

Alle sollen teilhaben

Wie Kreise und kreisfreie Städte Integration neu denken



Impressum

Originalausgabe
September 2023

© Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung
Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Sämtliche, auch auszugsweise Verwertung bleibt vorbehalten.

Herausgegeben vom

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

Schillerstraße 59

10627 Berlin

Telefon: (030) 22 32 48 45

E-Mail: info@berlin-institut.org

www.berlin-institut.org

Das Berlin-Institut (@berlin_institut) finden Sie auch bei
[Facebook](#), [X/Twitter](#), [Instagram](#) und [LinkedIn](#)

Interviews, Gruppengespräche, Analyse und Auswertung:
Adrián Carrasco Heiermann, Thomas Nice, Dr. Frederick
Sixtus, Anna Engler, Victoria Herrmann-Feichtenbeiner
Clusteranalyse: Thomas Nice

Projektassistenz: Anna Engler, Dana Abuosba,

Stella Schade, Anna Giorgobiani

Lektorat: Paul Riesenhuber

Design: Jörg Scholz (www.traktorimnetz.de)

Layout und Grafiken: Christina Ohmann

(www.christinaohmann.de)

Druck: Spree Druck Berlin GmbH

ISBN: 978-3-946332-71-8

Die Autor:innen

Adrián Carrasco Heiermann, Master of Science in
Public Policy an der University of Bristol. Wissenschaft-
licher Mitarbeiter am Berlin-Institut für Bevölkerung und
Entwicklung.

Thomas Nice, Master of Science in Volkswirtschaftsleh-
re an der Wirtschaftsuniversität Wien. Wissenschaftli-
cher Mitarbeiter am Berlin-Institut für Bevölkerung und
Entwicklung.

Anna Engler, studentische Mitarbeiterin am Berlin-
Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Dr. Frederick Sixtus, Promotion in Sozialpsychologie an
der Freien Universität Berlin, Projektkoordinator Demo-
grafie Deutschland am Berlin-Institut für Bevölkerung
und Entwicklung.

Catherina Hinz, Magister in Germanistik, Geschichte
und Südasienwissenschaften an den Universitäten Ham-
burg und Heidelberg. Geschäftsführende Direktorin des
Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung.

Das Berlin-Institut dankt allen Interview- und
Gesprächspartner:innen herzlich für die Bereitschaft,
uns ausführlich über ihre Arbeit und Erfahrungen zu
berichten.

Die Publikation ist Teil des Projekts „Teilhabe für
alle – Kommunale Integrationsarbeit nicht nur für
Zugewanderte“ des Berlin-Instituts für Bevölkerung und
Entwicklung, gefördert durch die Stiftung Mercator.

Über die Stiftung Mercator

In ihrem Handeln orientiert sich die Stiftung Mercator an den Werten ihres Leitbilds. Wir wollen Menschen und Organisationen dazu befähigen, gemeinsam an Weltoffenheit, Solidarität und Chancengleichheit zu arbeiten. Gemeinsam geteiltes Wissen sehen wir als Grundlage des Wandels in einer pluralen Gesellschaft. Wir konzentrieren uns darauf, in vier miteinander verbundenen Bereichen gesellschaftlich nützliche Veränderungen mit herbeizuführen: Digitalisierte Gesellschaft, Klimaschutz, Europa in der Welt und Teilhabe und Zusammenhalt. Die Stiftung Mercator engagiert sich in Deutschland, Europa und weltweit. Dem Ruhrgebiet, Heimat der Stifterfamilie und Stiftungssitz, fühlt sie sich besonders verbunden.

www.stiftung-mercator.de

www.aufrohr-magazin.de – Das Magazin der Stiftung Mercator

Über das Berlin-Institut

Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung ist ein unabhängiger Thinktank, der sich mit Fragen regionaler und globaler demografischer Veränderungen beschäftigt. Das Institut wurde 2000 als gemeinnützige Stiftung gegründet und hat die Aufgabe, das Bewusstsein für den demografischen Wandel zu schärfen, nachhaltige Entwicklung zu fördern, neue Ideen in die Politik einzubringen und Konzepte zur Lösung demografischer und entwicklungspolitischer Probleme zu erarbeiten. In seinen Studien, Diskussions- und Hintergrundpapieren bereitet das Berlin-Institut wissenschaftliche Informationen für den politischen Entscheidungsprozess auf. Weitere Informationen, wie auch die Möglichkeit, den kostenlosen regelmäßigen Newsletter „Demos“ zu abonnieren, finden Sie unter www.berlin-institut.org.

Unterstützen Sie die unabhängige Arbeit des Berlin-Instituts

Das Berlin-Institut erhält keinerlei öffentliche institutionelle Unterstützung. Projektförderungen, Forschungsaufträge, Spenden und Zustiftungen ermöglichen die erfolgreiche Arbeit des Instituts. Das Berlin-Institut ist als gemeinnützig anerkannt. Spenden und Zustiftungen sind steuerlich absetzbar.

Im Förderkreis des Berlin-Instituts kommen interessierte und engagierte Privatpersonen, Unternehmen und Stiftungen zusammen, die bereit sind, das Berlin-Institut ideell und finanziell zu unterstützen. Informationen zum Förderkreis finden Sie unter <https://www.berlin-institut.org/partner-foerderer/foerderkreis-des-berlin-instituts>



INHALT

Das Wichtigste in Kürze	4
1. Teilhabe und Integration: Warum nicht für alle?	5
2. Teilhabechancen in Stadt und Land	7
Box: Die Clusteranalyse	7
2.1 Demografische Entwicklung	10
2.2 Finanzielle Lage	12
2.3 Themenkonjunktur	14
2.4 Ehrenamtliches Engagement	15
2.5 Bundes- und Landespolitik	17
Boxen: Die ausgewählten Kreise und Städte	10, 11, 13, 14, 16, 18
3. Diskussionsgrundlagen und Praxispläne	19
3.1. Integrationsarbeit mit Konzept überwiegt	19
3.2. Lokale Bedarfe statt Herkunft?	21
3.3. Integrationsverständnis: Im Konzept präzise, in der Praxis uneindeutig	22
3.4. Vielfältig einsetzbar	23
4. Netzwerke für Integrationsarbeit	25
5. Strategien für mehr Teilhabe	29
5.1. Die Zielgruppen: Wissen, welche Bedürfnisse die Menschen haben	29
5.2. Die Verwaltung: Langer Atem für Veränderungen	31
5.3. Die Politik: Katalysator oder Bremsblock?	37
5.4. Die Stimmung: Wie umgehen mit Ablehnung, Diskriminierung und Rassismus?	40
5.5. Das Geld: Keine Aussicht auf Nachhaltigkeit	42
6. Teilhabeorientierte Integrationsarbeit – mehr als ein Papiertiger?	45
7. Anregungen für eine teilhabeorientierte Integrationsarbeit	48
Methodische Anmerkungen	50
Quellen und Anmerkungen	52

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

- **Der demografische Wandel und seine Folgen beeinträchtigen vielerorts die Teilhabechancen der Menschen.** In Wechselwirkung mit der sozioökonomischen Entwicklung verschärft dies das Gefälle zwischen Deutschlands Regionen bei den Einkommen, der Gesundheit oder der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. **Zuwanderung sowie ein selbstverständlicher und konstruktiver Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt sind wichtige Faktoren, um diese Herausforderungen zu bewältigen.**
- **Teilhabeorientierte Integrationsarbeit ist ein Instrument, um diesen Herausforderungen auf kommunaler Ebene zu begegnen.** Im Jahr 2021 lagen in 149 Kreisen und kreisfreien Städten Integrationskonzepte vor, die Integration im Kern als umfassende Teilhabe aller Menschen begreifen.
- **In der Praxis dienen Integrationskonzepte als Referenz und Arbeitsmittel** folgenden Zwecken:
 - Sie legitimieren die teilhabeorientierte Integrationsarbeit,
 - liefern Argumente für den teilhabeorientierten Ansatz und dienen als Diskussionsgrundlage in und außerhalb der Verwaltung,
 - bieten langfristige Orientierung für die Integrationsarbeit vor Ort,
 - sind ein Bekenntnis der Kreise und Städte zum Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe für alle Einwohner:innen und sie
 - klären das Integrationsverständnis in Verwaltung und lokalen Netzwerken.
- **Teilhabeorientierte Integrationsarbeit zielt darauf ab, Teilhabehürden im Rahmen der kommunalen Möglichkeiten abzubauen** und hebt gleichzeitig gesellschaftliche Vielfalt als positive Ressource der regionalen Entwicklung hervor.
- **Das teilhabeorientierte Verständnis findet sich in der Praxis vor allem dort, wo Angebote der Integrationsarbeit allen Menschen mit eingeschränktem Zugang etwa zu Bildung, zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt oder zur Gesundheitsversorgung offenstehen.** Die Kategorie Herkunft verliert an Bedeutung, während die lokalen Bedarfe in den Fokus rücken.
- **In der Praxis mischen sich teilhabeorientiertes Verständnis und assimilative Vorstellungen von Integration wie der Idee, dass sich Menschen einer „Leitkultur“ anpassen sollten.**
- **Angebote für alle sind ein Kernelement teilhabeorientierter Integrationsarbeit. Bislang richten sich viele Projekte dennoch in erster Linie an Menschen, die selbst zugewandert sind.** In den für diese Studie untersuchten Kreisen und Städten finden sich einige Beispiele geöffneter Angebote (→ ab S. 24).
- **Finanzielle Rahmenbedingungen und der Anspruch teilhabeorientierter Integrationsarbeit klaffen auseinander.** Der gesamtgesellschaftliche Integrationsprozess findet dauerhaft statt und endet nie. Die Integrationsarbeit hängt derzeit aber stark von temporären Förderungen ab.
- **Lokalpolitik und Führungspersonen müssen mitziehen.** Insbesondere in Verwaltungen ist die Unterstützung von oben unerlässlich, damit Themen wie Teilhabe, Diversität und Antidiskriminierung die notwendige Aufmerksamkeit und Verbindlichkeit in der gesamten Verwaltung erhalten.
- **Netzwerke und Initiativen können auf lokaler Ebene ein positives Narrativ in Sachen Integration entwickeln,** in dem sie die Vorteile einer vielfältigen Gesellschaft für die Region hervorheben und die Bevölkerung mitnehmen.
- **Ein Gelegenheitsfenster steht für Kreise und Kommunen offen. Der Handlungsdruck auf sie steigt.** Denn die sozioökonomische und demografische Entwicklung verschärfen die regionalen Disparitäten. Gleichzeitig erhalten vielerorts politische Positionen vermehrt Zuspruch, die sich gegen Vielfalt und Zuwanderung richten und Teilhabe als exklusives Gut begreifen. Eine teilhabeorientierte Integrationsarbeit kann Teil der Antwort sein, um der rechten Stimmungsmache ihren Nährboden zu entziehen. Dabei kommt Kreisen und Kommunen zugute, dass eine Mehrheit der Bevölkerung Vorteile und Potenziale in einer vielfältigen Gesellschaft sieht. Ein größerer Teil der Menschen als noch vor zehn Jahren ist sich bewusst darüber, dass viele Mitbürger:innen in ihrem Alltag Diskriminierung erfahren und in ihrer Teilhabe behindert werden und fordert von Politik und Verwaltung, dagegen anzugehen.

1 | TEILHABE UND INTEGRATION: WARUM NICHT FÜR ALLE?

Seit Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine 2022 und den dadurch ausgelösten großen Fluchtbewegungen debattieren Politik und Gesellschaft in Deutschland einmal mehr darüber, was die kommunale Integrationsarbeit leisten kann und soll. Seit 2015 haben viele Landkreise und kreisfreie Städte ihre Integrationsarbeit aktualisiert und verfolgen neue Ansätze, die auf Teilhabe für alle Einwohner:innen abzielen. Diese Studie beleuchtet sie genauer.

2024 steht ein Superwahljahr an. Die Bürger:innen mischen die politischen Kräfteverhältnisse dann gleich auf mehreren Ebenen neu. Neben dem Europäischen Parlament und drei Landtagen können sie in acht Flächenländern auch ihre Kreis- und Gemeindevertretungen neu wählen.¹ Aktuell treiben Energie, Versorgung und Klima zwei Fünftel der Bevölkerung um. Das zeigen die Daten des Politbarometers der Forschungsgruppe Wahlen. Diese belegen ebenfalls: Einem Fünftel der Bevölkerung brennen die Themen Flucht und Integration zunehmend unter den Nägeln – Tendenz steigend.² Den kommunalen Alltag bestimmen diese Themen landauf, landab bereits jetzt für die Kreis- und Gemeindeverwaltungen.^{3,4} Wie gut die Integrationsarbeit vor Ort gelingt, dürften die Einwohner:innen im kommenden Jahr also mit in die Waagschale für ihre Wahlentscheidung werfen.

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und die dadurch ausgelösten Fluchtbewegungen stellten Kreise und Kommunen vor die Herausforderung, schnelle und unbürokratische Hilfe zu leisten. Die gute Nachricht: Es gelang genau die unkomplizierte Unterstützung bereitzustellen, die etwa Geflüchtetenorganisationen und Wohlfahrtsverbände

seit Jahren ohnehin forderten. Ukrainische Geflüchtete erhielten rasch einen Aufenthaltsstatus, konnten eine Arbeit aufnehmen und erlangten Anspruch auf Bürgergeld. Den Menschen im Land machte das eindrücklich klar: Vieles ist möglich, auch in kurzer Zeit. Die Situation warf damit aber auch die Frage auf, warum etwa andere Geflüchtete nicht von den Verbesserungen profitieren sollten.

Dieser Missstand dürfte im vergangenen Jahr viele Gespräche und Diskussionen bestimmt haben – von Mitarbeitenden in Beratungsstellen und Kreisverwaltungen bis hin zu Ehrenamtlichen in migrantischen Selbstorganisationen. Vor allem aber von all jenen, die seit Monaten oder Jahren um ähnliche Teilhabechancen kämpften. Teilhabehörden stehen dabei nicht nur Geflüchteten im Weg, sondern vielen anderen benachteiligten Bevölkerungsteilen. Der ungleiche Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Leistungen des Staates oder mehr Selbstbestimmung weist schon auf eine Grundfrage hin, die unserem Forschungsprojekt zugrunde liegt: Geht es bei Integration nicht eigentlich um alle Menschen, unabhängig von ihrem Pass?

Ein Teil der Integrationsverantwortlichen in Landkreisen und Städten – deren Integrationskonzepte und ihre Praxis dieses Forschungsprojekt untersucht hat – beantwortet diese Frage mit einem klaren ja. Sie wollen mit der Integrationsarbeit nicht nur Menschen mit internationaler Biografie integrieren, sondern dazu beitragen, möglichst allen Bewohner:innen vergleichbare Teilhabechancen zu ermöglichen. Ihre strategischen Überlegungen und konkreten Maßnahmen halten sie dabei in teilhabeorientierten Integrationskonzepten fest.

Was heißt Teilhabe?

Für diese Studie fassen wir den Begriff Teilhabe weit und verstehen darunter zum einen den Zugang zum sozialen Gemeinwesen und dessen Errungenschaften. Dazu gehören neben dem passiven und aktiven Wahlrecht etwa eine gute Bildung sowie später eine der Ausbildung entsprechende Arbeit, die genug zum Leben einbringt, eine bezahlbare Wohnung oder eine ausreichende Gesundheitsversorgung. Auch ein schneller Internetzugang zählt heutzutage dazu. Nicht zuletzt spielen für die Menschen auch Freizeiteinrichtungen eine wichtige Rolle – vom Schwimmbad über den Sportverein bis zum Theater oder Freiräumen, in denen sie auch ohne Geld ihren Interessen nachgehen und sich mit anderen austauschen.⁵ Ob und wie die Menschen diesen Zugang zum Gemeinwesen auch wahrnehmen, ist ihnen überlassen, aber Hürden sollten ihnen nicht im Weg stehen. Durch gesellschaftliche Teilhabe können die Menschen somit ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und ihre Interessen und Talente entfalten.⁶

Doch bislang richtet sich ihre Integrationsarbeit nur zum Teil an alle Menschen. Die Trennung zwischen Eingewanderten, ihren Nachkommen und der ansässigen Bevölkerung prägt nach wie vor die Integrationsdebatte. Dabei profitieren Menschen unabhängig von ihrer Herkunft, etwa wenn sie Unterstützung erhalten, um sich auf dem Wohnungsmarkt zurechtzufinden, wenn Gesundheitseinrichtungen professionell und diversitätssensibel arbeiten oder der Gang zu einer Behörde nicht automatisch Stress und Angst auslöst. Teilhabeorientierte Integrationsarbeit will diese Trennung daher überwinden und stattdessen den Fokus auf die wichtigste Frage lenken: Wer braucht was, um gleichberechtigt am Stadt- oder Dorfleben teilzuhaben?

Das Projekt „Teilhabe für alle – Kommunale Integrationsarbeit nicht nur für Zugewanderte“

Hier setzt unser Forschungsprojekt an. Seit 2020 haben wir untersucht, wo Landkreise und Städte das Motto „Alle sollen teilhaben“ bereits in Konzepten festgehalten haben, welche Ziele und Maßnahmen sie darin aufzuführen und wie die Integrationsarbeit in der Praxis aussieht. In der ersten Phase 2021 recherchierten wir die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Integrationskonzepte auf Kreisebene und werteten deren regionale Verteilung und Inhalte aus.⁷

Während der zweiten Phase stand die Integrationsarbeit vor Ort im Fokus. Wie setzen die Verantwortlichen ihre teilhabeorientierten Ansätze in der Praxis um? Zwischen Dezember 2021 und Frühjahr 2023 sprachen wir an sechs ausgewählten Standorten mit Vertreter:innen der Verwaltungen, von Trägern der Integrationsarbeit, migrantischen Selbstorganisationen, anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie mit Teilnehmenden einzelner Angebote (→ siehe Kapitel Methodische Anmerkungen). Die Erkenntnisse aus beiden Projektphasen diskutierten wir in zwei Expert:innenworkshops mit Verantwortlichen aus der Praxis sowie Vertreter:innen von Kommunalverbänden.⁸

Die Interviews, Besuche vor Ort und die vielen anregenden Diskussionen an den sechs ausgewählten Standorten gewährten uns einen vertieften Einblick in die kommunale Integrationsarbeit. Die Ergebnisse unserer Untersuchung haben wir in den folgenden Kapiteln zusammengefasst und diskutieren am Schluss, wo die Potenziale, aber auch die Herausforderungen teilhabeorientierter Integrationsarbeit für Landkreise und kreisfreie Städte liegen.

2 | TEILHABECHANCEN IN STADT UND LAND

Ein Teil der deutschen Landkreise und kreisfreien Städte steht vor enormen Herausforderungen: Sie müssen die regional höchst unterschiedliche demografische und sozioökonomische Entwicklung bewältigen und gleichzeitig die Daseinsvorsorge organisieren. Eine teilhabeorientierte Integrationsarbeit kann einen Beitrag dazu leisten. Unter welchen Rahmenbedingungen erproben die Verantwortlichen entsprechende Ansätze?

Die Clusteranalyse

Wer sich Teilhabe für alle auf die Fahne schreibt, muss auch wissen, ob und wie gut die lokale Bevölkerung in all ihrer Vielfalt am gesellschaftlichen Leben teilhaben kann. Dies zu messen, ist eine Herausforderung, denn die Menschen verstehen unter Teilhabe sehr unterschiedliche Dinge. Dennoch lassen sich einige objektive Einflussfaktoren bestimmen, die alle Menschen betreffen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß: Wie viel Einkommen haben etwa Haushalte im Schnitt zur Verfügung? Welche finanziellen Spielräume haben die Kommunen für freiwillige Aufgaben, also um ein Jugendzentrum oder interkulturelle Beratungsangebote zu betreiben? Wie einfach lassen sich Apotheke, Supermarkt oder Oberschule erreichen? Diese und andere Indikatoren haben wir uns systematisch in einer Clusteranalyse angesehen. Sie fasst Städte und Landkreise mit ähnlichen Teilhabechancen zu möglichst homogenen Gruppen zusammen (→ siehe Kapitel Methodische Anmerkungen).

