Damit gesellschaftliche Integration zum Bestandteil einer kommunalpolitischen Strategie wird, muss aber entweder politische Weitsicht herrschen oder das Thema auf der politischen Agenda einer Kommune oben stehen. Und dies wird nur dann der Fall sein, wenn es für viele ein wichtiges politisches Thema und die politische Mehrheit in der Kommune dies selbst aufgreift oder es nicht vermeidbar ist, es aufzugreifen. Weniger günstig ist, wenn das Aufgreifen nur dazu dient, einen Konfliktpunkt zu entschärfen oder das unliebsame Thema „abzuräumen“. Besser ist es, wenn die Überzeugung und nicht nur die nach außen getragene Einstellung vorhanden ist, dass gesellschaftliche Integration eine Schlüsselfrage für die kommunale Entwicklung ist.

Gibt es ein von vielen geteiltes gesellschaftspolitisches Leitbild für die Integrationspolitik in der Kommune?

Welche Sichtweise haben die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde, Stadt oder eines Landkreises auf Zuwanderung und Integration? Angenommen werden muss, dass es hier eine große Vielfalt an Perspektiven gibt, von denjenigen, die Zuwanderung ablehnen und daher auch nichts für Integration tun wollen bis hin zu jenen, die Zuwanderung und Vielfalt als Gewinn begrüßen. Bei vielen dürfte eine diffuse Vorstellung davon bestehen, was Integration eigentlich bedeutet, wie sich das Leben für sie dadurch ändert und welche Erwartungen damit an die Zugewanderten und die Einheimischen verbunden sind. Daher tun die Kommunen gut daran, Leitbilder zu entwickeln, die für Neu- und Altbürgerinnen und -bürger eine Orientierung bieten. Orientierung sowohl im Hinblick auf die Folgen gesellschaftlicher Integration als auch hinsichtlich der Verhaltenserwartungen.

Bei der Erstellung von Integrationskonzepten wird die Definition eines Leitbildes als wichtige Grundlage empfohlen (vgl. z.B. Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2010; Reichwein/Vogel 2004) und in den meisten kommunalen Integrationskonzepten dürften entsprechende Definitionen auffindbar sein. Im besten Fall ist ein beteiligungsorientierter Entwicklungsprozess dem Beschluss eines Leitbildes in der Vertretung vorausgegangen. Damit ist allerdings nicht unbedingt verbunden, dass die formulierten Merkmale des Leitbildes auch von vielen Bürgerinnen und Bürgern geteilt werden. Empfehlungen gehen deshalb dahin, nicht nur Beschlüsse zu fassen, sondern auch eine breite Bekanntmachung und einen Konsultations- oder auch Revisionsprozess zu betreiben (vgl. z.B. Köller/Engels 2011; Stadt Erlangen 2007). Tatsächlich dürfte es gerade in größeren Kommunen äußerst schwierig sein, erhebliche Teile der Bevölkerung mit der Leitbilddefinition zu erreichen und das Leitbild damit auch lebendig zu halten. Typisch ist, dass nach einer aufwändigen Leitbilddiskussion mit viel öffentlicher Resonanz die Kräfte auch in der Verwaltung nachlassen, immer wieder neue Impulse zu geben, die für eine Verbreitung und vor allem für eine Reflektion des Leitbildes notwendig wären. Beachtet werden sollte auch, dass ein gegen große Gruppen in der Gesellschaft (schweigend oder protestierend) mit Mehrheit durchgesetztes Leitbild nicht die erwünschte Wirkung hat. Die zuge-spitzte politische Diskussion erschwert den breiten politischen Konsens und kann auch dafür sorgen, dass sich Gruppen in der Gesellschaft von der Diskussion eher abgestoßen fühlen.

Im Bemühen um breite gesellschaftliche Akzeptanz muss auch die Nachvollziehbarkeit von Argumenten und Diskursen Beachtung finden. Während es – um nur ein Beispiel herauszugreifen – in bestimmten Kreisen vornehmlich im großstädtischen Milieu gut ankommt, die neuesten politisch korrekten Sprachkreationen (die „Bürger*in“ darf dann z. B. nicht mehr von „der Flüchtling“, sondern nur noch von „der oder die Geflüchtete“ sprechen) anzuwenden und auch einzufordern, ruft diese Diskussion in anderen Teilen der städtischen aber auch ländlichen Bevölkerung eher Befremdung und Abkehr hervor. Die Kommune tut gut daran, bei der Leitbilddefinition und der Gestaltung gesellschaftspolitischer Diskussion ein möglichst breites Publikum gewinnend anzusprechen ohne dabei allerdings aufklärerische Ansprüche unter den Tisch fallen zu lassen.