Die Clusteranalyse zeigt, dass sich die Teilhabechancen zwischen Deutschlands Regionen erheblich unterscheiden. Zunächst teilen sich die Landkreise und kreisfreien Städte in eher ländliche und eher städtische Cluster auf. Besonders die Versorgungslage trennt sie voneinander. Wer in den Großstädten samt attraktivem Umland wohnt,

kommt meistens zu Fuß an alle Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs. In Dörfern und Kleinstädten sieht das häufig anders aus. Dort sind die Menschen auf ihr Auto angewiesen, um ins nächste Zentrum zu gelangen. Wer wenig Geld und kein Fahrzeug hat, muss mit den wenigen Busfahrten am Tag vorliebnehmen. Die städtischen Räume ziehen zudem aus ganz Deutschland sowie auch international viele junge, qualifizierte Menschen an, die dort studieren, ihre Ausbildung absolvieren oder arbeiten. Ländliche Gemeinden sind für Migrant:innen nach wie vor häufig weniger attraktiv und viele junge Menschen, die dort aufwachsen, wandern früh ab.

Einigen ländliche Regionen Ostdeutschlands, sowie Teilen von Rheinland-Pfalz und des Saarlands droht eine Abwärtsspirale: Die gut gebildeten jungen Bewohner:innen wandern früh ab und kehren selten zurück. Durch die Abwanderung sinken die Steuereinnahmen und die Nachfrage sinkt, sodass die Kommunen und Kreise nur begrenzt freiwillige Integrationsangebote wie beispielsweise eine zusätzliche Beratung für Azubis, die Unterstützung benötigten, bereitstellen. Auch mit einem attraktiven Kulturangebot oder regelmäßigen Busverbindungen können sie dann selten aufwarten. Eine Zukunft im Dorf oder in der Kleinstadt wird so für die nächste Generation unattraktiver.¹ Diese Entwicklung ist allerdings keinesfalls programmiert, sondern zeigt vor allem

auf, wo Handlungsbedarf für Politik und Gesellschaft liegt.² Einige prosperierende Landkreise – vor allem in Teilen Baden-Württembergs, Südbayerns oder Westfalens – können den Nachwuchs eher vor Ort halten und auch neue (internationale) Einwohner:innen gewinnen. Das liegt auch daran, dass die vielen mittelständischen Firmen für gutbezahlte Arbeitsplätze und hohe kommunale Steuereinnahmen sorgen.³

Doch auch zwischen den Städten besteht ein starkes Gefälle. So verdient ein Haushalt in München oder Stuttgart im Schnitt erheblich mehr als einer in Gelsenkirchen oder Bremerhaven. Während vor allem Metropolregionen im Süden der Republik starke Wirtschaftsstandorte sind, haben viele Städte Ostdeutschlands, des Saarlands und des Ruhrgebiets einen einschneidenden Strukturwandel hinter sich. Das schlägt sich in den kommunalen Steuereinnahmen, Berufsperspektiven und im Anteil jener Menschen nieder, die sich ihre Mahlzeit bei der Tafel abholen müssen.

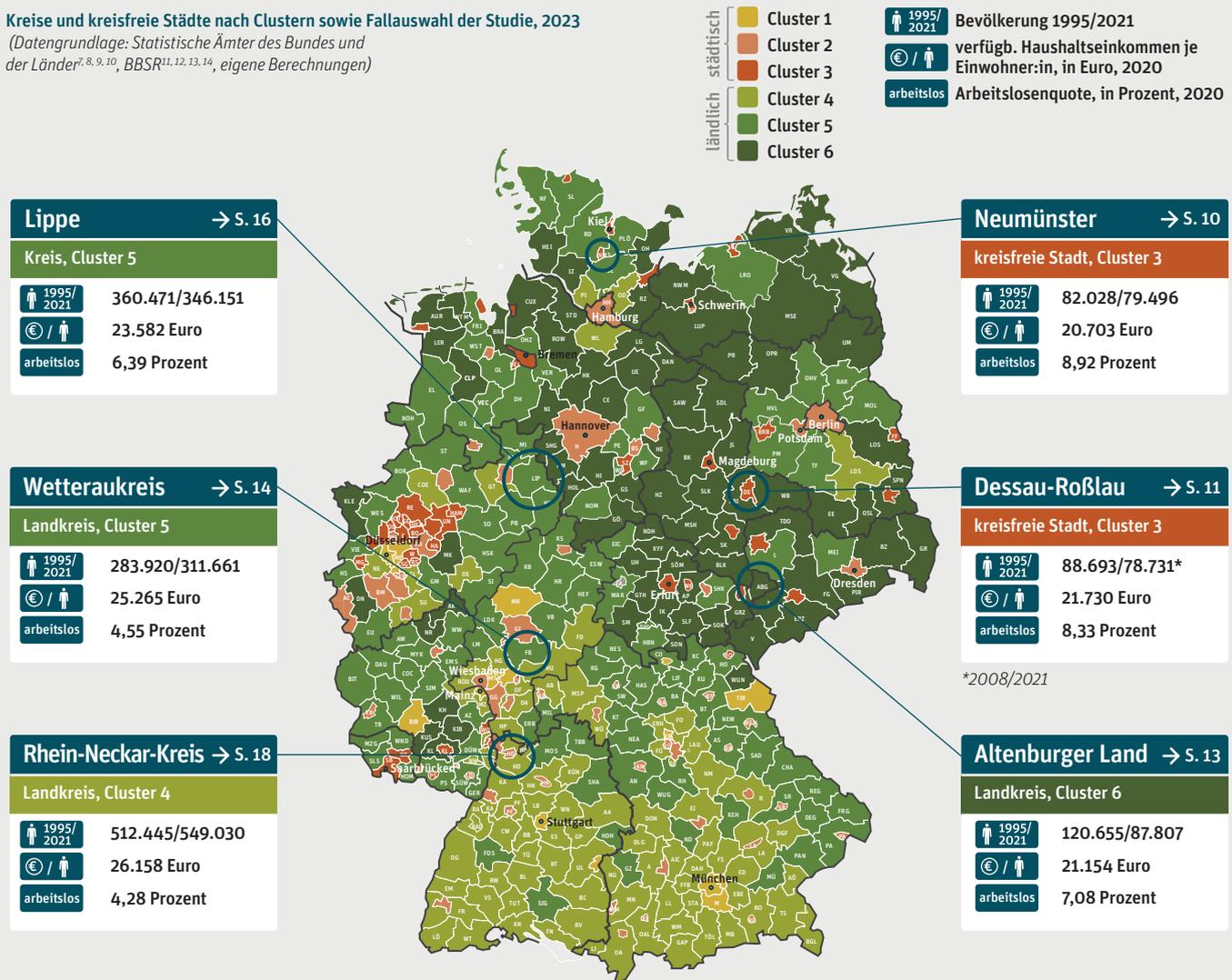
Sowohl in der Stadt als auch auf dem Land gilt: Wo es schlecht um die Teilhabechancen steht, sind junge Menschen schon bei der Bildung benachteiligt. In 40 der 400 Kreise und Städte erreichen zwischen 10 und 16 Prozent der Schüler:innen nicht einmal den Hauptschulabschluss.⁴ Gerade Kinder von Eingewanderten schneiden in PISA-Tests immer wieder schlechter ab als

Ungleiche Teilhabechancen prägen das Land

Die Clusteranalyse fasst kreisfreie Städte und Landkreise mit ähnlichen Teilhabechancen in Gruppen zusammen. Daraus lassen sich sechs Cluster voneinander abgrenzen. Zu den Clustern eins bis drei zählen insbesondere Städte und ihr Umland, zu den Clustern vier bis sechs eher ländliche Kreise. Innerhalb dieser Gruppen sind die Teilhabechancen im städtischen Cluster eins und im ländlichen Cluster vier am besten. Diese sind am stärksten im Südwesten Deutschlands vertreten. Im städtischen Cluster zwei und ländlichen Cluster fünf bestehen Schwierigkeiten bei einzelnen Teilhabeindikatoren wie Arbeitslosigkeit oder Jugendlichen, die ohne Abschluss die Schule verlassen. Im städtischen Cluster drei sowie dem ländlichen Cluster sechs haben die Einwohner:innen im Vergleich zu den anderen Clustern geringere Teilhabechancen. Besonders häufig finden sich diese Cluster in den vom Strukturwandel geprägten Regionen wie dem Ruhrgebiet oder Teilen des Saarlands sowie in weiten Teilen der ostdeutschen Bundesländer.

Kreise und kreisfreie Städte nach Clustern sowie Fallauswahl der Studie, 2023

(Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder^{7, 8, 9, 10}, BBSR^{11, 12, 13, 14}, eigene Berechnungen)



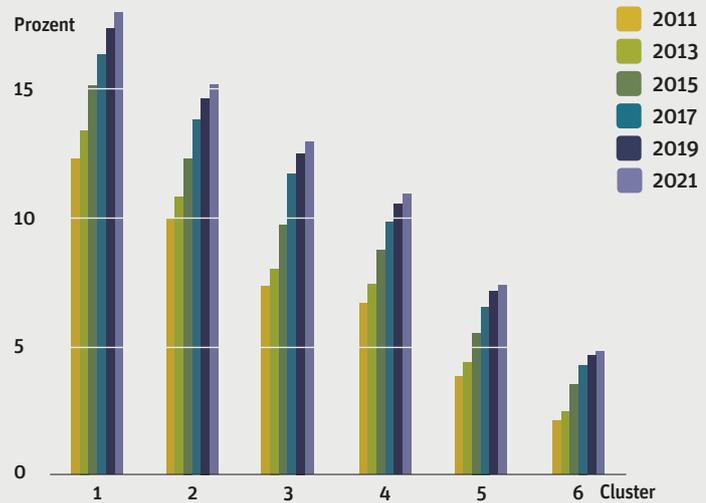
andere Schüler:innen. Der Grund dafür ist, dass sie deutlich häufiger aus Familien mit geringem Einkommen stammen. In Deutschland hängt der schulische Erfolg stärker als in anderen Ländern von der sozioökonomischen Herkunft ab.⁵ Menschen, denen ein guter Abschluss und wichtige Kompetenzen fehlen, haben erheblich schlechtere Chancen auf eine gut bezahlte Arbeit und sind später häufig auf staatliche Transferleistungen angewiesen. So werden ungleiche Teilhabechancen an die nächste Generation „vererbt“.⁶

Im Projektverlauf haben wir zwei Clusteranalysen gerechnet, eine im Jahr 2021 und eine weitere 2023 mit entsprechend aktualisierten Daten. Unsere Fallbeispiele deckten dabei sowohl bei der ersten als auch bei der zweiten Clusteranalyse vier von sechs Clustern ab und spiegeln somit eine große Bandbreite unterschiedlicher Ausgangssituationen wider, um einen teilhabeorientierten Ansatz in der Integrationsarbeit zu verfolgen.

Alle Regionen werden internationaler

Durchschnittlicher Anteil von Ausländer:innen an der Gesamtbevölkerung nach Cluster, in Prozent, 2011 bis 2021

(Datengrundlage: Statistisches Ämter des Bundes und der Länder¹⁵, eigene Berechnung)



Die Durchschnittswerte der Indikatoren in den sechs Clustern im Überblick

	städtisch			ländlich		
	1	2	3	4	5	6
Lebenserwartung, in Jahren, 2020	81,7	81,2	79,9	82,2	81,2	80,3
Anteil der Schulabgänger:innen ohne Abschluss an allen Absolvent:innen, in Prozent, 2020	4,5	5,6	8,1	4,6	5,6	8,7
Arbeitslosenquote nach SGB-II der unter 65-jährigen Bevölkerung, in Prozent, 2020	5,2	6,2	9,4	3,6	4,3	6,4
kommunale Steuereinnahmekraft je Einwohner:in, in Euro, 2021	2.173,9	1.214,5	851,2	1.230,9	950,4	762,6
jährliches verfügbares Einkommen je Einwohner:in, in Euro, 2020	26.165,8	23.365,0	20.788,5	26.137,6	23.596,2	21.950,7
Versorgungsindex	4,4	5,2	5,3	2,5	1,0	1,0
durchschnittlicher jährlicher Wanderungssaldo der 18- bis 29-Jährigen je 1.000 Einwohner:innen der Altersgruppe, 2017 bis 2021	31,7	32,9	18,1	-0,3	-7,1	-11,6
Zahl der Kreise	14	55	49	88	115	79

Wo die Menschen leben, in welchem Bundesland, Kreis und in welcher Stadt, ob sie in urbanen oder peripheren ländlichen Gegenden ansässig sind, wirkt sich darauf aus, welche Teilhabechancen ihnen offenstehen, wie auch die Clusteranalyse in dieser Studie zeigt. Ein Wohlstands- und Teilhabegefälle besteht sowohl zwischen als auch innerhalb einiger Regionen.^{16, 17, 18, 19} Diese ganz unterschiedlichen Gegebenheiten in den Regionen bilden die Rahmenbedingungen, unter denen die Verantwortlichen ihre teilhabeorientierte Integrationsarbeit organisieren. Im Folgenden greifen wir fünf Einflussgrößen heraus, die sich in unseren Interviews als zentrale Faktoren herauskristallisierten: Die demografische Entwicklung, die finanzielle Lage der Kreise und Kommunen, die Themenkonjunktur, das ehrenamtliche Engagement sowie die Bundes- und Landespolitik.

2.1 Demografische Entwicklung

Der demografische Wandel spiegelt die Unterschiede in der regionalen Entwicklung wider. Während der hessische Wetteraukreis unweit von Frankfurt zwischen 1995 und 2021 um etwa zehn Prozent wuchs, verlor das thüringische Altenburger Land etwas mehr als ein Viertel seiner Einwohner:innen. Nur sieben Kreise und kreisfreie Städte schrumpften im selben Zeitraum noch stärker, darunter beispielsweise der Landkreis Anhalt-Bitterfeld und die Stadt Suhl.²⁷ Nach der Wende waren es insbesondere die ostdeutschen Flächenländer, denen viele Menschen den Rücken kehrten – insgesamt etwa 2,2 Millionen.²⁸ Auch die künftige Bevölkerungsentwicklung trennt nicht nur Ost und West, sondern ebenso die beliebten Großstädte samt Umland und die entlegenen ländlichen Regionen. So dürften Frankfurt und Hamburg laut einer Bevölkerungsprognose des Berlin-Instituts bis 2035 um über zehn Prozent wachsen, Leipzig sogar um knapp unter 17 Prozent. Die Bevölkerung der Landkreise an den Rändern Brandenburgs oder im

KREISFREIE STADT NEUMÜNSTER

Starke Zivilgesellschaft und lebendige Zusammenarbeit

Neumünster ist eine übersichtliche Stadt. Wer hier aus dem Bahnhofsgebäude tritt, steht fast direkt in der Innenstadt mit breiter Fußgängerzone, dem Rencks-Park und der Schwale, die hier fließt und einen kleinen Teich mit Wasser versorgt. Auch die Einwohner:innenzahl ist überschaubar. 2021 lebten 79.496 Menschen in der Stadt, die etwa auf halber Strecke zwischen Hamburg und Kiel liegt. Ihre Zahl hat sich seit 1995 unter unseren Fallbeispielen am wenigsten verändert, nur um drei Prozent ist die Bevölkerung geschrumpft.²⁰ Neumünster konnte aber auch neue Einwohner:innen hinzugewinnen. Viele kamen während der erhöhten Fluchtzwanderung in den Jahren 2015/2016 hinzu. Das zeigt auch die Anzahl der in der Stadt vertretenen Nationalitäten: 114 waren es im Jahr 2018. Die Neumünsteraner:innen ohne deutschen Ausweis haben am häufigsten einen türkischen, bulgarischen, polnischen, rumänischen oder syrischen Pass.²¹

Nur wenige Gehminuten von der Innenstadt entfernt befindet sich das Vicelinviertel, das uns ein:e Interviewpartner:in als sozialen Brennpunkt beschreibt, weil die Lebensbedingungen schlechter seien als in anderen Stadtteilen und viele sozioökonomisch schlechtergestellte Menschen hier lebten. Andere beschreiben es als Neumünsteraner Kreuzberg. Die Analogie ist nachvollziehbar. 2023 wird hier das AJZ Neumünster, eines der ältesten selbstverwalteten Jugendzentren Europas, seinen neuen Standort in einer alten Textilfabrik beziehen.²² Vor allem sind im Vicelinviertel aber auch viele Projekte, Vereine oder engagierte Einzelpersonen zuhause, die die Arbeit für mehr Teilhabe in Neumünster aktiv mitgestalten. Dazu gehört etwa der

Verein Türkische Gemeinde Neumünster e.V.²³, der unter anderem aus dem schon Mitte der 1970er Jahre gegründeten Türkischen Arbeiterverein hervorging oder der Sozialdienst Muslimischer Frauen e.V.²⁴, der sich für Partizipation, Inklusion und Empowerment stark macht. Sie begleiten etwa Pat:innenschaften zwischen Ehrenamtlichen und Geflüchteten oder sozioökonomisch schlechtergestellten Menschen. Das Engagement für mehr Teilhabe und eine offene Gesellschaft ist hier im Viertel stark verankert.

Bei der Stadt unterstützt das „Team Integration“ die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, koordiniert das rege Treiben in der Integrationslandschaft, gibt Impulse an die Partner:innen und nimmt Anregungen und Probleme aus der Praxis auf, um sie in die Verwaltung zu spielen. Ein wichtiges Gremium für diese Arbeit ist das „Forum der Vielfalt“²⁵, eine Plattform für Dialog und Zusammenarbeit im Bereich Integration und Teilhabe. Die Mitglieder – Menschen mit und ohne internationale Biografie sowie Vereine und Organisationen, die in der Stadt aktiv sind – können unter anderem Anträge zu diesen Themen in die Ausschüsse der Stadt einbringen. Und auch an der Umsetzung des Integrationskonzeptes ist das Forum laut Satzung beteiligt. Das letzte Konzept hat sich die Stadt 2015 gegeben.²⁶ Ein neues ist derzeit in Arbeit.

Norden Sachsen-Anhalts dürften dagegen um rund ein Fünftel schrumpfen. Ein ähnliches Bild bieten die Kreise in Nordhessen und der Südwestpfalz.²⁹ Zwar gelang es zuletzt auch einzelnen entlegeneren Regionen vor allem junge Familien und Berufsstarter:innen anzuziehen, doch die grundsätzlichen demografischen Trends bestehen weiter.³⁰ Künftig wird in den meisten Regionen Deutschlands die Anzahl der Arbeitskräfte sinken und die Bevölkerung altern. Denn die geburtenstarken Jahrgänge gehen bis Anfang der 2030er Jahre sukzessive in Rente. Die nachfolgenden Kohorten können diese Lücken zahlenmäßig nicht schließen.³¹

Die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung erleben die Menschen in ihrem Alltag: Während sie in der Großstadt nur zehn Minuten warten, wenn ihnen der Bus vor der Nase wegfährt, müssen sie ihre Erledigungen in vielen ländlichen Gegenden nach den zwei oder drei täglichen Abfahrten planen. Dorfläden, Gaststätten und Kneipen schließen, weil die Kundschaft fehlt. Und Ärzt:innen finden keinen Nachwuchs, der die Praxen übernehmen möchte. Kurz: Wenig hält die Menschen dort, wo sie keine Perspektive für sich sehen. Vor allem die gut qualifizierten Jüngeren wandern weiterhin eher in die Großstädte mit einer größeren Auswahl an Jobs, vielfältigem Kulturangebot sowie Universitäten und Hochschulen ab.^{32, 33} Die Vielzahl an Herausforderungen erschwert es Kreisen und Städten, allen Menschen mehr Teilhabe zu ermöglichen und macht eine teilhabeorientierte Integrationspolitik umso bedeutsamer, da sie die gesamte Bevölkerung mit ihren Bedarfen in den Blick nimmt.

KREISFREIE STADT DESSAU-ROßLAU

Schrumpfen, altern und vielfältiger werden

Aus demografischer Sicht hat es Dessau-Roßlau nicht leicht. Wie viele andere ostdeutsche Städte und Kreise kämpft auch die an Elbe und Mulde gelegene Stadt im Osten Sachsen-Anhalts mit den Folgen einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung. Das galt schon vor der Fusion von Dessau und Roßlau zu einer Stadt im Jahr 2007 und gilt auch weiterhin. Seit 2008 ist die Bevölkerung um rund elf Prozent auf 78.731 Einwohner:innen im Jahr 2021 geschrumpft und ihr Durchschnittsalter lag zuletzt bei etwas über 50 Jahren.^{36, 37} Dessau-Roßlau hat damit nach Suhl in Thüringen die älteste Bevölkerung unter den Kreisen und kreisfreien Städten in Deutschland. Die Unternehmen spüren den Fachkräftemangel schon heute, zudem gehen viele Arbeitnehmer:innen demnächst in Rente. Die Stadt macht sich bereits Gedanken darüber, wie sie die Daseinsvorsorge angesichts der zunehmenden Alterung weiterhin gut aufrechterhalten kann.

Gleichzeitig wird die Bevölkerung vielfältiger. Menschen aus rund 120 Ländern leben derzeit in Dessau-Roßlau. Der Anteil von Menschen ohne deutschen Pass hat sich von 2008 bis 2020 auf zuletzt knapp neun Prozent fast vervierfacht.³⁸ Menschen mit Migrationshintergrund machten zuletzt 10,7 Prozent aus.³⁹ Auch wenn diese Zahlen vergleichsweise niedrig sind – Zuwanderung ist in Dessau-Roßlau kein ganz neues Thema. Wie in vielen anderen Städten und Regionen der ehemaligen DDR lebten und arbeiteten auch im heutigen Dessau-Roßlau sogenannte Vertragsarbeiter:innen, beispielsweise aus China, Angola oder Mosambik.⁴⁰ Heute haben viele Einwohner:innen einen ukrainischen, syrischen, polnischen oder afghanischen Pass.⁴¹

Noch bevor die Stadt ein Integrationskonzept aufgesetzt hat, haben migrantische Selbstorganisationen und Initiativen begonnen, das Zusammenleben vor Ort zu gestalten. Neben größeren und kleineren Vereinen, Initiativen und Gruppen betreibt aktuell auch der Landesverband der Migrantenorganisationen Sachsen-Anhalt (LAMSA) e.V. einen Standort in der Innenstadt. Als Dachverband unterstützt LAMSA beispielsweise Menschen dabei, neue Vereine zu gründen, berät und hilft ehrenamtlich Aktiven bei Problemen und Konflikten und vertritt die Interessen seiner Mitglieder.⁴² Menschen mit und ohne internationale Biografie arbeiten inzwischen eng und aktiv zusammen – auch weil Rechtsextremismus, rassistische und menschenfeindliche Gewalt das Zusammenleben vor Ort immer wieder erschüttert haben: So gehören der Mord an Alberto Adriano im Jahr 2000 durch drei Neonazis, der offiziell nie aufgeklärte Tod von Oury Jalloh in einer Dessauer Polizeizelle im Jahr 2005 sowie der Mord an Hans-Joachim Srbzesny 2008 durch zwei Rechtsextremisten zur Geschichte der Stadt.^{43, 44}

Lange Zeit haben Migrant:innenorganisationen gefordert, dass die Verwaltung sich den Themen Integration, Teilhabe und Antirassismus ernsthaft annimmt. Inzwischen existiert mit dem Integrationsbüro ein wichtiger Partner in der Stadtverwaltung für Vereine, Gruppen und Einzelpersonen, die vor Ort aktiv mitgestalten. Die Mitarbeitenden sind innerhalb der Verwaltung wesentliche Verfechter davon, dass die Stadt Zuwanderung braucht und dass Teilhabe für alle als Grundidee in alle Regelsysteme gehört. Seit 2018 liegt auch ein vom Stadtrat beschlossenes Integrationskonzept vor, das diese Ideen aufgreift. Dessau-Roßlau hat sich auf den Weg gemacht.

Kreise und Städte können von Zuwanderung profitieren

Wie sich die demografische Entwicklung fortsetzt, hängt in erheblichem Maße vom Faktor Zuwanderung ab. Das illustriert ein kurzes Beispiel: Im Zeitraum zwischen 1995 und 2020 starben im baden-württembergischen Rhein-Neckar-Kreis, der Heidelberg umschließt, seit 2003 jedes Jahr mehr Menschen als Kinder zur Welt kamen. Die Bevölkerung hätte demnach gemessen an dieser Kennziffer, dem *natürlichen Saldo*, schrumpfen müssen. Doch sie wuchs um sieben Prozent. Der Grund dafür: Der Kreis konnte jedes Jahr einen positiven Wanderungssaldo verzeichnen, es zogen also mehr Menschen zu als fort.³⁴ Gerade ländliche Regionen, die mit den Folgen von Alterung und Abwanderung kämpfen, könnten davon profitieren, wenn wieder mehr Menschen im Rathaus ihren Wohnsitz anmelden. Die Zuwanderung könnte den Mangel an Arbeitskräften zumindest teilweise verringern und würde dazu beitragen, Schulen, Busse, Geschäfte oder die Gemeinschaftspraxis im Ort zu erhalten.

Kreise und Städte kommen deshalb nicht umhin, ihre Arbeit auf eine vielerorts schon heute vielfältige Gesellschaft einzustellen. Die Frage, wie die örtliche Bevölkerung, die Zivilgesellschaft und die Institutionen mit gesellschaftlicher Vielfalt umgehen, wie gut sie allen Menschen umfassende Teilhabe ermöglichen, gewinnt somit an Bedeutung. Das liegt auch daran, dass Unternehmen aber auch Kreise und Städte sie zunehmend als ökonomischen Standortfaktor betrachten – ein schlagendes Argument, wo Kommunen nicht zuletzt um Mittel und Menschen konkurrieren müssen. Ein Instrument, um dieser Situation zu begegnen: Teilhabeorientierte Integrationspolitik. Sie kann aber nur dann einen Beitrag dazu leisten, dass mehr Menschen in möglichst vielen Lebensbereichen teilhaben können, wenn Kreis- und Stadtspitzen sie als politisch wichtige Strategien anerkennen und mit entsprechenden Ressourcen ausstatten.³⁵

2.2 Finanzielle Lage

Am 26. und 27. April 2023 kamen die Integrationsminister:innen der Länder zu ihrer 18. Konferenz zusammen. Auf der Tagesordnung standen Unterstützungsleistungen für Geflüchtete wie Sprachkurse, Wohnraum und ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt. Schon vor Beginn der zweitägigen Veranstaltung war aber klar, dass vor allem Finanzierungsfragen die Debatten dominieren würden. Entsprechend machte der hessische Sozial- und Integrationsminister sowie Vorsitzender der Integrationsministerkonferenz Kai Klose klar, „die verstetigte und dauerhafte Beteiligung des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen“ sei geboten.⁴⁵ Die Bedarfe in den Kreisen und Gemeinden sind derzeit groß, denn seit Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine haben viele Menschen in Deutschland Schutz gesucht. Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass Ende 2022 rund drei Millionen Schutzsuchende in Deutschland lebten, darunter mehr als eine Million Ukrainer:innen.⁴⁶

Dass Länder, Kreise und Gemeinden eine bessere finanzielle Ausstattung fordern, um die Aufgaben der Integrationsarbeit wahrzunehmen, ist nichts Neues. In der Migrationsgeschichte Deutschlands finden sich immer wieder Beispiele dafür, dass Landkreise und Kommunen sich finanziell überfordert sahen. So machten einzelne Kommunen und Dachverbände wie der Deutsche Städte- und Gemeindebund im Nachgang der erhöhten Zuwanderung 2015/2016 auf fehlende Mittel aufmerksam.⁴⁷ Auch zu Beginn der 1990er Jahre standen Finanzierungsfragen im Raum, als die Zuständigkeit für die Gruppe der Spätaussiedler:innen vom Bund an die Kommunen über ging.⁴⁸ Diese Beispiele illustrieren eine strukturelle Herausforderung, die sich keinesfalls nur auf einzelne Gruppen zugewanderter Menschen beschränkt. Im Rahmen einer teilhabeorientierten Integrationsarbeit betrifft sie zumindest theoretisch alle Menschen, die Angebote benötigen und nutzen.

Finanzierung der Integrationsarbeit fordert Kreise und Städte kontinuierlich heraus

Neben den Zuwendungen, die Bund und Länder für die kommunale Integrationsarbeit bereitstellen, finanzieren die Kreise und Kommunen einen Teil auch über Eigenmittel aus den Gewerbesteuererträgen oder der Kreisumlage. Doch Integration ist eine freiwillige kommunale Aufgabe und so wirkt sich die wirtschaftliche Situation der Kreise und Städte unmittelbar auf diesen Arbeitsbereich aus. Gerade in Zeiten knapper Kassen rutscht das Ziel, den Einwohner:innen mehr Teilhabe zu ermöglichen, weiter nach unten auf der kommunalen To-Do-Liste.⁴⁹ Ob ein „Mietführerschein“, der Jugendliche und Neuzugewanderte gleichermaßen auf den Umgang mit Mietmarkt und Vermieter:innen vorbereitet, wirklich notwendig ist, wenn das Geld an vielen Ecken fehlt, steht dann rasch in Frage. Insbesondere Regionen, die mit bröckelnder Infrastruktur und schwacher Wirtschaft zu kämpfen haben, dürften mit freiwilligen Aufgaben schnell überfordert sein, die über Grundlegendes wie zum Beispiel die Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten hinausgehen. In diesen Fällen kommt den Landkreisen eine umso größere Bedeutung zu, weil sie aktiv unterstützen und die Integrationsarbeit koordinieren können.⁵⁰

Wo es aber an einer dauerhaften und ausreichenden Finanzierung der Integrationsarbeit fehlt, stellt sich die Frage: Woher soll das Geld kommen, um die geplanten Projekte umzusetzen? Inzwischen haben dabei Fördermittel ein erhebliches Gewicht. Laut dem KfW-Kommunalpanel machten sie Ende 2022 rund ein Fünftel der gesamten kommunalen Investitionssumme aus und standen damit an zweiter Stelle nach Kommunalkrediten, deren Anteil bei einem Viertel lag.⁵² Fördermittel können einem teilhabeorientierten Ansatz dabei einerseits zugutekommen, wenn die Verantwortlichen so die Möglichkeit erhalten, neue Ideen und Ansätze zu erproben. Andererseits hemmen

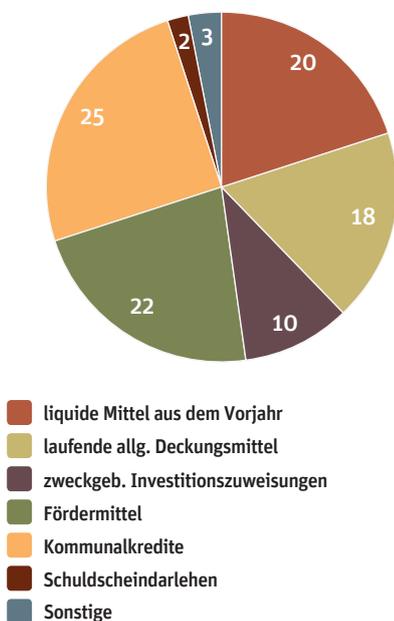
sie die Integrationsarbeit allgemein, weil die Förderdauer oft kurz ist und die aufwendige Antragsstellung die Kapazitäten der Mitarbeitenden bindet. Darüber hinaus sind die Förderprogramme oft auf enge Zielgruppen ausgerichtet, sodass gerade Kernelemente teilhabeorientierter Integrationsarbeit – möglichst offene Angebote – mit diesen Einschränkungen nur schwer umzusetzen sind. Dem Anspruch von Integration als ein dauerhafter gesamtgesellschaftlicher Prozess steht dies eher entgegen (→ siehe Kapitel 5).

Kommunen am Fördertropf

Allgemein sind Fördermittel ein wichtiges Finanzierungsinstrument für Kreise und Kommunen. Von 2016 bis 2022 schwankte ihr Anteil am Finanzierungsmix zwischen 19 und 27 Prozent. Zuletzt betrug er 22 Prozent, wie die Grafik zeigt. Etwa drei Viertel der im KfW Kommunalpanel befragten Kommunen und Kreise gehen davon aus, dass der Fördermittelanteil 2023 auf einem ähnlichen Niveau bleibt oder steigen wird. In der Integrationsarbeit spielen Fördermittel eine bedeutende Rolle, weil diese stark über geförderte Projekte umgesetzt wird.

Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen an der Investitionssumme, in Prozent, 2022

(Datenquelle: KfW-Kommunalpanel⁵¹)



LANDKREIS ALTENBURGER LAND

Aufbruch mit Hürden

Zwischen Chemnitz, Jena und Leipzig liegt der ostthüringische Landkreis Altenburger Land. In der Kreisstadt Altenburg, die das herrschaftliche Rathaus und ein ebenso pompöses Landratsamt beheimatet, können Besucher:innen sich auch die Erzeugnisse aus der seit Jahrhunderten traditionell angesiedelten Spielkartenproduktion ansehen. Karten wie das berühmte Altenburger Blatt und Spiele aus aller Welt gehören hier seit jeher dazu. Dass Menschen mit internationaler Biografie in die Kreisgemeinden kommen, dort leben und arbeiten, war hingegen zwischen Anfang der 1990er und den beginnenden 2010er Jahren eher eine Seltenheit. Wichtige Faktoren dafür waren nicht zuletzt Deindustrialisierung und Abwanderung in den ersten Jahren nach der Wende.⁵³ Der Anteil von Menschen mit internationaler Biografie lag bis etwa 2012 bei rund einem Prozent und stieg erst danach auf zuletzt knapp über sechs Prozent im Jahr 2022 – unter unseren Fallbeispielen der geringste Wert.⁵⁴

2015 auf dem Höhepunkt der Fluchtzuwanderung nach Deutschland, beschloss das Landratsamt unter der Führung der damaligen Landrätin Michaele Sojka (Die LINKE), die Integrationsarbeit vor Ort auf einen festeren Sockel zu stellen als bislang: Der ostthüringische Kreis richtete erstmals eine hauptamtliche Stelle für eine:n Migrationsbeauftragte:n ein. Bis dahin war diese Stelle ein reines Ehrenamt gewesen.⁵⁵ Ein Grund für die Institutionalisierung der Integrationsarbeit lag auch in dem zunehmenden Zuzug von Geflüchteten.

Seit 2015/16 hat sich viel getan in Sachen Integration und Zuwanderung im Altenburger Land. Die Migrationsbeauf-

tragte wurde zur Integrationsmanagerin, einige Neuzugewanderte gründeten in der Kreisstadt Altenburg einen eigenen Verein und treiben seitdem Dialog und Begegnung mit den Alteingesessenen voran. 2019 veröffentlichte der Kreis darüber hinaus seine „Politischen Leitlinien für die Integration“ und richtete sich damit auch strategisch auf gleichberechtigte Teilhabe für alle Menschen aus.⁵⁶

Der Landkreis und die aktiv an der Integrationsarbeit Beteiligten stehen allerdings vor zahlreichen Hürden. So verließen viele Menschen die Region seit 1995 und die Bevölkerung schrumpfte um etwa 27 Prozent. 2021 lebten noch 87.807 Menschen im Kreis.⁵⁷ Insbesondere junge Bildungswandernde zwischen 18 und 24 Jahren machen sich nach Schule und Ausbildung eher auf in Richtung der attraktiveren Großstädte.⁵⁸ Auch viele der Geflüchteten, die im Altenburger Land ihre ersten Jahre in Deutschland verbringen, ziehen eher weg, wenn sich die Möglichkeit ergibt. Ein Grund dafür sei auch das politische Klima: Diskriminierung und Rassismus schlägt vielen Menschen beinahe täglich entgegen, das berichteten unsere Gesprächspartner:innen.⁵⁹ Die AfD erreichte bei der letzten Kommunalwahl 22,6 Prozent der Stimmen.⁶⁰

Umso wichtiger ist es, dass Einzelpersonen und Gruppen in Initiativen, Vereinen, Beratungsstellen sowie auch im Landratsamt für eine offene Gesellschaft und Gleichberechtigung eintreten und gegen Diskriminierung kämpfen. Mit Blick auf die demografische Entwicklung und den auch hier allort spürbaren Fachkräftemangel, ist der Kreis schließlich auf Zuwanderung angewiesen.

2.3 Themenkonjunktur

Die Integrationsverantwortlichen und ihre Partnerorganisationen in den Kommunen kämpfen nicht nur um finanzielle Ressourcen, sondern fordern auch, dass dem Thema eine angemessene politische Bedeutung zukommt. Welche Priorität Integrationsarbeit vor Ort genießt, kann sich beispielsweise daran zeigen, wo das Thema angesiedelt ist oder wie sehr die Kreis- und Stadtspitzen den Integrationsteams den Rücken stärken.⁶¹ Doch als freiwillige kommunale Aufgabe unterliegt die Integrationsarbeit – ob teilhabeorientiert oder nicht – einer starken Themenkonjunktur, die sich durch innere und äußere Faktoren ergibt. Viele unserer Interviewpartner:innen betonten, dass sich Verwaltungsspitzen, -mitarbeitende sowie auch die Kreisbevölkerung wellenartig mal stärker, mal kaum für ihren Arbeitsbereich interessierten.

Ob und wo Integration auf der kommunalen Agenda steht, hängt auch von aktuellen Ereignissen ab

Innerhalb der Kreis- oder Stadtverwaltungen konkurriert Integration mit anderen Querschnittsthemen um Aufmerksamkeit. So spielen etwa Bildung, Nachhaltigkeit und Klimaschutz derzeit ebenfalls eine große Rolle. Welche Bedeutung die Verwaltungs- und politischen Spitzen dem Arbeitsfeld Integration und Teilhabe beimessen, hängt letztlich auch von ihren jeweiligen politischen Positionen oder Parteiprogrammen ab. Mit den Wahlen alle fünf Jahre kann sich die Ausgangslage für die Integrationsverantwortlichen regelmäßig verändern, beispielsweise indem der Themenbereich von der Amtsspitze zum Sozialdezernat wandert oder umgekehrt.

Auch unvorhergesehene Ereignisse wie Naturkatastrophen und andere Notlagen oder Kriege beeinflussen, ob und wieviel Aufmerksamkeit die Integrationsarbeit erhält. Zuletzt zeigten dies etwa die COVID-19-Pandemie und die große Fluchtzwanderung aus der Ukraine. Zwischen 2020 und 2022 schien die

WETTERAUHKREIS

Auf Diversität setzen und Teilhabehürden abbauen

Wer in Friedberg, im westlichen Wetteraukreis, die zentral gelegene Kaiserstraße hinunterläuft und die Gebäude der Kreisverwaltung passiert, kann bald darauf bereits die Skyline von Frankfurt am Main erblicken. Nur etwa 27 Kilometer sind es von hier bis in die Stadtmitte der Metropole. Von dieser Nähe profitiert der Wetteraukreis. So zogen zwischen 2019 und 2021 viele Menschen aus Frankfurt in die umliegenden eher ländlicheren Regionen, auch in den Wetteraukreis. Sowohl aus dem In- als auch aus dem Ausland wanderten mehr Menschen ins Kreisgebiet als ihn zu verlassen.⁶³ Diese positive demografische Entwicklung zeigt sich aber nicht nur im Wanderungssaldo der letzten Jahre. Seit 1995 wuchs die Bevölkerung hier mit zehn Prozent am stärksten unter den Auswahlkreisen und -städten dieser Studie.⁶⁴ Und auch sozioökonomisch steht der Kreis gut da. So lag das verfügbare Einkommen der Privathaushalte je Einwohner:in 2020 bei 25.265 Euro.⁶⁵ Doch die guten Durchschnittswerte verdecken das Gefälle zwischen dem West- und Ostteil des Kreises. Grund genug also, um weiter an besseren Teilhabebedingungen für alle Einwohner:innen im Kreis zu arbeiten.