Hat sich die Kommune auf gesellschaftliche Integration vorbereitet? Gibt es ein aktuelles Integrationskonzept?

Gesellschaftliche Integration ist eine Daueraufgabe, die langen Atem braucht. Wie ist die Kommune – d.h. Kommunalpolitik, die Verwaltung und wichtige gesellschaftliche Gruppen – auf diese Aufgabe vorbereitet? Diese Frage betrifft zum einen organisatorische und personelle Regelungen und zum anderen das Handlungsprogramm.

Als Handlungsprogramm muss nicht unbedingt ein umfassendes Integrationskonzept vorliegen – was gerade in kleineren Kommunen viel Aufwand erzeugen würde, der dann für die praktische Arbeit wiederum verbraucht wäre. Aber ein Grundgerüst für die Integrationspolitik – was sich z. B. in Beschlüssen der Vertretung oder des Vorstandes ausdrücken könnte – sollte vorhanden sein, da sonst wenig Verbindlichkeit hergestellt ist.

Vorhandene Integrationskonzepte, die bei vielen vor allem großen Städten in Deutschland schon Mitte des letzten Jahrzehnts aufgestellt wurden (vgl. Gesemann/Roth 2009) und sich seither noch weiterverbreitet haben (vgl. Gesemann et al. 2012; Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa 2013) zeichnen sich meist durch einen aufwendigen Aufstellungsprozess aus, an dem in den besten Fällen vielen Menschen und Gruppierungen mitgewirkt haben. Nach der Aufstellung stellen sich Fragen nach der Umsetzung der Vorhaben und der kontinuierlichen Bearbeitung der Themen. Und nach einigen Jahren muss auch über eine Aktualisierung nachgedacht werden.

Im günstigsten Fall sind die Integrationskonzepte alle fortlaufend aktualisiert und auch in Bezug auf die Beteiligung immer umfassend diskutiert worden. Zentrale Handlungsfelder gesellschaftlicher Integration werden bearbeitet und es lassen sich die konkreten Maßnahmen im Rahmen einer Evalua-

tion auch auf ihre Wirkung hin überprüfen. Kommunen, die solch ein Integrationskonzept hatten, können jetzt gut daran anknüpfen und profitieren von der geleisteten Arbeit. Selbst dann, wenn Teile des „alten“ Integrationskonzeptes nur auf dem Papier Geltung hatte und das Integrationskonzept über die Jahre immer weniger Bedeutung besaß, lässt sich jetzt daran anknüpfen.

Das Schicksal vieler Konzepte – und dies gilt selbstverständlich nicht nur für das Thema Integration – ist, dass sie wirkungslos bleiben, wenn die zur Umsetzung notwendigen organisatorischen und personellen Ressourcen nicht vorhanden sind. In vielen Kommunen sind daher auch organisatorische Strukturen (wie z. B. Fachdienste, Stabstellen oder auch Ämter) geschaffen worden. Damit ist allerdings immer auch eine Verantwortungsverweisung verbunden, die leicht dazu führen kann, dass sich die anderen Teile der Verwaltung entziehen und bei allen Fragen zur Integration auf die dafür geschaffene Stelle verweisen. Wenn dann noch in den Bereichen, die sich als die eigentlich mit den Bürgerinnen und Bürgern arbeitenden Einheiten verstehen (wie z. B. dem Jugend-, Gesundheits- oder Sozialamt), personelle Knappheit besteht, ist die Bereitschaft zur Übernahme zusätzlicher Aufgaben niedrig. Darauf muss bei der Ressourcenaufteilung innerhalb der Verwaltung geachtet werden. Außerdem reagieren Mitarbeiter in den Verwaltungen sensibel, wenn einzelne Verwaltungsteile in der Gunst der politisch Verantwortlichen oben stehen.

Wie etabliert sind die Leitbilder und Konzepte gesellschaftlicher Integration in der Kommunalverwaltung?