Anders als unsere fünf anderen Fallbeispiele verfolgt der Wetteraukreis einen diversitätsorientierten Ansatz. 2009 richtete der Kreis die Stelle des/der Integrationsbeauftragten ein.⁶⁶ Diese:r sollte unter anderem auch ein Diversitätskonzept für den Kreis erarbeiten. 2013 gab sich der Kreis bereits ein Integrationskonzept, das schon die Stoßrichtung der Integrations- und Diversitätsarbeit klarmachte: Viele sogenannte „Integrationsprobleme sind milieubedingte, soziale Probleme, die nicht an der Herkunft festzumachen sind“,

so das Konzept. Das Ziel bestehe deshalb darin, die passenden Rahmenbedingungen für ein gutes Zusammenleben in einer vielfältigen Gesellschaft zu schaffen.⁶⁷ Das zentrale Gremium für diese Arbeit ist der Integrationsbeirat, der 2017 per Kreistagsbeschluss in einen Diversitätsbeirat weiterentwickelt wurde.⁶⁸ Vertreter:innen aus zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen kommen hier zusammen, beraten und unterstützen die Kreisverwaltung und fungieren zudem als Korrektiv.

Der aktuelle Integrationsbeauftragte des Kreises koordiniert und führt die Geschäfte des Beirates. Seine Tätigkeit im Bereich Integration und Diversität beschränkt sich aber nicht auf konzeptionelle und Gremienarbeit. Für einzelne Projekte oder die Vernetzung mit den Verantwortlichen in den Gemeinden arbeitet er Hand in Hand mit dem durch das Land Hessen geförderten „WIR!-Vielfaltszentrum“, das ebenfalls beim Landkreis angesiedelt ist. Die WIR!-Mitarbeitenden sollen Integration und Teilhabe vor Ort fördern, indem sie etwa die vielfaltsorientierte Öffnung der Verwaltung vorantreiben und einzelne Projekte wie das Vielfaltslabel oder Angebote für Kitas (→ siehe Box auf S. 33) organisieren.⁶⁹ Der Wetteraukreis fährt somit eine Doppelstrategie: Einerseits versuchen die Beschäftigten Teilhabehürden abzubauen und gleichzeitig wollen sie die Diversität im Kreis sichtbar machen und ihre Anerkennung in Bevölkerung und Verwaltung vergrößern.

Integrationsarbeit vielerorts wie eingefroren: Austauschtreffen pausierten, Sprachkurse und Projekte zur Arbeitsmarktintegration konnten nicht stattfinden und Kulturfeste wurden abgesagt. Die Verwaltungen beschäftigten sich damit, die Corona-Schutzmaßnahmen umzusetzen und ihren Betrieb irgendwie digital aufrechtzuerhalten. Laut unseren Interviewten war Integration vor allem in der Anfangszeit der Pandemie kein Thema oder erhielt nur sehr geringe Aufmerksamkeit.

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine setzte Integration dagegen wieder hoch auf der Agenda aller politischen Ebenen. Ähnlich wie schon 2015 geht es dabei aber in erster Linie darum, wie geflüchtete Menschen untergebracht werden können, wer dafür zahlt und wie es gelingt, dass die neu Angekommenen schnell Jobs finden. Die Idee, dass Integrationsarbeit allen Menschen die Unterstützung zukommen lassen soll, die sie benötigen, tritt dabei eher in den Hintergrund. Dieser Fokus auf die Verknüpfung von Fluchtmigration und Integration verdeckt so teilweise, dass es um soziale und ökonomische Fragen

geht, die über die Gruppe der Geflüchteten und über die unmittelbare Versorgung von Menschen hinaus relevant sind.⁶² Ein angespannter Wohnungsmarkt betrifft verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich stark, aber er betrifft eben breite Teile der Bevölkerung und nicht nur kleine Gruppen.

2.4 Ehrenamtliches Engagement

Wo sich vor Ort Versorgungslücken auftun, springen oft engagierte Einwohner:innen ein. Gerade Kreise und Kommunen, die wenig Geld haben und mit den Folgen von demografischem oder Strukturwandel kämpfen, sind darauf angewiesen, dass die Bürger:innen vieles selbst in die Hand nehmen. Die Ehrenamtlichen sind zur Stelle, wenn etwa Geflüchtete schnell und unbürokratisch Unterstützung benötigen, doch auch jenseits von Ausnahmesituationen bildet das Engagement einen wichtigen Pfeiler der Integrationsarbeit. Die Freiwilligen

engagieren sich in politischen Gruppen oder Parteien für eine offene Gesellschaft, gegen Rassismus, Antisemitismus und andere Diskriminierungsformen, sie betreiben interkulturelle Zentren, geben Sprachkurse und unterstützen sich gegenseitig bei Behördengängen oder anderen täglichen Herausforderungen. Unter den Engagierten finden sich Menschen verschiedener Herkunft und Altersgruppen. In der Integrations- und Teilhabearbeit spielen dabei ehrenamtliche migrantische Selbstorganisationen eine bedeutende Rolle, weil sie Orientierung bieten und Brücken zwischen der lokalen Gesellschaft und neu Zugewanderten bauen.⁷⁰

Der starke Zuzug von Geflüchteten um 2015 sowie auch derzeit zeigen, dass viele Menschen bereit sind, sich zu engagieren, wenn dies akut erforderlich ist. Allerdings stellte die COVID-19-Pandemie vielerorts eine Zäsur für das freiwillige Engagement dar. Viele Gruppen und Vereine arbeiteten nur noch eingeschränkt oder pausierten.⁷¹ In welchem Maße die Netzwerke und Strukturen weiterbestehen, ist ungewiss und dürfte sich von Ort zu Ort unterscheiden. In unseren Fallbeispielen gelang es allerdings in der Regel einem größeren Teil der „ruhenden“ Gruppen und Initiativen sich zu reaktivieren.

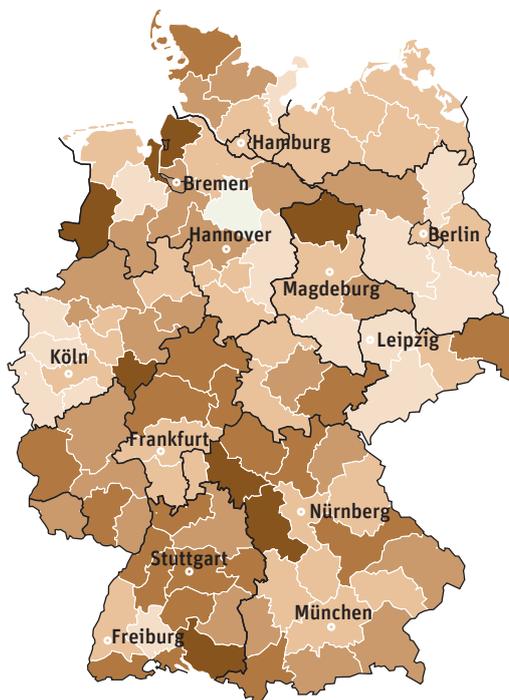
Starkes Engagement

Die in dieser Studie betrachteten Kreise und Städte konnten 2019 allesamt auf ausgeprägte Freiwilligenstrukturen zählen. Wo sie geografisch liegen, machte somit keinen Unterschied. Insgesamt unterschieden sich Ost und West beim freiwilligen Engagement zu diesem Zeitpunkt nur noch geringfügig. Die Menschen engagierten sich vor allem in den Bereichen Sport und Kultur. Doch sie unterstützten auch Organisationen für Geflüchtete, halfen Nachbar:innen oder beteiligten sich an der Essensausgabe der Tafeln.

Anteil freiwillig engagierter Personen an der Bevölkerung ab 14 Jahren in den Raumordnungsregionen, in Prozent, 2019

(Datenquelle: FDZ-DZA in Berlin-Institut⁷³)

- unzureichende Datengrundlage
- unter 35
- 35 bis unter 40
- 40 bis unter 45
- 45 bis unter 50
- 50 und mehr



Selbstwirksamkeit erfahren

Die Bewohner:innen bringen sich in der Integrationsarbeit ein und tragen so zu ihrem Gelingen bei. Doch ihr umfassendes Engagement hat Vor- und Nachteile – auch über das Handlungsfeld Integration und Teilhabe hinaus. Auf der einen Seite gestalten freiwillig Aktive ihr Umfeld mit und können darüber das Gefühl entwickeln, gemeinsam etwas zu schaffen und die Entwicklung des Gemeinwesens zu beeinflussen. Dieses Gefühl von Selbstwirksamkeit ist oftmals ein positiver Nebeneffekt der eigentlichen Tätigkeit. In erster Linie engagieren sich die meisten Menschen, weil sie mit anderen zusammenkommen und Mitbürger:innen helfen möchten.⁷²

Gleichzeitig knüpfen Ehrenamtliche untereinander oder mit jenen, die ihre Unterstützung in Anspruch nehmen, neue soziale Bänder. In der Praxis gewinnen die Beteiligten damit Sozialkapital beispielsweise in Form von neuen Freund:innen und Bekannten. Das gilt nicht nur für einzelne Engagierte, sondern auch für Vereine wie auch für Initiativen, lose Gruppen und Netzwerke. Setzen sich die Bürger:innen zusammen dafür ein, dass vor Ort alle gut für sich und miteinander leben können, stärkt das somit auch den sozialen Zusammenhalt und kann das politische Klima mit beeinflussen.⁷⁴

Kehrseiten ehrenamtlicher Integrationsarbeit

Auf der anderen Seite steht die Integrationsarbeit auf wackeligen Beinen, wenn Kreise und Gemeinden sie auslagern und Aufgaben wie Antidiskriminierungsmaßnahmen, Sozialberatungen oder Hilfe im Alltag stark davon abhängen, ob Vereine gut funktionieren und immer wieder neue und oft unbezahlte Engagierte finden und einbinden können. Brechen die Unterstützer:innen weg oder schlafen Gruppen und Vereine langsam ein, stellt sich die Frage, ob damit auch die Angebote verschwinden, die sie zuvor bereitgestellt haben. Wer dann einspringt, ist oft unklar.

Den Soziologinnen Silke van Dyk und Tine Haubner zufolge wissen die Menschen in den Gemeinden um die Abhängigkeit von freiwilliger Arbeit in einzelnen Lebensbereichen und begreifen diese als Problem. Für ein Forschungsprojekt zu Engagement in Form von unentlohnter Arbeit sprachen die Forscher:innen mit zahlreichen Expert:innen und Engagierten. Die Befragten kritisierten etwa, es mangle in der Arbeit mit Geflüchteten an Professionalisierung. So würden beispielsweise Mehrgenerationenhäuser stark in die Frühförderung geflüchteter Kinder einbezogen, ohne dass sie dafür adäquat ausgestattet seien. Die Analyse der beiden Forscher:innen zeigt, dass das freiwillige Engagement seine Kehrseiten hat: So seien

KREIS LIPPE

Gut aufgestellt, um für mehr Teilhabe zu kämpfen

Am nördlichen Rand von Nordrhein-Westfalen, an der Grenze zu Niedersachsen, liegt der eher ländliche Kreis Lippe. Auch über die Landesgrenzen hinweg ist er vor allem bekannt für touristische Ziele wie die Externsteine, eine Sandsteinformation im Teutoburger Wald. 2021 lebten in den 16 kreisangehörigen Gemeinden 346.151 Menschen. An der Bevölkerungsgröße gemessen, steht der Kreis unter unseren Fallbeispielen damit an zweiter Stelle hinter dem Rhein-Neckar-Kreis. Der demografische Wandel geht auch an den lippischen Kommunen nicht spurlos vorbei. So schrumpfte die Bevölkerung auch hier zwischen 1995 und 2021, allerdings nur um etwa vier Prozent.⁷⁶ Und auch die Alterung ist bislang – wenn auch moderat – fortgeschritten. Das Durchschnittsalter der Einwohner:innen lag 2020 bei rund 44 Jahren und damit im unteren Mittelfeld der deutschen Kreise und kreisfreien Städte.⁷⁷

Dass der Kreis bisher begrenzt schrumpft und altert, liegt vor allem an einem: Zuwanderung. Die Einwohner:innen im Kreis und insbesondere in den größeren Städten wie Detmold, Lemgo oder Bad Salzuflen können auf eine lange Migrationsgeschichte zurückblicken. In den vergangenen 60 bis 70 Jahren war diese vor allem geprägt durch die Zuwanderung im Rahmen der Anwerbeabkommen für Arbeitskräfte in den 1950er und 1960er Jahren. Die sogenannten Gastarbeiter:innen aus Italien, Griechenland und später auch aus der Türkei arbeiteten beispielsweise in der bis heute ansässigen Möbel- und Holzverarbeitenden Industrie.⁷⁸ Schon früh entstanden auch eigene Vereine, Gruppen oder Initiativen, in denen die Menschen für gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft kämpften. Einige Strukturen

aus dieser Zeit wie der 1973 in Lemgo gegründete Türkische Arbeiterverein Lemgo und Umgebung e.V. sind bis heute aktiv.⁷⁹ Die hier Engagierten brachten sich in den folgenden Jahrzehnten auch in die vielerorts entstehende Integrationspolitik der Kreise und Gemeinden ein. Im Kreis Lippe wurde 1985 mit dem ersten Ausländerbeirat auch auf Verwaltungsseite ein offizielles Gremium aus der Taufe gehoben, das sich den Belangen der Menschen mit internationaler Biografie widmen sollte.⁸⁰

Heute profitiert der Kreis von diesen gewachsenen Strukturen in Zivilgesellschaft und Verwaltung. Letztere haben vor allem durch das Teilhabe- und Integrationsgesetz in Nordrhein-Westfalen einen qualitativen Sprung gemacht. Mit dem kommunalen Integrationszentrum (KIM) und einem Integrationskonzept hat der Kreis die Arbeit für teilhabeorientierte Integration ab 2012 im Vergleich zu anderen Kreisen auf sehr stabile Füße gestellt. Angefangen hat das KIM mit sieben Mitarbeitenden, heute arbeiten dort etwa 30 Menschen. So groß wie die Kapazität des KIM, so breit sind auch die Handlungsfelder. Die Beschäftigten setzen einzelne Projekte zu Pflege, Alter und Migration oder zur Arbeitsmarktintegration um, haben einen Sprachmittlerpool aufgebaut und treiben die Öffnung und Sensibilisierung der Verwaltung voran. Für den langen Weg in Richtung einer möglichst umfassenden Teilhabe aller Einwohner:innen ist der Kreis damit heute vergleichsweise gut aufgestellt.⁸¹

vor allem sozioökonomisch schlechtergestellte Menschen darauf angewiesen, ehrenamtliche Laienarbeit in Anspruch zu nehmen, während Bessergestellte sich professionelle Alternativen hinzukaufen können. Zugleich können ehrenamtliche Strukturen nicht garantiert werden.⁷⁵ Auch aus diesen Gründen besteht ein wichtiger Teil der kommunalen Integrationsarbeit darin, die Arbeit der Engagierten zu begleiten, zu unterstützen und die lokalen Netzwerke zu koordinieren.

2.5 Bundes- und Landespolitik

Kreise und Gemeinden können die Integrationsarbeit nur bedingt auf ein solideres Fundament stellen. Die Handlungsspielräume sind dafür bei Bund und Ländern größer. So schaffen sie die gesetzlichen Grundlagen, um etwa das Handlungsfeld zu priorisieren, eine ausreichende Finanzierung zu begünstigen und eigene (Förder-)Programme aufzusetzen.

Verschiedene rechtliche Grundlagen unter Bundesländern

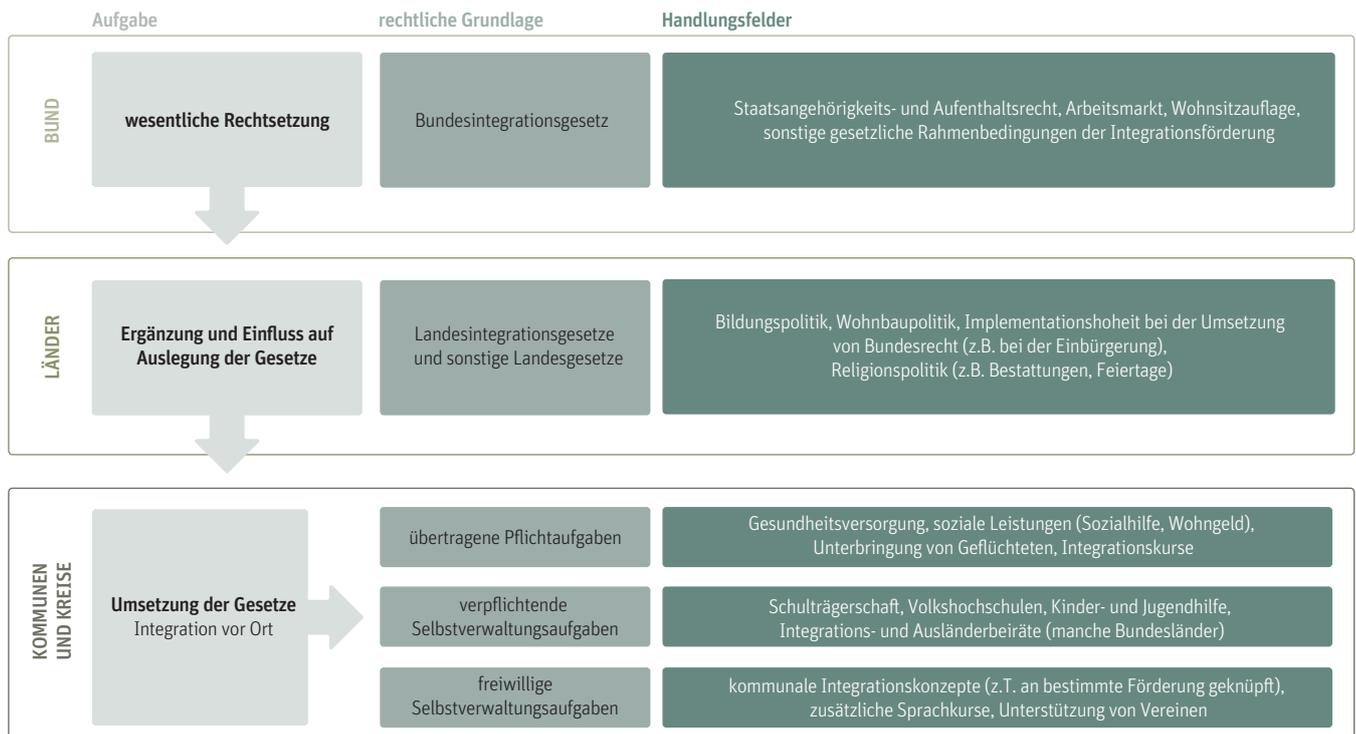
Während auf kommunaler Ebene schon früh klar war, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, taten sich die Länder und der Bund lange schwer mit dieser Einsicht. Beide politischen Ebenen vermieden es über Jahrzehnte, Integrationsgesetze zu verabschieden. Erst im Jahr 2010 beschlossen die Abgeordneten in Berlin als erstem Bundesland – und noch vor dem Bund – ein Integrationsgesetz. Das Ziel bestand darin, den strukturellen Benachteiligungen von Menschen mit internationaler Biografie entgegenzuwirken, etwa wenn sie einen Ausbildungsplatz oder eine Wohnung aufgrund ihres Namens nicht erhalten.⁸² Dem Berliner Beispiel folgten kurz darauf Nordrhein-Westfalen (2012), Baden-Württemberg (2015), Bayern und auch der Bund (beide 2016) sowie Schleswig-Holstein (2021). Die Abgeordneten in Berlin und Nordrhein-Westfalen verabschiedeten 2021

Integrationspolitik im föderalen System

Integration berührt als Querschnittsthema zahlreiche Politikfelder wie Familie, Wohnen, Arbeit, Bildung, Kultur oder Partizipation. Bund, Länder, Landkreise und Kommunen müssen sie deshalb in all diesen Arbeitsbereichen mitdenken. Das Bundesintegrationsgesetz gibt die wesentlichen Regeln vor, bestimmt etwa, wer in Deutschland arbeiten darf. Die Bildungs- oder Wohnungsbaupolitik sind hingegen Ländersache. Einige Bundesländer haben ergänzend eigene Integrationsgesetze verabschiedet. In den Kommunen und Landkreisen wiederum bestimmen die Verantwortlichen im gesetzlichen Rahmen, ob sie ihre Arbeit etwa auf frühkindliche Bildung oder Wohnen fokussieren wollen. Hier beraten die Beschäftigten Eingewanderte, die Hilfe beim Antrag auf Elterngeld benötigen, sich mit ihrem Beruf selbstständig machen wollen oder eine Wohnung suchen. Deshalb spielt die Ebene der Kommunen und Kreise eine zentrale Rolle für Teilhabe und Integration.