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kommunen heute mehr als noch vor einigen Jahren (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 37) der Integrationspolitik überwiegend eine hohe oder sehr hohe Bedeutung beimessen. Ist damit aber ein direkter Rückschluss auf das Aktivitätsspektrum der kommunalen Verwaltung möglich? Zweifel sind angebracht. Erstens dürften die Befragungsergebnisse eine Verzerrung aufweisen, da das Ausfüllen der Antworten bei Befragungen in der Regel von den zuständigen Stellen (z.B. einer Stabsstelle für Integration) vorbereitet werden, die eher zu einer positiveren Einschätzung über die Bedeutung von Integration neigen bzw. diese der politischen Führung nahelegen wollen. Und zweitens sagen Einstellungen wenig über die tatsächlichen Aktivitäten aus. Jahrzehntelange Bekenntnisse zur Gleichstellung von Frauen in der Verwaltung haben in der Wirklichkeit der Besetzung von Führungspositionen mit Frauen bisher relativ wenig geändert. Daher kommt es vor allem auf das Verwaltungshandeln und die Ergebnisse an. Sind Leitbilder überhaupt bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt und auch so formuliert, dass Sie verstanden und einfach behalten werden? Wenn Leitbilder auf mehreren Seiten ausgebreitet werden, ist nicht damit zu rechnen, dass die Inhalte jederzeit abrufbar sind. Haben ggf. Schulungen stattgefunden, die eine Anwendung von neuen Grundsätzen wie z.B. Diversitätsmanagement im Alltag auch erleichtern? Werden diese neuen Konzepte und Erkenntnisse auch tatsächlich im Verwaltungsalltag, z.B. bei der Personalauswahl, dem Kundengespräch oder der Neufassung einer Förderrichtlinie für Sportvereine angewendet? Die Überprüfung der Umsetzung von Leitbildern und Konzepten ist einerseits eine Führungsaufgabe, kann andererseits aber auch Gegenstand von Evaluationen sein. So können Kundenbefragungen Erkenntnisse bringen, ob der beabsichtigte diskriminierungsfreie Umgang auch so wahrgenommen wird.

Welche konkreten Maßnahmen sind eingeleitet und wird das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten ausreichend abgedeckt?

Die möglichen Handlungsfelder kommunaler Integrationspolitik sind vielfältig (vgl. Bommes 2009: 95ff.; Gesemann et al. 2012: 29ff.; Reichwein 2009: 300; Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2015: 53). Im Unterschied zu anderen lang etablierten und gesetzlich klar geregelten Handlungsfeldern, gibt es kein Pflichtkanon von Maßnahmen. Die Handlungsfelder werden zumeist auf Sozialintegration bezogen, orientieren sich an Lebenslagen oder beziehen sich auf die Koordinationsanfordernisse und administrativen Herausforderungen.

Auf Sozialintegration orientierte Handlungsfelder und Maßnahmen lassen sich den vier Dimensionen (siehe Abschnitt 5) zuordnen (siehe die folgende Abbildung). Dabei beziehen sich Maßnahmen zumeist auf die Zugewanderten als Zielgruppe. Das reflektiert nur unzureichend ein interaktionistisches Integrationsverständnis, daher sollte weiter hinterfragt werden, was getan wird, um die Aufnahmegesellschaft für Integration zu gewinnen bzw. welche Erwartungen an diese gestellt werden.

Tabelle 1: Dimensionen und Handlungsfelder der Sozialintegration

Dimensionen	beispielhafte Handlungsfelder und Maßnahmen
Kulturelle Integration	Vermittlung von Werten (z. B. durch politische Bildungsmaßnahmen der Jugendförderung oder Volkshochschule), Information über Rechte und Pflichten (z.B. bei der Erstaufnahme), Spracherwerb (z. B. durch Zusatzangebote zu den BAMF-Kursen), Vermittlung von Alltagswissen und Zurechtfinden in neuer Umgebung (z. B. Integrationslotsen oder mehrsprachige Informationen zur Mülltrennung)
Strukturelle Integration	Schulbildung (z. B. Schulsozialarbeit), Ausbildung (z. B. Beratung und Betreuung bei der Ausbildungssuche, Mentorenprogramme), Arbeitsförderung (z. B. Stellenvermittlung durch kommunales Jobcenter), Wohnen (z. B. Wohnungsvermittlung durch kommunales Wohnungsunternehmen), Wirtschaftsförderung (z.B. Gründungsberatung)
Soziale Integration	Förderung der Willkommenskultur, Freizeitgestaltungsangebote (z. B. interkulturelles Suppenfest, interkulturelle Gärten), Förderung der Vereinsarbeit (z. B. Bereitstellung von Sportanlagen, Versammlungsräumen), Konfliktmanagement (z. B. Integrationslotsen)
Identifikative Integration	Einbürgerungsveranstaltungen, Kulturförderung (z. B. Theaterschulprojekte), Partizipationsangebote (z. B. im Rahmen von Stadtteilstesten, Mitwirkung in Vereinen, Parteien)

Eigene Darstellung.