Integrationspolitik nach Verwaltungsebene

(eigene Darstellung nach SVR⁸⁴)



bereits jeweils Nachfolgegesetze. Zuletzt beschloss im Frühjahr 2023 der Hessische Landtag ein Integrations- und Teilhabegesetz. In Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern sowie dem Saarland sind ähnliche Gesetze in Arbeit. Die thüringische Regierungskoalition befürwortet zwar ein Integrationsgesetz, plant aber derzeit keines.⁸³

Die Bundes- und Landesgesetze stellen den Rahmen für die Integrationsarbeit vor Ort. So regelt der Bund etwa das Aufenthaltsrecht, entscheidet also, wer unter welchen Bedingungen im Land leben und arbeiten darf. Die Länder können wiederum über ihre Fachgremien beschließen, ob und in welchem Ausmaß Vielfalt, Teilhabe oder Zuwanderungsgeschichte in Deutschland Teil der Lehrpläne an Schulen werden. Zudem können die Länder das Thema Integration und Teilhabe in den Kreisen und Gemeinden auf die Agenda setzen. Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg verpflichten etwa ihre Kommunen, alle fünf Jahre zu berichten, welche Integrationsbemühungen sie unternehmen und wie sie die jeweiligen Landesintegrationsgesetze umsetzen. Das Bayerische Integrationsgesetz legt hingegen einen anderen Schwerpunkt und hebt hervor, welche Pflichten Zugewanderten zukommen, etwa die Sprache zu erlernen und die „Leitkultur“ zu achten.^{85, 86} Die Integrationsgesetze spiegeln damit nicht zuletzt wider, was die Politik unter Integration versteht. Schleswig-Holstein, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg richten ihre Integrationspolitik grundsätzlich am Ziel umfassender Teilhabe aus und fassen Integration als gesamtgesellschaftlichen Prozess.⁸⁷ Ein beschlossenes Gesetz bedeutet aber nicht, dass automatisch mehr Menschen unmittelbar besser gesellschaftlich teilhaben können. Vielmehr geht es um langfristige Veränderungen, deren Leitplanken die Bundes- und Länderpolitik vorgibt. Entscheidend ist, wie Bund und Länder die Gesetzgebung ausgestalten und ihre nachhaltige Umsetzung sicherstellen.⁸⁸

RHEIN-NECKAR-KREIS

Den Blick weiten und alle Facetten von Vielfalt einbeziehen

Im äußersten Nordwesten von Baden-Württemberg liegt der Rhein-Neckar-Kreis. Seine 54 zugehörigen Städte und Gemeinden umschließen die Universitätsstadt Heidelberg und grenzen an Mannheim. Die Region ist wirtschaftlich erfolgreich und ihre Bevölkerung vielfältig. So prägen Menschen mit internationaler Biografie den Kreis seit langem, vor allem durch die sogenannten Gastarbeiter:innen, die auch hier maßgeblich zum wirtschaftlichen Erfolg in der Nachkriegszeit beitrugen.⁸⁹

Heute geht es den Menschen im Rhein-Neckar-Kreis im Schnitt gut. Ein Indikator dafür ist die Lebenserwartung. Sie spiegelt die ökonomischen und sozialen Verhältnisse wider, unter denen die Bevölkerung lebt: Wie gut sie gebildet ist, ob die Einwohner:innen ein auskömmliches Einkommen haben und wie gesund sie sind. Neugeborene im mit 549.030 Bewohner:innen bevölkerungsreichsten Landkreis Baden-Württembergs haben im Schnitt eine Lebenserwartung von 82 Jahren.⁹⁰ Mehr potenzielle Lebenszeit als in allen anderen Auswahlkreisen und -städten in dieser Studie. Es überrascht deshalb nicht, dass unterm Strich mehr Menschen zu- als abwandern. Seit 1995 verzeichnet er durchweg ein positives Wanderungssaldo, seit 2009 sowohl aus dem In- als auch aus dem Ausland.⁹¹ Entsprechend wuchs die Bevölkerung im Rhein-Neckar-Kreis zwischen 1995 und 2021 um etwa sieben Prozent.⁹² Zu diesem Trend trägt auch die starke Wirtschaft bei, die viele erfolgreiche Unternehmen wie beispielsweise den Softwarekonzern SAP oder die Freudenberg Unternehmensgruppe umfasst und Arbeitskräfte aus aller Welt lockt.⁹³ Die vielfältige Bevölkerung spiegelt sich auch im Anteil der Menschen mit einer nichtdeutschen Staatsbürgerschaft wider, der 2022 bei 16,4 Prozent lag.⁹⁴

Die positive sozioökonomische Entwicklung der Region bedeutet allerdings nicht, dass alle Bewohner:innen gleichermaßen gut am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Das weiß auch der Kreis und hat deshalb 2016 eine Stabsstelle Integration eingerichtet, bei der auch ein:e Integrationsbeauftragte:r angesiedelt ist. Zwei Jahre darauf verabschiedete der Kreistag das erste Integrationskonzept, damals noch unter dem starken Eindruck der hohen Fluchtzuwanderung der Jahre 2015 und 2016. Trotz allem orientierte sich bereits dieses Konzept vor allem an gleichberechtigter Teilhabe für alle Menschen.

Heute fasst der Kreis das Thema noch weiter. So ist die Stabsstelle nun für Integration und gesellschaftliche Entwicklung zuständig. Hinter diesem Zusatz verbergen sich beispielsweise die Themen bürgerschaftliches Engagement, demografischer Wandel, Diversity Management, Geschlechtergerechtigkeit und Teilhabe für Menschen mit Behinderung. Diese Umstrukturierung soll dazu beitragen, dass der Rhein-Neckar-Kreis zunehmend verschiedene Dimensionen von Vielfalt wie Alter, ethnische und soziale Herkunft sowie sexuelle Orientierung berücksichtigt, zusammendenkt und noch stärker die Teilhabe aller Einwohner:innen fördert.⁹⁵ Diesen Schritt flankieren die Mitarbeitenden der Stabsstelle mit der Fortschreibung des Integrationskonzeptes, das der Kreistag am 18. Juli diesen Jahres für eine neue fünfjährige Periode beschlossen hat.

3 | DISKUSSIONSGRUNDLAGEN UND PRAXISPLÄNE

Vielerorts wollen Landkreise und Gemeinden mithilfe von teilhabeorientierten Integrationskonzepten die Teilhabe von Eingewanderten, ihren Nachkommen sowie teilweise auch von Alleingesessenen verbessern. Was zeichnet diese Konzepte aus und welche Funktionen erfüllen sie in der Praxis?

Im Vorwort des aktuellen Integrationskonzeptes, welches der Wetteraukreis bereits 2013 veröffentlicht hat, erklärt der damalige erste Kreisbeigeordnete Helmut Betschel-Pflügel, auf welche Frage das Dokument sein Hauptaugenmerk richtet: „Wie schaffen wir es, unsere Strukturen so zu modernisieren, dass ein zeitgemäßer Umgang mit unserer vielfältigen Gesellschaft erfolgreich möglich wird? Diese Vielfalt bezieht sich dabei auf alle Menschen - nicht nur auf die Eingewanderten.“¹ Auch wenn das Konzept bereits zehn Jahre alt ist und die damaligen Verfasser:innen heute sicherlich einiges anders schreiben würden – das damals formulierte übergreifende Ziel dürfte nach wie vor gelten.

Mit diesem umfassenden Verständnis von Integration ist der südhessische Kreis nicht allein. Sowohl die anderen Fallbeispiele in dieser Studie, als auch zahlreiche andere Kreise und kreisfreie Städte bundesweit sehen eine wichtige Aufgabe darin, gemeinsam mit den Bürger:innen an einer guten Zukunft für alle Menschen zu arbeiten und so allen Einwohner:innen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.² Integrationskonzepte können nicht nur einen Rahmen dafür schaffen, dass Zuwandernde gut in der Stadt oder dem Dorf ankommen, sondern sind Teil der allgemeinen strategischen Stadtentwicklung.

3.1 Integrationsarbeit mit Konzept überwiegt

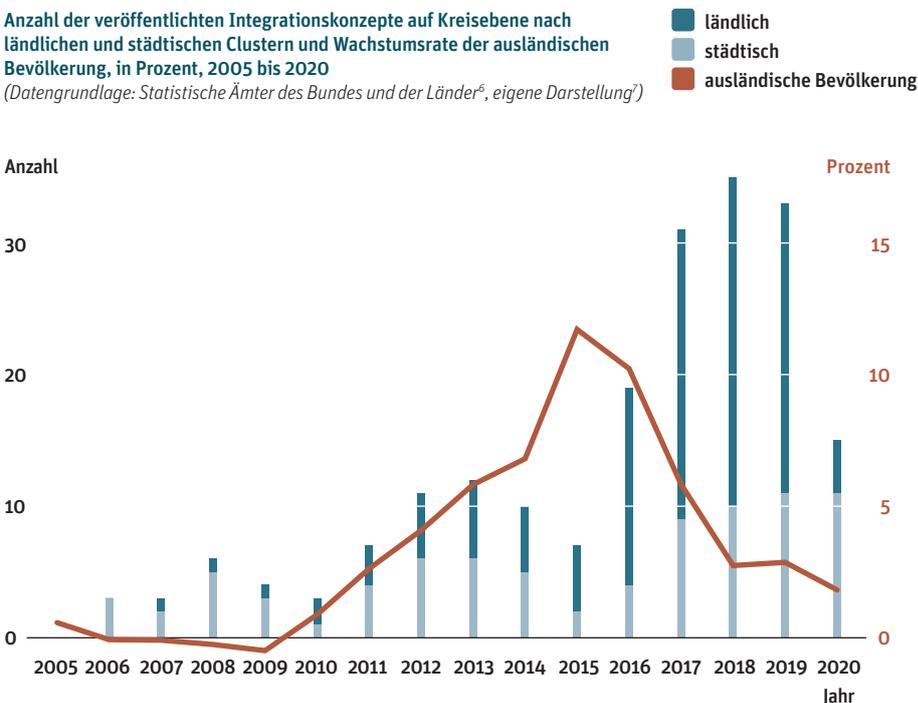
Integrationsarbeit mit strategischem Konzept ist insgesamt weit verbreitet. Zu Beginn unserer Forschungsarbeiten 2021, haben wir die Verbreitung von Integrationskonzepten auf Kreisebene recherchiert. Die Auswertung

zeigte damals, dass 221 von 401 Landkreisen und kreisfreien Städten ein Integrationskonzept oder inhaltlich gleichwertiges Papier erstellt hatten. Davon verfolgten 149 Kreise und Städte einen teilhabeorientierten Ansatz. Inzwischen dürften einige neue Konzepte hinzugekommen und weitere fortgeschrieben worden sein. Darauf verwiesen einige Kreise und Städte zum Zeitpunkt unserer

Auf Zuwanderung folgten Debatten und neue Strategien

Auf die hohen Zuwanderungszahlen 2015 und 2016 folgten nicht nur hitzige Debatten. So entstanden die meisten Integrationskonzepte der Landkreise und kreisfreien Städte in ihrer aktuellen Form in den Folgejahren. Das ist vor allem in den Kreisen der Fall, die in der Clusteranalyse als ländlich eingestuft wurden. Neben dem gestiegenen Bedarf nach Orientierung und Leitlinien in Zeit hoher Zuwanderung, können zahlreiche weitere Faktoren beeinflussen, ob ein Konzept entsteht: Lassen sich etwa Lokalpolitik und Verwaltung darauf ein und sind bereit auch in den eigenen Reihen die interkulturelle Öffnung voranzutreiben? Unterstützt die Landespolitik Kreise und Kommunen bei der Entwicklung oder fordert sie sogar dazu auf? Und welchen Rückhalt hat die lokale Integrationspolitik bei den Einwohner:innen?^{4,5}

Anzahl der veröffentlichten Integrationskonzepte auf Kreisebene nach ländlichen und städtischen Clustern und Wachstumsrate der ausländischen Bevölkerung, in Prozent, 2005 bis 2020
(Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder⁶, eigene Darstellung⁷)



Recherche auf ihren Internetseiten oder im Gespräch. Ob Kreise und Städte sich ein Integrationskonzept geben, unterscheidet sich zwischen Stadt und Land, hängt aber unter anderem auch von den Zuwanderungserfahrungen der Kreise in der Vergangenheit ab, auch dies ergab unsere Auswertung.³

Ungleiche Verteilung

In den letzten Jahren haben insbesondere ländliche Regionen ihre Integrationsarbeit konzeptionell erneuert. Lange sahen Landkreise und Gemeinden in entlegenen Regionen keinen Bedarf für Integrationskonzepte oder es fehlte der politische Wille, um einen entsprechenden Prozess in Gang zu setzen. Das dürfte auch damit zu tun haben,

dass ländliche Kreise häufig deutlich weniger Erfahrung mit Zuwanderung und Integration haben als Städte. Zwar hat sich der Anteil von Ausländer:innen beispielsweise im sächsischen Meißen oder im brandenburgischen Märkisch-Oderland zwischen 2012 und 2022 vervier- beziehungsweise verdreifacht, doch nach wie vor liegt er nur bei fünf Prozent. Die Kluft zu Städten mit langjähriger Zuwanderungserfahrung wie Duisburg, wo ein Viertel der Bevölkerung keinen deutschen Pass besitzt, ist damit enorm.⁸ So liegen in den urbanen Regionen Integrationskonzepte deutlich häufiger vor als im ländlichen Raum. Schließlich leben hier besonders viele Menschen mit einer internationalen Biografie. Die Politik ist mit einer großen Vielfalt der Bevölkerung konfrontiert, muss das Stadtleben entsprechend gestalten und

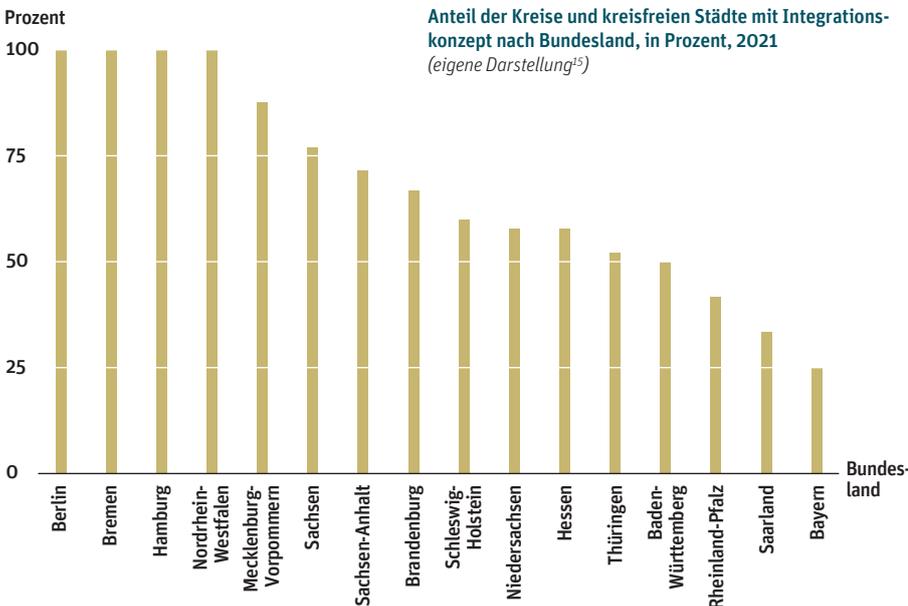
hat Integration deshalb oftmals seit langem weiter oben auf der kommunalen Agenda angesiedelt.⁹ Einige Städte dürften zudem eher über die Gelder und das Personal verfügen, um in Integrationskonzepte zu investieren.¹⁰

Politik kann den Anstoß geben

Die Verteilung von Integrationskonzepten trennt aber nicht nur Stadt und Land, auch in den Bundesländern sind diese nicht gleichermaßen vorhanden. So hatten in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg 2021 mehr als zwei

Große Unterschiede zwischen den Ländern

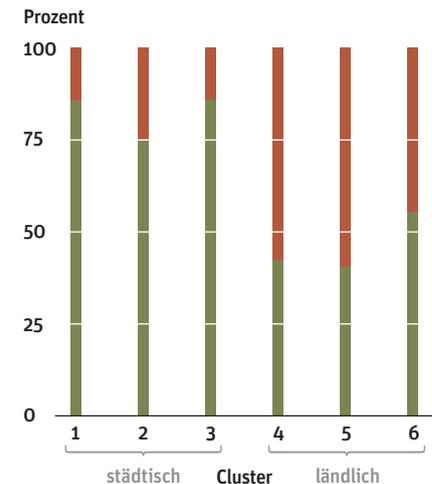
Gezielte Gesetze und Förderungen auf Landesebene können die Lokalpolitik unterstützen, um Konzepte zur besseren Integration und Teilhabe zu erstellen. Dies dürfte ein wichtiger Grund für die erheblichen Unterschiede in der Zahl der Kreise und kreisfreien Städte mit Integrationskonzepten zwischen den Bundesländern sein. Nordrhein-Westfalen hat systematisch die konzeptionelle Integrationsarbeit gefördert und mit Anreizen verknüpft. Hier können alle Kreise und kreisfreien Städte ein Konzept vorweisen. In Bayern sind es dagegen nur knapp 25 Prozent. Die Landespolitik im Freistaat hat bislang keine Anreize oder gar Verpflichtungen geschaffen, um für mehr Integrationskonzepte zu sorgen.



In der Stadt die Regel, auf dem Land seltener

Kreise und Städte, die zu den drei eher städtischen Clustern gehören, haben häufiger ein Integrationskonzept als ländliche Kreise. Das könnte auch daran liegen, dass der Anteil der migrantischen Bevölkerung dort seit Jahrzehnten hoch ist und ein entsprechender politischer Wille vorhanden war, vermehrt in Integrationsarbeit zu investieren. Es gibt allerdings nur geringe Unterschiede innerhalb der eher städtischen oder ländlichen Cluster. Tendenziell ist der Anteil von Kreisen und kreisfreien Städten mit Konzept gerade in beiden Clustern mit den jeweils geringsten Teilhabechancen am höchsten.

Anteil der Kreise und kreisfreien Städte mit Integrationskonzept nach Cluster, in Prozent, 2021
(eigene Recherche und Darstellung¹⁶)



Dass viele Konzepte somit statt Herkunft oder Aufenthaltsstatus eher die Bedürfnisse der Einwohnerschaft in den Vordergrund rücken, muss nicht bedeuten, dass die Handlungsfelder und Maßnahmen dies auch widerspiegeln. Um zu prüfen, wie konsistent Ziele und geplante Maßnahmen in den Konzepten sind, haben wir uns zu Beginn dieses Forschungsprojektes genauer angesehen, welche Handlungsfelder die teilhabeorientierten Konzepte hervorheben, welche Maßnahmen sie vorschlagen und inwiefern diese das Potential haben, allen Menschen zugute zu kommen.