Lebenslagenbezogene Handlungsfelder setzen an der Lage bzw. der Situation an, in der Menschen sich befinden.

Tabelle 2: Lebenslagenbezogene Handlungsfelder für die Integration

Lebenslage/ Lebenssituation	beispielhafte Handlungsfelder
Leben mit Kindern	Elternberatung und frühe Förderung (z. B. aufsuchende Elternschule), Kinderbetreuung (z. B. Vermittlung von Betreuungsplätzen, Sprachförderangebote, spezielle Elternaufnahmegespräche), Schule (z. B. Hausaufgabenhilfe), Ausbildungsplatzsuche (z. B. Aufklärungsveranstaltungen über duales Ausbildungssystem)
Behinderung	Frühförderung (z. B. Einsatz von kulturell erfahrenen Vermittlern), Integration in Kindertagesstätten (z. B. Sprachförderung in der Muttersprache), barrierefreie Wohnungen und deren Vermittlung etc.
Krankheit	Zugang zum Gesundheitssystem (z. B. geschulte Dolmetscherdienste)
Leben im Alter	Kultursensible Altenpflege
Wohnen/Segregation	Maßnahmen der Quartiersentwicklung (z. B. Nachbarschaftstreffs), Stadtentwicklungsmaßnahmen (z. B. Ermöglichung günstigen Wohnraums)

Eigene Darstellung

Koordinationsanforderungen und administrative Herausforderungen resultieren erstens aus Vernetzungs- und Beteiligungsanforderungen und zweitens aus zugewiesenen oder neu entwickelten Aufgaben oder sich verändernden Rahmenbedingungen für das Verwaltungshandeln.

Tabelle 3: Koordinative und Administrative Handlungsfelder für die Integration

Aufgaben/ Anforderungen	beispielhafte Handlungsfelder
Vernetzungs- und Beteiligungsanforderungen	Bürgerbeteiligung bei Integrationsmaßnahmen (z. B. Stadtteilfeiern), politische Partizipation (z. B. Migrations- und Ausländerbeirat), Informationsaustausch/Koordination/Kooperation (z. B. Integrationskonferenz)
Zugewiesene oder neue Aufgaben	die Organisation der Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerber, den damit verbundenen ordnungsrechtlichen Aufgaben, die Koordination ehrenamtlicher Hilfen (z. B. Einrichtung von Ehrenamtlotsen/ innen, Anpassung der Freiwilligenarbeit), Koordination der Integrationspolitik (z. B. Stabstelle oder Fachdienst Integration)
Rahmenbedingungen	Veränderndes Klientel, das Verwaltungsdienstleistungen in Anspruch nimmt (z. B. Schulungen zur interkulturellen Öffnung, Dolmetschervermittlung), Bedarf an Personal (z. B. interkulturelles Personalmanagement)

Eigene Darstellung.

Bei der Nachfrage darüber, was genau die jeweilige Kommune in den einzelnen Feldern unternimmt, tritt die überraschende Erkenntnis auf, dass dies keinesfalls immer zusammenfassend bekannt ist. So hat Frankfurt am Main 2008 ein Institut mit der entsprechenden Untersuchung städtischer Aktivitäten im Bereich von Integration beauftragt (Knobel und Heid 2008). Aber nicht nur Großstädte sollten sich fragen, wie sich Maßnahmen entwickelt haben und wer was tut. Wenn Maßnahmen abgefragt werden, werden häufig neu aufgelegte Programme oder neu geschaffene Strukturen genannt. Es kommt aber gerade auch darauf an, was in den einzelnen Fachbereichen bzw. Ämtern geschieht und ob dort die

Umsetzung konzeptioneller Ideen auch stattfindet. Nicht selten dürfte sein, dass gesondert gebildete Verwaltungsstrukturen für Integration ihre Arbeitsbereiche entwickelt haben, aber die geforderte Querschnittarbeit nur zögerlich stattfindet.

Neben der handlungsfeld- und maßnahmenbezogenen Betrachtung ist gerade der Charakter von Integrationspolitik als Querschnittaufgabe zentral. Das bedeutet für die Governance-Praxis in den Kommunen, dass alle relevanten Fachbereiche bzw. Ämter und deren Untergliederungen für Beiträge zur gesellschaftlichen Integration gewonnen und in Aktionsprogramme eingebunden werden müssten. Die Ernsthaftigkeit und Wirksamkeit der politischen Steuerung zeigt sich darin, ob dies gelingt oder ob der übliche Ressortegoismus und damit die Abwehr gegenüber neuen Aufgaben und dafür einzusetzenden Ressourcen überwiegen.

Ist die Kommune zu Koordinationsmaßnahmen bei übergreifenden Aufgaben bereit und zu diesen in der Lage?

Ein beträchtlicher Teil der integrationspolitisch relevanten Handlungsfelder ist durch horizontale und vertikale Politikverflechtung gekennzeichnet. Damit ist zum einen gemeint, dass in den relevanten Politikfeldern selten ein Akteur alleine aktiv ist, sondern dass es immer Abstimmungsnotwendigkeiten gibt. Zum anderen wird damit darauf verwiesen, dass die Akteure von unterschiedlichen staatlichen Ebenen gesteuert werden. Die damit verbundenen Koordinationsanforderungen sind beträchtlich, wie am Beispiel Bildungspolitik kurz aufgezeigt werden soll.

Unbestreitbar zählt der Bildungsbereich zu den Schlüsselthemen für eine erfolgreiche Integration. Dies beginnt beim Deutschlernen, das organisiert und wahrgenommen werden sollte – und zwar bei Defiziten nicht nur von Zugewanderten, sondern auch der Aufnahmegesellschaft. Dies hat mit früher und elementarer Bildung zu tun, um Benachteiligungen (auch der einheimischen Bevölkerung) frühzeitig entgegenzuwirken. Es betrifft selbstverständlich die Schul-, aber auch die außerschulische und informelle Bildung, die Ausbildung, die Fort- und Weiterbildung und endet noch längst nicht beim Thema Erwachsenen- und politische Bildung. Bei all diesen Feldern hat die Kommune mit anderen Akteuren zu tun, die zum Teil mit mehr, zum Teil mit weniger Kompetenzen ausgestattet sind. Dazu zählen kirchliche Träger für Kindertagesstätten, Bundesbehörden, die vor Ort tätig sind, wie das BAMF, die Schulen und die staatlichen Schulämter, verbandlich oder privat organisierte Institutionen im Ausbildungs- und Weiterbildungssektor u. v. m. Während im Bereich elementarer Bildung die Kommune als Träger von Kindertagesstätten oder Jugendamt noch eher zu einer hierarchischen Steuerung und damit der Etablierung gemeinsamer Strategien in der Lage ist, ist dies in Schul-, Ausbildungs- und Weiterbildungsbereichen nicht mehr der Fall. Integrationspolitische Ziele lassen sich dann nur durch Koordination erreichen. Dies erfordert aber von der Kommune zusätzliche Anstrengungen, die mit der Bereitstellung von Ressourcen für diese Koordinationsaufgaben ebenso verbunden ist, wie mit dem Engagement der politischen Führung. Die unterschiedlichen Handlungslogiken der beteiligten potentiellen Partner erweisen sich dabei als ebenso sperrig, wie die zum Teil auch vorhandenen gegenläufigen Interessen. So beanspruchen beispielsweise im Feld der Ausbildung häufig die Kammern (Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern bzw. Kreishandwerkerschaften) und die Agentur für Arbeit die Koordinationsaufgabe für sich und sehen die Aktivitäten der Kommune als unnötig oder im ungünstigeren Fall als negative Einmischung an. Mitunter kann es auch zu politisch aufgeladenen Situationen kommen, die die Koordination erschwert. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn handelnde Personen in beteiligten Organisationen aufgrund parteipolitischer Präferenzen Koordinationsversuche unterlaufen, um dem „politischen Gegner“ in der Kommune, also z. B. der Dezerentin, keine Erfolge in Form pressewirksam dargestellter Kooperationsergebnisse zu ermöglichen.

Wird nicht nur gesteuert, sondern auch gut regiert?