Handlungsfelder: Arbeit, Bildung und Sprache dominieren

Die Auswertung zeigt, dass viele Kreise zumindest beanspruchen, die gesamte Gesellschaft in den Blick zu nehmen und die Teilhabe in allen Lebensbereichen zu stärken. Die Landkreise und kreisfreien Städte wollen vor allem bei den Themen Arbeit, Bildung, Sprache, Wohnen und Gesundheit aktiv werden. Hinzu kommen etwa politisches oder ehrenamtliches Engagement, Kultur sowie Freizeit und Sport. In den jeweiligen Handlungsfeldern nehmen sich manche einen umfassenden Maßnahmenkatalog vor. In der Regel stehen Sprachförderung, Beratung und interkulturelle Öffnung ganz oben auf der Agenda. Seltener schlagen die teilhabeorientierten Konzepte konkrete Maßnahmen vor, um die politische Teilhabe oder die Antidiskriminierungsarbeit vor Ort zu fördern.

Die gewählten Maßnahmen werden aber nicht immer dem inklusiven Anspruch gerecht, den sich die Konzepte auf die Fahnen schreiben. Oftmals richten sich die Angebote doch in erster Linie an Menschen mit internationaler Biografie oder zumindest nicht explizit an eine breitere Zielgruppe. Zudem müssen die Kreise nicht alles umsetzen, was sie schriftlich festgehalten haben und können die Leitlinien mit einem gewissen Spielraum für sich auslegen. Deshalb ist der Blick in die Praxis umso wichtiger.

3.3 Integrationsverständnis: Im Konzept präzise, in der Praxis uneindeutig

Die in den Konzepten und vergleichbaren Dokumenten definierten Leitsätze zu Integration und Teilhabe sind ein Ideal. Bereits die Auswertung der Dokumente 2021 zeigte, dass sich das teilhabeorientierte Verständnis nicht immer umfassend in den angepeilten Maßnahmen wiederfindet und wir vermuteten entsprechend, dass sich in den nachfolgenden Gesprächen mit den Verantwortlichen vor Ort ein ähnliches Bild herauskristallisieren würde. Dies bestätigten die Interviews, die wir zum Großteil im Sommer 2022 durchführten. In allen Gesprächen glichen wir direkt zu Beginn ab, was unsere Interviewpartner:innen unter Integration und Teilhabe verstehen, um eine gemeinsame Grundlage für das Gespräch zu schaffen. Das Spektrum der Antworten war dabei vergleichsweise groß.

In vielen Interviews schilderten uns die Mitarbeitenden der Integrationsteams in den Kreisverwaltungen, von Bildungsträgern und Wohlfahrtsverbänden oder bei den Jobcentern, dass „Integration eigentlich Teilhabe ist“.²⁰ Einige beschrieben, dass die beiden Konzepte nicht dasselbe bezeichnen, aber doch eng miteinander verknüpft seien. Diesem Verständnis nach sei Integration ein Prozess, der es Menschen im besten Fall ermögliche, gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.²¹ Sie entsprachen mit ihren Ansichten somit dem teilhabeorientierten Verständnis, wie wir es auch aus den Konzepten kannten. Ein Beschäftigter schilderte uns, wie sich die Ausrichtung im Integrationsbereich seiner Kreisverwaltung allmählich verändert hat:

„Die erweiterte Zielgruppe bei uns sind Menschen mit Migrationsgeschichte. Sie müssen nicht selbst zugewandert sein, sondern eine Migrationsgeschichte haben. Und die nochmal erweiterte Zielgruppe (...) sind Menschen mit Unterstützungsbedarf, sodass man sagt, man geht in die Richtung Menschen mit Unterstützungsbedarf. Und geht nicht vom kleinen verengten Begriff aus, sondern sagt: Teilhabe betrifft eigentlich alle Menschen, die entsprechend Unterstützungsbedarf haben. Punkt. Und das ist auch der Schritt, den bei uns die Stelle jetzt geht.“²²

Auch eine Mitarbeiterin eines sozialen Trägers betont, dass es bei Integration nicht mehr nur um Menschen mit internationaler Biografie gehe:

„Wenn ich ganz ehrlich sein muss, hängt mir das Wort echt zum Hals raus. Aber Integration ist mittlerweile eigentlich schon viel weiter so (...). Also nicht nur Menschen, die aus dem Ausland irgendwann mal hier hergewandert sind, sondern viel mehr Menschen gehören mit da rein, die sich irgendwo integrieren können, müssen, sollen.“²³

Die meisten unserer Interviewpartner:innen waren sich dessen bewusst, dass Integration bei weitem nicht auf Menschen mit internationaler Biografie beschränkt ist, sondern alle Menschen betrifft, denen Hürden im Weg stehen, um umfassend an der Gesellschaft teilhaben zu können – in der Soziologie ein alter Hut. Dies machten sie in den Gesprächen klar und veranschaulichten so, dass diese Erkenntnis inzwischen auch in Verwaltungen, Zivilgesellschaft und teilweise in Unternehmen Fürsprecher:innen findet.

Moderne und überholte Ideen von Integration können Hand in Hand gehen

In einigen Interviews mischten sich allerdings Elemente aus eher assimilativen Vorstellungen von Integration mit dem erweiterten Verständnis. Die Gesprächspartner:innen hoben dann einerseits hervor, wie wichtig, Teilhabe für alle sei, dass es aber andererseits auch darum gehe, dass sich Migrant:innen in die hiesige Kultur einfügten.

„Wer in Deutschland leben möchte, sollte dann auch lernen, sich in gewissen Punkten anzupassen. Eben auch in Sachen Pünktlichkeit. Nicht immer kurz vorm Mittagessen kommen oder alles, wenn es zu spät ist, und dann hat es aber so und so zu funktionieren.“²⁴

Diese teils gemischten, teils defizitorientierten – also auf vermeintliche Defizite bei Eingewanderten fokussiert, die es auszuräumen gälte – Sichtweisen begegneten uns insgesamt selten. Tendenziell hörten wir sie aber eher im Gespräch mit Führungspersonen, etwa in Unternehmen oder Verwaltungsabteilungen, die zwar Schnittstellen mit der Integrationsarbeit aufweisen, aber nicht direkt involviert sind wie Ordnungs- oder Gesundheitsämter. Auch einige Interviewpartner:innen, die direkte Sozialberatungsarbeit etwa in ländlichen Regionen leisten oder in Familienzentren arbeiten, äußerten ähnliche Ansichten.²⁵ Die Integrationskonzepte geben in dieser Hinsicht somit keine einheitliche Linie vor, die die Menschen in der Praxis einhalten, sondern erfüllen offenbar andere Funktionen.

3.4 Vielfältig einsetzbar

In keinem unserer Fallbeispiele bestimmt das Integrationskonzept allein darüber, was genau in der Praxis geschieht. Soziale und Bildungsträger entscheiden selbst, ob ein Angebot wie die Lern-Praxis-Werkstatt in Weinheim (→ siehe Box auf S. 33) offen für alle ist und nur weil Antidiskriminierungsworkshops für Dezernent:innen in der Verwaltung angeordnet sind, bedeutet das nicht, dass diese auch stattfinden. Den Integrationskonzepten kommt in den Praxisbeispielen dieser Studie in der Umsetzung ein geringerer Stellenwert zu als es die Dokumente teils nahelegen. Die eigentliche Integrationsarbeit entsteht vielmehr im „Handgemenge“, in der Praxis, so unser Eindruck nach vielen Interviews. Entsprechend konnten einige Gesprächspartner:innen kaum eindeutig benennen, welchen Bezug ihre alltägliche Arbeit zum Integrationskonzept hat.

„Das spielt schon eine Rolle. Wir haben hier auch mitgearbeitet an der Erstellung des Integrationskonzeptes damals, (...) aber wie gesagt, als, na ja, wie soll ich es nennen, als übergeordnete Geschichte. Die eigentliche Arbeit hier vor Ort findet hier vor Ort statt. Das ist schwierig, das da jetzt konkret da einzuordnen in das Integrationskonzept, was wir gerade machen.“²⁶

„Mein Eindruck ist, dass bei vielen Integrationskonzepten es zunächst einmal darum geht, dass etwas niedergeschrieben ist. Ob das dann tatsächlich umgesetzt wird, das ist nochmal eine andere Geschichte.“²⁷

Integrationskonzepte sind ein Arbeitsmittel

Dennoch verstauben die Dokumente nicht in den Schubladen von Dezernent:innen oder fristen ihr Dasein am Rande einer Festplatte. In erster Linie sind Integrationskonzepte Arbeitsmittel für die Integrationsmanager:innen, -beauftragten sowie ihre Kolleg:innen in und außerhalb der Verwaltung. Aus den Interviews haben sich fünf zentrale Funktionen herauskristallisiert, die wir hier zusammengefasst haben.

Integrationskonzepte...

■ legitimieren die Integrationsarbeit.

Nicht immer stoßen Menschen, die sich für eine teilhabeorientierte Integrationsarbeit einsetzen, auf offene Ohren. Teile der Bevölkerung aber auch Kolleg:innen im Job oder Menschen im Bekanntenkreis stellen bisweilen die Sinnhaftigkeit der Arbeit infrage, die unsere Gesprächspartner:innen leisten. Zumindest im beruflichen Rahmen können Integrationskonzepte die eigene Position und Arbeit legitimieren und dem Thema mehr Aufmerksamkeit verschaffen. Dazu trägt auch bei, wenn die politischen Gremien das Konzept nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern offiziell verabschieden – auch um es mit ausreichenden Ressourcen zu hinterlegen. „Und wenn man wirklich etwas strukturiert evaluieren oder beobachten will in der Umsetzung, braucht das einfach Ressourcen.“²⁸

■ dienen als Diskussionsgrundlage.

Unsere Gesprächspartner:innen haben im Austausch mit unterschiedlichsten Menschen neue Angebote entwickelt, daran gearbeitet, bestehende Projekte zu erhalten und die teilhabeorientierte Ausrichtung stärker in die Breite zu tragen. Die Integrationskonzepte können dafür teils als Diskussionsgrundlage dienen und entsprechende Argumente bereitstellen. So berichtete uns ein Interviewpartner in Dessau-Roßlau, dass das Integrationskonzept aus seiner Sicht den Handlungsspielraum für den Integrationsbeauftragten geweitet habe und dazu beigetragen habe erfolgreich „verschiedene Projektpartner (...) mit ins Boot zu holen“.²⁹

■ **bieten Orientierung.** Die Konzepte enthalten in der Regel sowohl grundlegende Leitideen – etwa das Ziel „Alle sollen teilhaben können“ – als auch eine Übersicht über die Integrationsarbeit vor Ort. Damit geben die Konzepte häufig eine grobe inhaltliche Ausrichtung der Integrationsarbeit vor und plädieren für ein breites Verständnis von Integration. So helfen sie den Verantwortlichen, die mittel- und langfristigen Ziele im Blick zu behalten. Zudem können neue Mitarbeitende so schnell in die Integrationsarbeit finden. Laut einer Beschäftigten in der Neumünsteraner Stadtverwaltung „war das Integrationskonzept der perfekte Sammelort, um alle Themenfelder im Blick zu haben, die auch für [ihre] Arbeit relevant sind und nicht irgendwo anders gebündelt sind“. Für den Einstieg in diesen Job „war es hervorragend“ und „ein gutes Orientierungswerk“³⁰, so die Mitarbeiterin im Interview.

■ **sind ein Bekenntnis.** Ein Integrationskonzept signalisiert den Einwohner:innen und der Verwaltung, dass die Politik das Thema voranbringen möchte.^{31,32} Es ist zwar rechtlich nicht bindend, der Kreis oder die Stadt bekennen sich aber dazu, allen Menschen gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen. Anhand der geplanten Maßnahmen und Leitideen können die Einwohner:innen zudem ihre Vertreter:innen in den politischen Gremien in die Verantwortung nehmen und bei Bedarf nachhaken. Nicht zuletzt wirkt ein solches Bekenntnis „nach außen. Es geht ja in ganz viele Hände, viel mehr noch als unsere anderen Publikationen zum Beispiel (...). Die Reichweite ist deutlich größer, glaube ich, und das ist für unser Arbeitsfeld sehr hilfreich.“³³

■ **klären das Integrationsverständnis.** Die persönlichen Ansichten zu Integration und die im Konzept festgehaltenen Ideen gehen teilweise auseinander (→ S. 3.3.) Doch auf der Arbeitsebene liefern Integrationskonzepte die Grundlage für ein gemeinsames Verständnis davon, was teilhabeorientierte Integrationsarbeit meint.

Partizipation und Selbstorganisation stärken

Viele Menschen teilen gemeinsame Anliegen. Sie wollen bezahlbare Mieten haben, die Gesundheitsversorgung erhalten, die sie benötigen, oder ihren Alltag diskriminierungsfrei erleben. Um Probleme effektiver anzugehen und für gleichberechtigte Teilhabe zu kämpfen, schließen sie sich zusammen – in Initiativen und Gruppen, aber vor allem auch in Vereinen. Doch gerade der Weg zum eigenen Verein hält bürokratische Hürden bereit. Diese zu überwinden, ist Aufgabe der Port+ Beratungsstelle vom KAST e.V. Neumünster. Port+ steht dabei für Partizipation vor Ort. Die Projektmitarbeitenden beantragen gemeinsam mit den Vereinsgründer:innen Fördermittel, beraten sie bei Steuererklärungen und Buchhaltung und unterstützen die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Außerdem vernetzt Port+ die neuen Vereine miteinander, um den Austausch in der Stadt zu stärken und die aktiven Mitglieder der Neugründungen zur Zusammenarbeit anzuregen.

Das Port+ Förderprogramm des Schleswig-Holsteinischen Sozialministeriums leistet an den beiden Standorten Neumünster und Kiel wichtige Arbeit. Denn einerseits erfahren die geförderten neuen Vereine und Initiativen ein Gefühl von Selbstwirksamkeit und können ihre Interessen effektiver vor Ort einbringen. Andererseits entstehen mit ihnen wichtige Ansprechpartner:innen für die verantwortlichen Stellen für Integration in der Verwaltung und bei Trägern der Integrationsarbeit auf Kreis- und kommunaler Ebene.

Ähnliche Ziele wie Port+ verfolgen auch Projekte und Vereine in unseren anderen Fallbeispielen. So hat der Futura e.V. im Altenburger Land den Gründer:innen des ABLI e.V. als Pate zur Seite gestanden, um den Verein 2020 als migrantische Selbstorganisation aus der Taufe zu heben. Unterstützung benötigten die Vereinsgründer:innen etwa, um eine Satzung zu erstellen. Bereits seit 2017 haben sich die Mitglieder des späteren ABLI e.V. bei Veranstaltungen von Futura getroffen und dort beschlossen, ihren eigenen Verein zu gründen. Beide Vereine arbeiten weiterhin eng zusammen, unterstützen sich bei der Sozialberatung, führen gemeinsame Aufräumaktionen durch und bieten Mieter:innen-Schulungen an.

In Dessau-Roßlau existiert eine ungleich größere Unterstützungsstruktur für Migrant:innen, die sich organisieren möchten. Vor allem das Regionalbüro des *Landesnetzwerks Migrant*innenorganisationen Sachsen-Anhalt (LAMS)*, dem Dachverband migrantischer Selbstorganisationen in Sachsen-Anhalt, steht Interessierten mit Rat und Tat zur Seite. So stärkt das Projekt „Demokratie in Vielfalt vor Ort“ das Mitspracherecht von migrantischen Organisationen. Die Beschäftigten des Regionalbüros beraten die Haupt- und Ehrenamtlichen aus den Mitgliedsorganisationen, damit diese eine demokratiefördernde Rolle und teilhabeorientierte Perspektive einnehmen.

4 | NETZWERKE FÜR INTEGRATIONSARBEIT

Eine Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Institutionen, Organisationen sowie zahlreiche ehrenamtliche Initiativen und Einzelpersonen verfolgen das Ziel von besserer Integrationsarbeit und mehr Teilhabe. Wer sind diese Verantwortlichen der lokalen Integrations- und Teilhabenetzwerke, die in den Kreisen und Städten die Integrationsarbeit umsetzen und wie arbeiten sie zusammen?

Lehrkräfte, Verwaltungsmitarbeitende, Einrichtungsleitungen in Wohlfahrtsorganisationen, Kirchenkreissozialarbeiter:innen, Berater:innen bei den Kammern, Gewerkschafter:innen, Projektleitungen bei Migrant:innenselbstorganisationen, Geschäftsführer:innen lokaler Unternehmen, Beschäftigte von Sozialberatungen und Vereinen sowie zahlreiche engagierte Einwohner:innen – die lokalen Integrationslandschaften in deutschen Kreisen und Städten sind so umfangreich wie vielfältig. Sie leisten essenzielle Arbeit, um die Teilhabehürden der Einwohner:innen abzubauen und den sozialen Zusammenhalt vor Ort zu stärken. So unterstützen sie etwa Menschen dabei, einen guten Job zu ergattern, beraten bei Problemen mit den Vermieter:innen, bieten Weiterbildungsangebote an und organisieren sich mit anderen gegen Diskriminierung und Rassismus. In allen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationsarbeit bringen sich lokale Organisationen und Einzelpersonen aktiv ein.

Kreise und Städte koordinieren und moderieren

Bei dieser Vielzahl an Organisationen, Gruppen und Einzelpersonen, die jeweils auch ihre eigenen Interessen verfolgen, kann es schnell schwierig werden, den Überblick zu behalten. Das kann schon in Städten der Fall sein, die noch ein relativ kleines Gebiet abdecken, gilt aber insbesondere auch für große Landkreise mit ihren zugehörigen Städten und Gemeinden. Der Rhein-Neckar-Kreis in Baden-Württemberg umfasst beispielsweise 54 Gemeinden, im thüringischen Altenburger Land sind es 30. In vielen der Gemeinden arbeiten jeweils eigene historisch gewachsene Netzwerke zusammen. Mancherorts kooperierten etwa türkische Arbeiter:innenvereine

bereits seit den 1970er Jahren eng mit Solidaritätskreisen zusammen, anderswo hat möglicherweise die Zuwanderung der sogenannten Spätaussiedler:innen in den frühen 1990er Jahren neue Gruppen und Initiativen hervorgebracht. Immer dabei sind die zahlreichen Wohlfahrtsorganisationen, die etwa verschiedenste soziale Angebote tragen. Einige Organisationen sind nicht nur in einzelnen Gemeinden, sondern kreisweit aktiv. Während Kommunen und Kreise in den 1980er und 1990er Jahren oftmals eher unkoordiniert in der jeweils lokalen Integrationslandschaft aktiv waren, ist heute in der Regel klar: Es braucht Koordination, Moderation und einen transparenten Informationsfluss, damit diese Netzwerke gut zusammenarbeiten und vor allem damit sie den Menschen vor Ort zugutekommen.^{1,2}

An der richtigen Stelle verankert

Institutionelle Verankerung sowie zentrale Stellen der Integrationsarbeit nach Fallbeispielen, 2023
(eigene Darstellung)

Landkreis/ kreisfreie Stadt	institutionelle Verankerung	Stelle(n)
Altenburger Land	Hauptamtlicher Beigeordneter beim Landrat, Integration und Freiwillige Aufgaben	Integrationsmanager:in
Dessau-Roßlau, krsfr. Stadt	Dezernat IV - Soziales, Bildung, Jugend und Senioren	Integrationskoordinator:in, Integrationsbüro
Kreis Lippe	Fachbereich 500 Soziales und Integration, FG 503 Integration	Integrationsbeauftragte:r, Kommunales Integrationszentrum
Neumünster, krsfr. Stadt	Fachdienst 03 Dezentrale Steuerungsunterstützung	Koordinierungsstelle Integration
Rhein-Neckar-Kreis	Dezernat III Ordnung / Gesundheit, Stabsstelle für Integration und gesellschaftliche Entwicklung	Stabsstelle; Integrationsbeauftragte:r
Wetteraukreis	Fachbereich Jugend und Soziales	Integrationsbeauftragte:r, WIR Vielfaltszentrum

„In der Tat ist jetzt einer der wichtigen Gelingensfaktoren, glaube ich, wirklich Koordination. Also, dass man die verschiedenen Akteure, die es in einem Bereich gibt, auch zusammensetzt und auf den gleichen Informationsstand bringt. Das ist ein ganz, ganz wichtiger Punkt. Immer und immer wieder Informationsstand.“³

Es ist kaum verwunderlich, dass Landkreise und kreisfreie Städte den Integrationsteams oder -verantwortlichen entsprechend auftragen, diese kreisweiten Netzwerke zu pflegen und dafür zu sorgen, dass diese die Integrationsarbeit nicht durch ungeklärte Konflikte und Animositäten hemmen. In all unseren sechs Fallbeispielen war dies Teil der Aufgabenbeschreibung einzelner Stellen oder der gesamten Teams, die sich jeweils aus verschiedenen Stellen zusammensetzten. Sie sind deshalb die zentralen Anlaufstellen für Integration und Teilhabe in den Kreisen und Städten, bei denen die Fäden aus den Gemeinden und Stadtteilen zusammenlaufen. Dass diese Stellen gerade bei den Kreisen und Städten angesiedelt sind, hat dabei gute Gründe:

■ In den Verwaltungen kommen die zentralen Informationen zu Problemen und Bedarfen aus allen Lebensbereichen an, von der Arbeit über das Wohnen bis hin zu Kulturangeboten. Die Integrationsteams erlangen deshalb einen guten Überblick darüber, wie die sozioökonomischen Verhältnisse im Kreis sind, was in Sachen Integration passiert, wer welche Arbeit macht, wo es an Unterstützung mangelt und wer gut zusammenarbeiten könnte. Die Voraussetzung dafür ist allerdings, dass Kreise und Städte ihre Daten entsprechend auswerten, aufbereiten und vor allem auch das direkte Gespräch mit den Menschen suchen (→ siehe Kapitel 5.1).

■ Kreise sind zuständig für die Steuerung in ihrem Einzugsgebiet und blicken entsprechend stärker mit einer strategischen Brille auf das Integrationsgeschehen. In den Gemeinden steht eher die konkrete Arbeit vor Ort im Fokus.

■ Die Integrationsverantwortlichen und -teams in den Kreisen stehen zwischen Trägern, Wirtschaft, Engagierten sowie den Behörden und Ämtern der kommunalen Selbstverwaltung. Zwar sind sie selbst Teil der Verwaltung, schweben aber mit ihren Querschnittsthemen in gewisser Weise auch hier über den Regelstrukturen. Sie nehmen somit eine günstige Position ein, um zwischen den regionalen und lokalen Subsystemen zu moderieren, koordinieren und übersetzen.

Moderieren hieß bei unseren Befragten, dass sie eine vermittelnde Rolle einnahmen. So schilderte uns ein Integrationsverantwortlicher, dass er immer schaue, „ob man nicht vielleicht verschiedene [Akteure] zusammenbringen kann“. Erfährt er in einer der kreisangehörigen Gemeinden von einem konkreten Bedarf, spreche er die passenden Organisationen oder Einzelpersonen direkt an und schlage ihnen ein Treffen auf der Arbeitsebene vor, um „das Problem gemeinsam [zu] besprechen und eine gemeinsame Lösung [zu] suchen“. Oft seien es eben „Schnittstellenprobleme“, bei denen der Mitarbeiter dann zum Moderator werde.⁴

Andere betonten, dass sie vor allem zwischen verschiedenen Beteiligten übersetzen mussten. So arbeiteten etwa die Ausländerbehörden oder Sozialämter nach einer anderen Logik als die Sozial- und Migrationsberatungsstellen. Nicht immer sei allen Beteiligten klar, wie groß die Ermessensspielräume einzelner Verwaltungsmitarbeiter:innen waren, etwa wenn es darum geht, wann Menschen welche Sozialleistungen in Anspruch nehmen können.⁵ Hier gelte es deshalb Missverständnisse und Konflikte aufzugreifen, die verschiedenen Sichtweisen verständlich zu machen, um im besten Fall

eine Lösung zu finden, die den Menschen die Unterstützung zukommen lässt, die sie benötigen. Diese Übersetzungsarbeit beugt dabei nicht nur Konflikten und Missverständnissen vor, sondern trägt auch dazu bei, dass die Arbeitsteilung im Netzwerk funktioniert und keine Doppelstrukturen entstehen.

Informationen austauschen und Perspektiven wechseln

Alle Kreise und Städte in unserer Auswahl verfügen über verschiedene Austauschplattformen oder Gremien, in denen sich die Verantwortlichen der Integrations- und Teilhabearbeit austauschen, beraten und zusammenarbeiten. Die Mitglieder dieser Runden arbeiten in den verschiedensten Handlungsfeldern von der Sozialberatung für sozioökonomisch schlechtergestellte Menschen über die Arbeitsmarktintegration bis hin zu religiösen Gemeinschaften und Vereinen. Praxis und Wissenschaft weisen immer wieder auf die große Bedeutung hin, die gut funktionierenden Netzwerken für eine gelingende Integrations- und Teilhabearbeit zukommt.⁶ Unsere Fallbeispiele sind da keine Ausnahme. Über die Netzwerkarbeit etablieren die Beteiligten wichtige Kommunikationswege, sie schaffen Vertrauen untereinander und arbeiten auch operativ zusammen, wo es sich anbietet.⁷ Nicht zuletzt sind die Austauschforen ein wichtiges Korrektiv für die eigene Arbeit sowohl der Verwaltung als auch der umsetzenden Organisationen.

Je nach Austauschrunde und Gremium unterschiedlich sich bei unseren Fallbeispielen, wie formalisiert diese stattfanden. So haben beratende Gremien wie etwa der Beirat für Migration und Integration im Altenburger Land oder der Diversitätsbeirat im Wetteraukreis eine eigene Satzung oder andere Dokumente, die klare Rechte und Pflichten enthalten.⁸ Andere Austauschrunden etwa mit den ansässigen Unternehmen waren eher informeller Natur und fanden weniger regelmäßig statt. Die Themen, die in den Runden zur Sprache kommen, reichen von

konkreten Fällen, etwa wenn Mitarbeitende der Ausländerbehörde sich problematisch äußern oder verhalten bis hin zu strategischen Diskussionen über die künftige Ausrichtung der Integrations- und Teilhabearbeit. Zuletzt brachte die COVID-19-Pandemie allerdings vielerorts die Kommunikation dieser Runden zum Erliegen oder schränkte sie zumindest ein. Als wir im Jahr 2022 unsere Interviews führten, waren einige Koordinator:innen noch damit beschäftigt, neuen Schwung in diese Plattformen zu bringen.

Machtgefälle mit Vertrauensaufbau begegnen

Vor allem jene Runden, die ein Mindestmaß an Formalisierung aufweisen, sind noch aus einem weiteren Grund unverzichtbar: Zwischen freien Trägern, freiwillig Aktiven auf der einen und der Verwaltung auf der anderen Seite besteht ein Machtgefälle. Während die Träger ihre konkrete Arbeit gestalten und verantworten, liegt bei den Verwaltungen die Aufgabe, die Ziele der Teilhabearbeit auszuformulieren und so die Leitlinien für die Arbeit vor Ort zu bestimmen. Bestenfalls tun die Verantwortlichen dies gemeinschaftlich mit den Netzwerken. Darüber hinaus können Kreise und Städte einzelne Gruppen, Initiativen oder Organisationen in unterschiedlichem Maß unterstützen, sei es symbolisch oder durch gemeinsame Projekte und Förderungen. Aus Sicht einiger Befragter entstehe so ein Abhängigkeitsverhältnis. Dies problematisierten vor allem Mitarbeiter:innen von freien Trägern.⁹ Regelmäßige und formalisierte Austausche kommen diesem Machtgefälle bei, auch wenn es damit nicht aus der Welt ist. In der gemeinsamen Arbeit in den Austauschrunden bauen die Mitarbeitenden Beziehungen und Vertrauen zueinander auf, lernen die Sichtweisen ihrer Kolleg:innen im Netzwerk kennen und erfahren, nach welchen Kriterien diese in ihrem Alltagsgeschäft handeln – dies verbirgt sich hinter der oft zitierten Floskel, dass es notwendig sei, sich „auf Augenhöhe zu begegnen“.

Austausch und Beteiligung auf allen Ebenen?

Alle an der Teilhabearbeit Beteiligten sind auf regelmäßigen und konstruktiven Austausch angewiesen. Dazu nutzen sie in unseren Fallbeispielen verschiedene Strukturen und Gremien. Wie viele Austauschformate existieren, wie formalisiert diese ablaufen, welche Entscheidungen dort getroffen werden und wer teilnimmt, unterscheidet sich von Kreis zu Kreis. Die Grafik bietet eine Übersicht der Formate, über die wir in den Interviews gesprochen haben. Sie stellen daher eine Auswahl dar.

Ausgewählte Austauschrunden und -gremien nach Format, 2023
(eigene Darstellung)

Format	Beispiel
Vernetzung mit Zivilgesellschaft	Vielfaltsgestalter, Dessau-Roßlau
Vernetzung mit Ehrenamt	Ehrenamtskoordination, Rhein-Neckar-Kreis
Vernetzung mit Wirtschaft	Koordinierungsgruppe mit Unternehmen und Verbänden, Neumünster
Austausch auf Leitungsebene	Treffen mit Spitzen anderer Ämter, Neumünster und Rhein-Neckar-Kreis
Beiräte oder vergleichbare Strukturen (geöffnet)	Diversitätsbeirat, Wetteraukreis // Forum der Vielfalt, Neumünster
Beiräte oder vergleichbare Strukturen (migrations- oder integrationsspezifisch)	Beirat Migration und Integration, Altenburger Land
Steuerungsgremien	Steuerungsgruppe Integration, Dessau-Roßlau // Steuerungsgruppe Integrationskonzept, Neumünster
Austausch mit kreisangehörigen Kommunen	Austauschtreffen mit Kreiskommunen, Rhein-Neckar-Kreis
Themenspezifische Arbeitskreise und -gruppen	Arbeitskreise zu gesellschaftlicher Teilhabe, Kreis Lippe // Arbeitskreis Arbeitsmarktintegration, Altenburger Land

Die Integrations- und Teilhabenetzwerke bestehen damit in erster Linie aus den historisch gewachsenen persönlichen Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern, um die es mal besser, mal schlechter bestellt ist. So gut die Netzwerke auch aufgestellt sind, Konflikte, Missverständnisse und Animositäten gehören dazu. So berichtete uns eine Kreisverantwortliche, dass die Integrationslandschaft gespalten und mit allerhand Konflikten beladen war, als sie vor einigen Jahren die Koordination beim Kreis übernommen habe. Einzelne migrantische Selbstorganisationen wollten nicht zusammenarbeiten, und der Kreis stand im Konflikt mit einzelnen Trägern. Es war ein großes Stück Arbeit, zwischen den verschiedenen Parteien zu vermitteln und ein Klima der Kooperation und gegenseitigen

Wertschätzung zu fördern. Regelmäßige Treffen und eine gute Moderation waren unerlässlich dafür.¹⁰

Auch wenn es inzwischen fast ein Allgemeinplatz ist: die aktive Netzwerkarbeit kann man kaum überschätzen. Viele haupt- und ehrenamtliche Mitglieder waren in unseren Fallbeispielen bereits seit langem mit dabei. Manchmal sei dies ein „Hemmschuh für Neues“, sagte uns ein Interviewpartner, doch gerade vor dem Hintergrund knapper Ressourcen bei vielen Organisationen in der Integrations- und Teilhabearbeit schaffen die Netzwerke Verlässlichkeit, Arbeitsteilung und gegenseitige Unterstützung. Die Vorteile überwiegen, so der Kreismitarbeiter.¹¹ Darüber hinaus können die Beteiligten in den

Netzwerken gemeinsam politischen Druck aufbauen und für eine teilhabeorientierte Arbeit eintreten.

Teilhabeorientierte Narrative entwickeln

Doch die Netzwerkarbeit ist nicht nur allgemein mit Blick auf die Integrationsarbeit ein entscheidender Faktor. Auch für einen teilhabeorientierten Ansatz spielen die lokalen und regionalen Netzwerke eine wichtige Rolle. Sie sind der Raum, in dem Haupt- und Ehrenamtliche die Chance haben, ein gemeinsames teilhabeorientiertes Verständnis von Integration zu entwickeln. Hier können sie aushandeln, wie stark sie das Konzept von Diversität in ihre konzeptuelle und operative Arbeit einbinden wollen und welche Ziele sie teilen oder wo sie möglicherweise verschiedener Meinung sind. Die Ergebnisse solcher Diskussionen und Aushandlungsprozesse im Netzwerk können dazu beitragen, ein starkes Narrativ zu entwickeln, das zu den lokalen Gegebenheiten passt.

Verschiedene Berliner Universitäten und die *University of Oxford* in England haben sich damit in einem Forschungsprojekt beschäftigt. Die Forscher:innen zeigten, dass etwa ländliche Regionen mit eingeschränkten Teilhabechancen von einem positiven Narrativ profitieren können, das die Ressourcen einer vielfältigen Gesellschaft hervorhebt, die allen Menschen zugutekommen.¹² Diese Narrative ebenso wie ein teilhabeorientiertes Verständnis von Integration tragen freie Träger, freiwillig Engagierte, Verwaltungsmitarbeitende sowie auch Kommunalpolitiker:innen idealerweise in die Öffentlichkeit und in ihre Organisationen. Langfristig übertragen sie so die Idee von teilhabeorientierter Integration in die Praxis, sodass diese nicht nur auf dem Papier der Integrationskonzepte existieren, sondern ins Bewusstsein der Menschen rücken.

Mit Mehrsprachigkeit im Gepäck an den Start

Mehrsprachigkeit ist ein Gewinn und senkt die Hürden, um in allen Lebensbereichen teilhaben zu können. Unter diesem Motto organisiert das Kommunale Integrationszentrum (KIM) im Kreis Lippe die Projekte „Rucksack Kita“ und „Rucksack Schule“ sowie die „Griffbereit Gruppen“. Die Projekte sollen mehrsprachig aufwachsenden Kindern den Kita-Start erleichtern. Die „Griffbereit Gruppen“ sind Spielgruppen für Kinder im Alter von ein bis drei Jahren, die etwa in Kitas oder Familienzentren angeboten werden. In den wöchentlichen Treffen kommen Familien mit verschiedensten Muttersprachen zusammen, um gemeinsam zu singen, zu spielen und zu basteln. Das Besondere daran: Alles findet mehrsprachig statt. Der Kreis stellt dafür Material auf fünfzehn verschiedenen Sprachen zur Verfügung, mit dem die Mitarbeitenden die Treffen begleiten. Die Erzieher:innen werden außerdem im interkulturellen Umgang mit Kindern geschult und können sich bei Fragen oder Problemen jederzeit an das KIM wenden.

Auch die Projekte „Rucksack Kita“ und „Rucksack Schule“ widmen sich der Sprachentwicklung von Kindern. Dazu bilden die Mitarbeitenden des KIM in Lippe sogenannte Elternbegleiter:innen aus. Diese stehen in regem Austausch mit Erzieher:innen, Lehrer:innen und mehrsprachigen Familien. Sie sollen dazu beitragen, die in der Kita oder Schule behandelten Themen auch nach Hause in die Familien zu tragen. Die Elternbegleiter:innen leiten dafür wöchentliche Treffen mit den Eltern an, in denen sie sich mehrsprachig über die Themen aus der Kita austauschen und gegenseitig unterstützen können.

Ein ähnliches Projekt führt der Rhein-Neckar-Kreis in Kooperation mit der Elternstiftung Baden-Württemberg unter dem Titel „Zusammenhalt(en) bilden!“ durch. Hier bildet die Elternstiftung Baden-Württemberg Eltern als interkulturelle Mentor:innen aus. Sie sind Ansprechpersonen und Vermittler:innen zwischen Eltern, Erzieher:innen und Lehrer:innen in Kindertagesstätten und Schulen. Die Elternmentor:innen unterstützen andere Eltern, etwa indem sie Behördensprache einfach und verständlich erklären und ihnen bei Konflikten zur Seite stehen, um eine gute Lösung zu finden.

5 | STRATEGIEN FÜR MEHR TEILHABE

Integrationsarbeit in Kreisen und Städten bringt ganz unterschiedliche Akteure mit jeweils eigenen Interessen zusammen: Menschen, die Angebote wahrnehmen, Träger und zivilgesellschaftliche Organisationen, Verwaltungen sowie Unternehmen. Welchen Herausforderungen begegnen die Verantwortlichen in dieser Gemengelage? Und mit welchen Strategien versuchen sie trotz Hürden ihre teilhabeorientierten Ansätze umzusetzen?

Wer sich dafür einsetzt, dass alle Menschen gleichberechtigt und gut an den zentralen Lebensbereichen wie Bildung, Arbeit, Kultur oder Gesundheit teilhaben können, begibt sich damit auf umkämpftes Terrain. So sieht die eine Bevölkerungsgruppe in steigender Zuwanderung aus dem In- und Ausland die Zukunft der Region, während die andere am liebsten unter sich bliebe und versucht den Status Quo zu bewahren. Selbst wenn wir nur auf die Netzwerke blicken, die in Kreisen und Kommunen die Integrationsarbeit umsetzen, finden wir zahlreiche Organisationen, Gruppen und Einzelpersonen, die unterschiedliche Interessen verfolgen: Bildungseinrichtungen wollen ihre Kursplätze besetzen, migrantische Selbstorganisationen kämpfen für eine bessere Lebenssituation derjenigen, die sie vertreten, Unternehmen versuchen dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, Politiker:innen wollen vorzeigbare Ergebnisse und ihre nächsten Wahlen erfolgreich bestreiten und Ehrenamtler:innen möchten sich für andere Menschen einsetzen und vor Ort mitgestalten. Mit diesen Zielen engagieren sie sich auch in der lokalen Integrationsarbeit. Darüber hinaus können die Beteiligten in sehr unterschiedlichem Ausmaß beeinflussen, wohin die Teilhabearbeit steuert, weil zwischen ihnen Machtasymmetrien

bestehen¹ – keine einfache Gemengelage, um strategisch und planvoll auf mehr Teilhabe für alle hinzuarbeiten. Die Beteiligten stehen vor großen Herausforderungen.

In und zwischen den Zeilen der Interviewtranskripte stecken unzählige Hürden, die mehr Teilhabe im Weg stehen sowie Lösungsansätze, um sie zu überwinden. Aus allen geschilderten Problemen greifen wir hier die fünf am meisten besprochenen Herausforderungen auf und berichten, mit welchen Strategien die Menschen in unseren Fallbeispielen mit diesen umgegangen sind.

5.1 Die Zielgruppen: Wissen, welche Bedürfnisse die Menschen haben

Soll Integrationsarbeit mehr Teilhabe ermöglichen, gilt es zunächst zu klären, wo sie fehlt. Das ist grundsätzlich keine ganz leichte Aufgabe, denn Teilhabe umfasst zahlreiche Lebensbereiche: Deckt der Wohnungsmarkt den Bedarf für alle Menschen? Welche Gruppen haben es auf dem Arbeitsmarkt besonders schwer, einen der eigenen Qualifikation angemessenen Job mit guten Arbeitsbedingungen zu ergattern? Wie steht es um die Zugänge für Zugewanderte zu Parteien, Gewerkschaften oder Vereinen und Initiativen? Diese Fragen unterscheiden sich bereits von Gemeinde zu Gemeinde. Auf der Kreisebene dürfte es daher noch schwieriger sein, die Lage einzuschätzen.