Bei der Umsetzung kommunaler Integrationspolitik spielen häufig Steuerungsmodelle eine Rolle, die den Ideen des Neuen Steuerungsmodells bzw. New Public Management entnommen sind: Dazu zählt die Definition von Zielen, die gemessen werden können, die Definition von Leitbildern, die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am Prozess der Erstellung von Leitbildern und Integrationskonzepten, eine Wirkungsorientierung von Maßnahmen und eines Monitorings oder Controllings dieser Maßnahmen (Reichwein/Vogel 2004; Reichwein 2009; Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern 2010). Man muss diese Methoden nicht verbannen oder sie als eigentlich überwunden ansehen (vgl. Holtkamp 2012: 269). Allerdings ist die Kritik an einer allzu rationalistischen Steuerungs-idee zu bedenken. Lässt sich gesellschaftliche Integration erreichen, indem ein möglichst geschicktes Integrationsmanagement organisiert wird? Bürgerbeteiligungsprozesse, die als Sozialtechnologie empfunden werden, dürften langfristig kaum erfolgreich sein. Wenn sich die Bürgerinnen und Bürger mehr als Objekte von Steuerungsprozessen empfinden, ist kaum mit gewünschten Effekten, wie einer Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements zu rechnen. Auch bei der Konzeptualisierung von Maßnahmen ist eine kritische Betrachtung durchaus angebracht, wie dies von Kunz (2006) bezogen auf die Durchführung von Integrationskursen durch die Stadt Frankfurt getan wurde. Diese kritischen Anmerkungen (ebd.) haben mit der steuerungstheoretischen Grundsatzfrage zu tun, wie aus Objekten staatlicher Programme künftig Subjekte staatlich angeleiteter Emanzipation werden können. Das macht einen Politikansatz nötig, der stärker kooperativ-interaktiv ausgerichtet ist (vgl. Gissendanner 2011). Ideen dazu, die mit dem Begriff des Good Governance verbunden sind (vgl. Czada 2010), propagieren z.B. die Bürgerkommune als Weiterentwicklung eines einseitig auf rationalistische Steuerung ausgerichteten Verwaltungshandelns (vgl. Holtkamp 2012: 289f.). Bezogen auf die kommunale Integrationspolitik bedeutet dieses erweiterte Verständnis nicht einfach das Hinzufügen von mehr Bürgerbeteiligungsprozessen, sondern das Empowerment der Bürgerinnen und Bürger, die zu Subjekten kommunalen Handelns werden können. Bezogen auf Zugewanderte etwa, rückt die Ermöglichung einer gruppenbezogenen Selbstorganisation in den Fokus (vgl. Gissendanner 2011), die von der Kommune allerdings begleitet und nicht einfach sich selbst überlassen werden sollte. Der regelhafte Kontakt zu Religionsgemeinschaften, am besten im Rahmen interreligiöser Dialoge oder die „gerechte“ Aufteilung der Vereinsförderung sind dazu erste Ansatzpunkte. Ein weiterer Ansatz besteht in der Einbeziehung der Zugewanderten in das Management und die Durchführung von Integrationsmaßnahmen. Dies beginnt mit der Anregung und Förderung migrantischer Selbstorganisation, macht eine regelhafte Vernetzung mit Migrantenorganisationen (z.B. Religionsgemeinschaften oder Elternvereinen) erforderlich und kann dann gehen bis zu einer Beauftragung von Fördermaßnahmen.

Gutes Regieren für gelungene Integration muss auf die Mobilisierung des Bürgersinns setzen – und ist dabei zwangsläufig auf Meinungsbildungsprozesse in der Kommune angewiesen. Das große Engagement vieler Menschen bei der Flüchtlingshilfe gibt Hoffnung, dass diese Meinungsbildung eher die Chancen der Zuwanderung betont. Die aufkeimenden Proteste gegen zu viel Zuwanderung und die Ablehnung von Integration verweisen hingegen auf die Brüchigkeit eines kooperativ-interaktiven Regierungshandelns.

Schlussbetrachtung

Die Herausforderungen für die Kommunen in Deutschland auf dem Gebiet der gesellschaftlichen Integration sind unzweifelhaft erheblich und die Bewährungsprobe damit groß. Nachdem im letzten Halbjahr 2015 und zu Beginn des Jahres 2016 die Unterbringungsfragen und der Umgang mit den Erstaufnahmeeinrichtungen ganz oben auf der Agenda standen, geht es jetzt um die Integrationspolitik der kommenden Jahre. Dazu sollte erstens, wenn nicht schon geschehen, die integrationspolitische Ausrichtung der Kommune geklärt und die vorhandenen integrationspolitischen Ansätze nochmals auf

den Prüfstand gestellt werden. Sind die bisherigen Zielsetzungen und Maßnahmen noch zeitgemäß? Was fehlt und muss neu aufgestellt werden? Wie ist unsere bisherige Wirkung gewesen und was muss besser gemacht werden?

Zweitens reichen aber angesichts der gesellschaftspolitischen Diskussionen um Integration die rein steuerungsorientierten Handlungsprogramme nicht (mehr) aus. Gefragt ist ein beteiligungsorientierter Umgang mit den neuen und alten Bürgerinnen und Bürgern und deren Einbindung in Entscheidungsprozesse auch über die grundlegende Frage, wohin sich die Kommune in Zukunft entwickeln soll. Gefragt ist aber auch eine kommunalpolitische Einigkeit, die nur erreichbar ist, wenn organisationalpolitische Egoismen der Parteien aber auch der „Regierenden“ zurückgestellt werden. All das bringt komplexe Anforderungen an die Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung mit sich, die am besten im Rahmen einer Gesamtstrategie für die Kommune zu bewältigen sind, in der Integration als ein zentrales Thema kommunaler Zukunftsplanung enthalten ist.

Die Ausgangslage für die Bewältigung der gesellschaftlichen Integration bei einer Zuwanderung von ein bis zwei Millionen Menschen in den Jahren 2015 und 2016 ist im europäischen Vergleich für die deutschen Kommunen eigentlich bestens. Die auch in diesem Jahr wiederum gestiegenen Steuereinnahmen bringen – bis auf einen Teil hochverschuldeter Kommunen – gute bis sehr gute Handlungsmöglichkeiten mit sich. Und selbst bei den hochverschuldeten Kommunen sind vergleichsweise funktionierende Verwaltungen tätig, die Grundanliegen gesellschaftlicher Integration durch Geschick und Engagement bewältigen können.

Diese gute Ausgangslage ist allerdings keine Garantie! Kommunale Selbstverwaltung heißt, dass vor Ort entschieden wird darüber, ob gesellschaftliche Integration zur Erfolgsgeschichte wird oder aber an Gegnerschaft, Unfähigkeit, Zerstrittenheit oder Gleichgültigkeit scheitert. Die Bewährungsprobe kommt und es ist an den Bürgerinnen und Bürgern in ihren Kommunen zu hinterfragen, ob sich etwas bewegt in Sachen Integration.

Literatur

- Alba, Richard D./Nee, Victor (2003): Remaking the American mainstream. Assimilation and contemporary immigration. Cambridge: Harvard University Press.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2015): Diversity-Prozesse in und durch Verwaltungen anstoßen: von merkmalspezifischen zu zielgruppenübergreifenden Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit. Berlin, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Diversity_Mainstreaming/Handreichung_Diversity_Mainstreaming_Verwaltung_20120412.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt besucht 14.04.2016).
- Benhabib, Seyla (2008): Die Rechte der Anderen. Ausländer, Migranten, Bürger. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bertelsmann Stiftung; Bundesministerium des Innern (2010): Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bommes, Michael (2009): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 89–110.
- Brubaker, Rogers (2001): The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States, in: Ethnic and Racial Studies 24 (4), S. 531–548.
- Bundesministerium für Finanzen (2015): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2005 bis 2014, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz en/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzien/Eckdaten-2005-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt besucht 23.02.2016).
- Bürgergenossenschaft für Menschen in Not eG (2015): Satzung der Willkommen in Sögel eG Bürgergenossenschaft für Menschen in Not. Sögel.
- Czada, Roland (2010): Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln. In: Arthur Benz und Nicolai Dose (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2., aktualisierte und veränderte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Esser, Hartmut (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderrern, ethnischen Gruppen und Minderheiten: eine handlungstheoretische Analyse. Darmstadt: Luchterhand.
- Esser, Hartmut (1999): Inklusion, Integration und ethnische Schichtung. In: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung 1 (1), S. 5–34.
- Faist, Thomas (2011): Multiculturalism: From Heterogeneities to Social (In)Equalities, https://sfb882.uni-bielefeld.de/sites/default/files/SFB_882_WP_0003_Faist.pdf (zuletzt besucht 03.03.2016).
- Gesemann, Frank (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in den neuen Bundesländern. Verschriftlichung eines Vortrags. Otto-Benecke-Stiftung. Magdeburg, 29.06.2012, http://www.obs-ev.de/fileadmin/user_upload/forum_migration/Regionale_Foren/Ost_2012/Beitraege_Referenten/Gesemann_Integration_und_Teilhabe_in_den_neue_Laendern.pdf (zuletzt besucht 08.02.2016).
- Gesemann, Frank/ Roth, Roland (2009): Kommunale Integrationspolitik in Deutschland - einleitende Bemerkungen, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Ein-

- wanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–29.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2015): Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern; eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin. 2., vollständig überarbeitete, korrigierte und erweiterte Auflage. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Hrsg. vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin.
- Gissendanner, Scott Stock (2011): Kommunale Integrationspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (7-8), S. 39–46.
- Heckmann, Friedrich (2015): Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung. Wiesbaden: Springer VS.
- Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (2013): „Integration findet vor Ort statt“. Befragung der hessischen Kommunen zum Stand ihrer Integrationspolitik. Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2015): Kommunales Integrationsmanagement. Handreichung für hessische Kommunen. Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars (2012): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- Janker, Karin (2016): „Goldgräberstimmung“ in der Provinz, in: Süddeutsche Zeitung, 08.05.2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/unterbringung-von-asylbewerbern-goldgraeberstimmung-in-der-provinz-1.2416931> (zuletzt besucht 08.05.2016).
- Jiménez, Tomás R. (2011): Immigrants in the United States: How Well Are They Integrating into Society? Hrsg. von Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/research/immigrants-united-states-how-well-are-they-integrating-society> (zuletzt besucht 07.01.2016).
- Knobel, Claudia; Heid, Sabine (2008): Erhebung der Integrations- und interkulturellen Angebote der Stadt Frankfurt am Main 2006 / 2007. Abschlussbericht im Auftrag des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten. Hrsg. von Stadt Frankfurt am Main und IWAK, http://www.stvv.frankfurt.de/parlisobj/B_479_2009_AN_Foerderung_Integrationsmassnahme_IWAK.pdf (zuletzt besucht 07.04.2016).
- Köller, Regine/ Engels, Dietrich (2011): Zum Stand der Integration von Personengruppen mit Migrationshintergrund im Landkreis Mayen-Koblenz. Integrationskonzept. Hrsg. von Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Köln.
- Kunz, Thomas (2006): Integrationskurse auf kommunaler und auf Bundesebene: Eine kritische Auseinandersetzung mit einem neuen Steuerungsinstrument am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main. In: Sigrid Baringhorst/Uwe Hunger/Karen Schönwälder (Hrsg.): Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 175–193.
- Merx, Andreas (2013): Von Integration zu Vielfalt: kommunale Diversitätspolitik in der Praxis. Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/stuttgart/10142.pdf> (zuletzt besucht 13.02.2016).
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2011): Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt besucht 05.03.2016).

- Reichwein, Alfred (2009): Kommunales Integrationsmanagement - Ansätze für eine strategische Steuerung der Integrationsarbeit, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 297–307.
- Reichwein, Alfred/Vogel, Stephanie (2004): Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Konzepte von Kommunen für Kommunen. Hrsg. vom. Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, http://www.kfi.nrw.de/service/publikationen/PDF/ein_handbuch_f_kommunen-integrationsarbeit_effektiv_organisiert.pdf (zuletzt besucht 05.03.2016).
- Reitz, Jeffrey G./Phan, Mai B./Banerjee, Rupa (2009): Multiculturalism and social cohesion. Potentials and challenges of diversity. Dordrecht/London: Springer.
- Sack, Detlef (2013): Regieren und Governance in der BRD. Ein Studienbuch. München: Oldenbourg.
- Scheller, Henrik; Schneider, Stefan (2015): Fiskalische Disparitäten der Kommunen und neue Herausforderungen, in: Kommunalwirtschaft (Sonderausgabe), S. 21–24.
- Schröer, Hubertus (2010): Kommunale Integrationskonzepte. Hrsg. von VIA Bayern e.V. - Verband für interkulturelle Arbeit. Netzwerk Integration Bayern, http://www.via-bayern.de/NIB/bilder/nib_heft4_integrationskonzepte.pdf (zuletzt besucht 04.04.2016).
- Soos, Oliver/Siebert, Wolf (2015): Geschäfte machen mit Flüchtlingen, in: Zeit Online, 05.03.2015, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-03/asylbewerber-berlin-serie-kein-platz-fuer-fluechtlinge> (zuletzt besucht 06.01.2016).
- Stadt Erlangen (2007): Leitbild Integration für die Stadt Erlangen. Erlangen, http://www.erlangen.de/Portaldata/1/Resources/080_stadtverwaltung/dokumente/Leitbild_Integration.pdf (zuletzt besucht 25.05.2016).
- Taft, Ronald (1953): The Shared Frame of Reference Concept Applied to the Assimilation of Immigrants, in: Human Relations 6 (1), S. 45–55.
- Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland: Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Hrsg. von Pro Asyl. Frankfurt am Main: Förderverein PRO ASYL e. V.