Wie lässt sich beurteilen, wo aktuell die Hürden im Kreis oder der Stadt genau liegen? Wie gelangen die entsprechenden Informationen an diejenigen, die für

Verbesserung sorgen können? Insbesondere für die Integrationsbeauftragten, -manager:innen oder -koordinator:innen ist dieses Wissen unerlässlich, um ihrer Rolle als Koordinierende und moderierende Instanz im stadt- oder kreisweiten Netzwerk gerecht zu werden. Das bestätigte uns auch ein Mitarbeiter der Kreisverwaltung:

„Ich bin tatsächlich auf der planerischen Ebene hauptsächlich unterwegs. Nichtsdestotrotz ist es für mich natürlich ganz wichtig, um eine vernünftige Planung zu machen, zu wissen: Was sind die Bedürfnisse und auch was sind die Schwierigkeiten im Moment gerade? Und wer macht eigentlich die Arbeit, also die Betreuungs- und Begleitungs- und Beratungsarbeit? Das Vermitteln vor Ort, wer sind da die Akteure? Das ist für mich unerlässlich.“²

Daten auswerten

Die naheliegendste Lösung besteht darin, das vorhandene Wissen in Behörden abzugreifen, auszuwerten und sich so einen groben Überblick über die sozioökonomische Lage zu verschaffen. So können die Verantwortlichen in der Integrationsarbeit Problembereiche identifizieren oder sogar antizipieren. Stechen Stadtteile oder einzelne Kommunen heraus, in denen besonders viele Jugendliche ohne Schulabschluss ins Arbeitsleben starten oder ein großer Teil der Einwohner:innen im SGB-II Bezug feststecken, können die Mitarbeitenden in Kreisen und Städten so abgleichen, ob die Angebotslandschaft diesen räumlichen Unterschieden Rechnung trägt. Klassischerweise sammeln die Beschäftigten

in der Sozialberichterstattung die entsprechenden Daten systematisch und bereiten sie auf. Seit Mitte der 2000er Jahre legen einige Kommunen darüber hinaus regelmäßig eigenständige Integrationsberichte oder -monitorings vor.³ Unter unseren Fallbeispielen stehen etwa für Neumünster, den Kreis Lippe sowie den Wetteraukreis vergleichsweise aktuelle Dokumente zur Verfügung.^{4,5,6}

Damit können diese Kreise auf „eine ganz gute Datenlage“ zugreifen, so eine Führungsperson der Neumünsteraner Stadtverwaltung im Gespräch. Allerdings bilde das Monitoring eben nur die Lebensverhältnisse der Menschen ab, die erfasst sind. Lücken gebe es etwa bei Zugewanderten aus einigen osteuropäischen EU-Ländern, die keine Berührungspunkte mit der Verwaltung oder Beratungsstellen haben, und zum Zeitpunkt des Gesprächs auch bei Geflüchteten aus der Ukraine.⁷ Dennoch können Monitoring und Sozialberichterstattung so üblicherweise strukturelle Probleme beleuchten und sichtbar machen.

Partner:innen und Einwohner:innen zuhören

Um tiefer in die Lebensrealität der Menschen einzutauchen und die Geschichten hinter den Zahlen zu hören, sprechen unsere Interviewpartner:innen oft direkt mit den Einwohner:innen. So erfahren sie etwa, wann die Menschen Probleme mit der Ausländerbehörde haben, wie sie die Angebote von Kreis und Stadt wahrnehmen und ob sie sich von den Haupt- und Ehrenamtlichen in der Integrationsarbeit ernstgenommen fühlen. Manchmal fließen die Informationen aber nicht direkt an die entsprechenden Stellen in der Verwaltung, sondern erreichen ihre Adressat:innen vermittelt über die Netzwerke. Denn der Austausch in Gremien und Netzwerkrunden dient auch dazu, Probleme, auch fallbezogen, frühzeitig zu diskutieren (→ siehe Kapitel 4). Darüber hinaus erfahren die Mitarbeitenden in den Amtsstuben durch ihre Kontakte bei Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Industrie- und Handels- oder Handwerkskammern und vor allem bei

Beratungsstellen, wo die Hürden für umfassende Teilhabe stehen. Laut einer leitenden Mitarbeiterin bei der Stadt Neumünster haben beispielsweise „Familienzentren eine Schlüsselrolle, weil sie eben am nächsten dran sind an den echten Bedarfen der Familie und in den Sozialräumen auch diejenigen sind, die Angebote bündeln und wieder von anderen wissen“. Deshalb sind es gerade diese Einrichtungen, über die laut der Mitarbeiterin viel „Basisnetzwerkarbeit“ passiert.¹¹

„Und dafür ist es total wichtig, zum einen in ganz vielen Gremien unterwegs zu sein. Also manchmal ist meine Woche voll mit Gremienterminen im weitesten Sinne. Also von Arbeitskreisen bis hin zu Beiräten ist da alles dabei. Und zweiter wichtiger Punkt ist, dass ich viel rausgehe und direkt vor Ort mit den Akteuren rede, um mir einfach ein Bild zu verschaffen.“¹²

Alle Dimensionen von Integration erfassen

Bereits der erste Nationale Aktionsplan Integration von 2007 misst der quantitativen Beobachtung des Integrations- und Teilhabegeschehens vor Ort große Bedeutung zu. Seit Mitte der 2000er Jahre arbeiten immer mehr Kommunen und Kreise mit Integrationsmonitorings oder -berichten.⁸ Auf der nächsthöheren administrativen Ebene dokumentiert das Integrationsmonitoring der Länder, wie sich die Lebensverhältnisse mit Blick auf Integration und Teilhabe landesweit entwickeln. Während die Länder ein einheitliches Monitoring umsetzen, entwickeln Kreise und Kommunen ihre jeweils eigenen Konzepte.⁹ Das Schaubild zeigt beispielhaft, wie die konzeptuellen Grundlagen für ein solches Instrument aussehen können, wenn es zentrale Dimensionen für teilhabeorientierte Integrationsarbeit umfassend mit abbildet. Die drei in diesem Fall gewählten Dimensionen von Integration und Diversität teilen die Autor:innen zunächst in ihre einzelnen Bestandteile und brechen diese auf messbare Indikatoren herunter (Stichpunkte unten).

Hauptdimensionen des Monitorings der Stadt Frankfurt am Main

(Quelle: Stadt Frankfurt am Main¹⁰)



Doch nicht nur die Vertreter:innen von Kommunen und Kreisen beobachten systematisch die Lebensbedingungen der Menschen vor Ort. Auch Vereine beteiligen sich an dieser Arbeit und sogar engagierte Einzelpersonen. So berichtet uns ein Interviewpartner von mehreren eigenen kleinen Umfragen. Er kam selbst als Geflüchteter nach Deutschland und begann früh, sich zu engagieren. Migrantische Selbstorganisationen, die einen direkteren Draht in die Familien haben, gab es vorher nicht in seiner Stadt, sodass er 2016 beschloss, auf eigene Faust Migrant:innen zu ihrem Weg nach Deutschland, zu ihrem Wohlbefinden, zur schulischen Situation ihrer Kinder und ähnlichen Dingen zu interviewen. Die Befragung ist zwar nicht repräsentativ, doch sie liefert ihm wichtige Argumente, um etwa in Schulen, bei der Stadt oder dem Kreis für seine Arbeit zu werben und den Verantwortlichen zu spiegeln, wie Teile der migrantischen Bevölkerung ihre Lebensrealität wahrnehmen.¹³ Die Verantwortlichen in der Integrationsarbeit können von solchen Initiativen nur profitieren – sowohl von kleinen Projekten wie in dem Beispiel, als auch von größeren Umfragen, die etwa Vereine erstellen können.

5.2 Die Verwaltung: Langer Atem für Veränderungen

Die Kreis- und Stadtverwaltungen sind zentrale Institutionen in der Integrations- und Teilhabearbeit. Sie organisieren die Daseinsvorsorge, ihre Mitarbeitenden planen und stellen Sozialhilfen bereit, beraten Menschen, die neu ankommen oder deren Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung oder anderen wichtigen Lebensbereichen erschwert ist, sie sind Träger von Sozial- und Jugendämtern sowie der Jobcenter.^{14, 15} Vor allem koordinieren und moderieren sie in unseren Fallbeispielen auch die lokalen Teilhabe- und Integrationsnetzwerke. Anders als beispielsweise bei privaten Beratungs- oder Bildungseinrichtungen, haben prinzipiell alle Bürger:innen rechtlichen Anspruch auf die Leistungen der Kreise oder Städte. Deshalb ist es so wichtig, ob und

wie diese Institutionen Teilhabe und Integration zusammenbringen und leben. Ihren Aufgaben und Ansprüchen könnten die Kreise und Städte künftig nur dann gerecht werden, wenn es ihnen gelingt, sich mittelfristig einer vielfältigen Gesellschaft anzupassen, so einige Befragte. Es gelte die Regelsysteme für alle Menschen besser zugänglich zu machen, Diversität und Antidiskriminierung in der Personal- und Organisationsentwicklung mitzudenken und attraktiver für junge Arbeitnehmer:innen zu werden.

Für die Ansprechpersonen in unseren Fallbeispielen ist dabei klar: Da ist noch Luft nach oben. Gleich im ersten Gespräch im Altenburger Land schildert uns ein Interviewpartner seine Sicht auf den Status Quo. Verwaltung habe mit „Dynamik wenig zu tun“,

es gehe vielmehr „um Stabilität, Bewahren, Dinge, die sich möglichst nicht verändern sollen. Also Rechtssicherheit, Kontinuität“. Diese Funktionsweise passe aber nicht so recht zu der vielfältigen Gesellschaft und der schnelllebigen Lebensrealität der Menschen heute. „Das Lebensumfeld ist einfach viel dynamischer als noch vor 50 Jahren.“ Die staatlichen Institutionen sollten deshalb versuchen, sich diesen Gegebenheiten anzupassen, ergänzt der Kreismitarbeiter:

„Nicht, weil wir das schick finden oder weil es eine schöne Attitüde wäre, sondern weil es aus meiner Sicht notwendig ist, um die Funktionsfähigkeit der Verwaltung in Zukunft aufrechterhalten zu können.“¹⁶

Mit dem Wohnungsführerschein zur eigenen Wohnung

Der Umzug in die (erste) eigene Wohnung stellt viele Menschen vor große Herausforderungen. Wie finde ich überhaupt eine Wohnung? Was muss ich beim Mietvertrag und den Versicherungen beachten? Wie heize ich richtig? Wie vermeide ich hohe Nebenkosten? Und wie funktioniert das gleich mit der Mülltrennung? Um all diese Fragen zu beantworten hat das Kommunale Integrationszentrum im Kreis Lippe das Projekt „Wohnungsführerschein – für ALLE in Lippe“ entwickelt. In sechs Modulen lernen die Teilnehmenden, was bei Vertragsrecht, Strom, Abfall und dem Umgang mit Nachbar:innen und Vermieter:innen zu beachten ist. Die Seminare werden von Expert:innen von Wohnungsbaugesellschaften, der Verbraucherzentrale, der Abfallbeseitigungs-GmbH Lippe und Mitarbeitenden des Kreises sowie einigen lippischen Kommunen durchgeführt. Bei Bedarf können Sprachmittler:innen in den Workshops bei der Übersetzung helfen. Auf einer Stempelkarte wird dann die Teilnahme an den einzelnen Modulen festgehalten und bei Abschluss aller Module erhalten die Teilnehmenden das Zertifikat

„Wohnungsführerschein“. Mit dem „Wohnungsführerschein“ in der Tasche steht der eigenen Wohnung dann idealerweise nichts mehr im Wege.

Auch in der kreisfreien Stadt Neumünster gibt es Unterstützung für Menschen auf Wohnungssuche. Dort führt die Diakonie Altholstein das Projekt „Fit für den Wohnungsmarkt“ durch, in dem Teilnehmende vielfältiges Wissen rund ums Wohnen und Mieten erhalten. In Kooperation mit verschiedenen Expert:innen veranstaltet die Diakonie Altholstein sogenannte „Wohnkompetenz-Trainings“ durch, in denen wie in Lippe alle wichtigen Themen rund ums Wohnen und Mieten behandelt werden. Parallel unterstützen und beraten die Diakonie-Mitarbeitenden während der Workshops die Teilnehmenden individuell bei der Wohnungssuche. Mit Abschluss der Workshops erhalten die Teilnehmenden auch hier eine Bescheinigung. Besonders für junge Menschen und jene, die das erste Mal in Deutschland eine Wohnung suchen, hilft das Angebot, sich auf dem Wohnungsmarkt zurechtzufinden.

Eine vielfältige Gesellschaft, Alterung und Fachkräftemangel erfordern Veränderungen

Die eigene Organisation an das Leben der Menschen anzupassen, bedeutet auch, die Wünsche und Bedürfnisse der aktuellen und künftigen Beschäftigten zu antizipieren und ernst zu nehmen. Allein der demografische Wandel und seine Folgen machen das notwendig. Schon heute fehlen im gesamten öffentlichen Sektor bundesweit tausende Beschäftigte und vielerorts herrscht Land unter in den Ämtern.^{17,18} Verschiedene Studien prognostizieren, dass bis 2030 mehr als eine Million Stellen im öffentlichen Sektor unbesetzt bleiben könnten.^{19,20} Auch in unseren Fallbeispielen war der Fachkräftemangel bereits zu spüren. Doch einige Mitarbeitende beklagten im Gespräch, dass Kolleg:innen und Führungspersonen die Dringlichkeit

nicht immer sähen. Stattdessen handele die Verwaltung getreu der Ansicht: „Junge, gut ausgebildete Kräfte gehen halt, weil das bei jungen Leuten immer so ist und nicht, weil sie unzufrieden sind oder sich nicht gesehen fühlen.“²¹ Diese Haltung gehe einher mit mangelndem Veränderungswille. Gerade dies wäre aber notwendig, um sich stärker an die Bedürfnisse der Menschen anzupassen.

Die notwendigen Veränderungen sind dabei für Beschäftigte und Führungspersonen in vielen Landkreisen und Kommunen schon lange ein Thema. Sie diskutieren Konzepte wie Interkulturelle Öffnung, diversitätssensible Organisationsentwicklung oder Diversity Management und deren Umsetzung bereits seit über zwanzig Jahren.²² Wie setzen wir Integration und Teilhabe weit oben auf die Agenda von allen Mitarbeitenden in der Verwaltung? Was brauchen wir, um professio-

nell mit Mehrsprachigkeit, Diskriminierungen oder Vorurteilen bei den eigenen Beschäftigten umgehen zu können? Wie ermuntern wir die Regel- und Fachdienste dazu, mitzuziehen und alle Menschen als Zielgruppe zu begreifen? Für diese und andere Fragen suchen die Kreise die für ihren regionalen Rahmen passenden Antworten. Das Ziel besteht somit darin, die Verwaltung insgesamt zu öffnen.

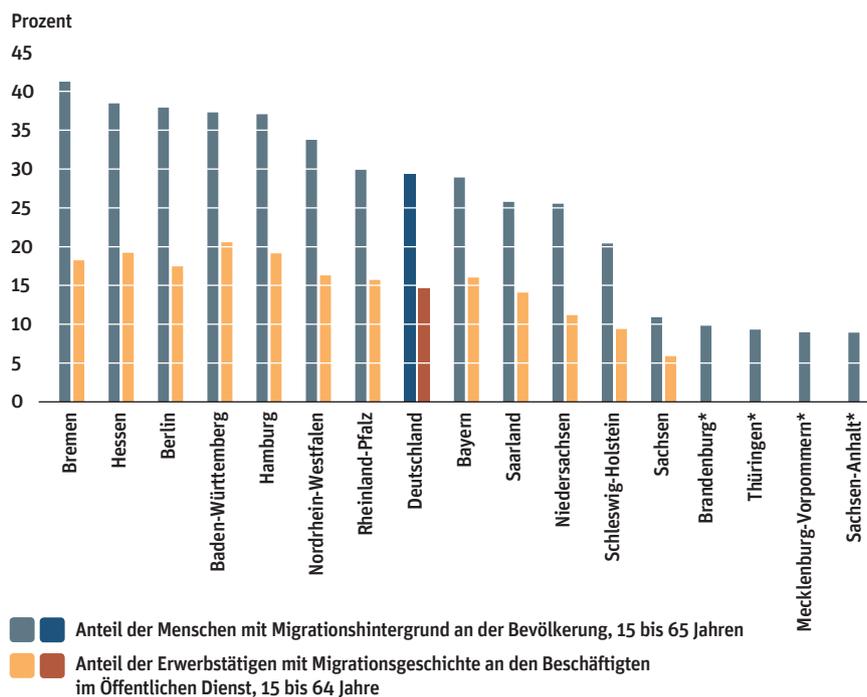
Lösungsansätze und Strategien finden sich nicht ausschließlich, aber auch in zahlreichen kommunalen Integrations- und Diversitätskonzepten und umfassen vielfältige Maßnahmen: von Seminarreihen zu interkulturellen Kompetenzen über Quotenregelungen bis hin zur Einrichtung neuer Steuerungsgremien.

Diskrepanz zwischen öffentlichem Dienst und Bevölkerung

Der Vergleich zwischen dem Anteil von Menschen mit Migrationsgeschichte in und außerhalb des öffentlichen Dienstes zeigt: Die Diskrepanz ist groß. Im Schnitt haben etwa 25 Prozent der Menschen zwischen 15 und 65 Jahren einen Migrationshintergrund in den Bundesländern, während ihr durchschnittlicher Anteil im öffentlichen Dienst bei knapp 15 Prozent liegt. Zwar konnten seit 2011 immer mehr Zugewanderte oder deren Nachkommen Jobs bei öffentlichen Arbeitgeber:innen erlangen, doch der Wandel geht langsam vonstatten. Wie gut es öffentlichen Arbeitgeber:innen gelingt, die gesellschaftliche Vielfalt abzubilden, ist ein Bestandteil der Veränderungen, die viele Länder unter Schlagworten wie Diversity Management und Interkultureller Öffnung anstreben.

Anteil der Erwerbstätigen mit Migrationsgeschichte im Öffentlichen Dienst zwischen 15 und 64 Jahren und Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren, nach Bundesländern, in Prozent, 2021
(Datengrundlage: IntMK²³, Statistisches Bundesamt²⁴)

*keine Daten zu Erwerbstätigen mit Migrationsgeschichte im Öffentlichen Dienst.



In kleinen Schritten Richtung Querschnittsaufgabe

Eine der großen Herausforderungen auf dem Weg zur „geöffneten“ Verwaltung besteht darin, Teilhabe, Integration oder Diversität in alle Regelstrukturen zu tragen und sie damit als Querschnittsthemen zu etablieren. Die Kreise und Städte, die wir in diesem Projekt begleitet haben, sind bereits unterschiedliche Schritte auf diesem Weg gegangen. Sie haben die Themen an der „richtigen“ Stelle verankert, beispielsweise direkt bei den Landrät:innen respektive den Oberbürgermeister:innen wie im Altenburger Land und Dessau-Roßlau (hier bis Ende 2022) oder haben, wie im Rhein-Neckar-Kreis, eine eigene Stabsstelle eingerichtet. Damit priorisieren die Kreise und Städte das Thema und verleihen ihm auch offiziell einen hohen Stellenwert. Der Kreis Lippe und der Rhein-Neckar-Kreis haben darüber hinaus Pools mit Sprachmittler:innen für über 30 beziehungsweise knapp 20 Sprachen eingerichtet und können so Menschen bei der Kommunikation mit Behörden unterstützen. Damit bauen sie die Hürden für einen Teil der Einwohner:innen ab und verbessern den Zugang zu Beratung und Leistungen der Kreise und Städte. Dass solche Angebote richtig und wichtig sind, betonten auch die Teilnehmenden in einem unserer Gruppengespräche. Allerdings, so fügten sie hinzu, brauche es auch Unterstützung in Sachen Verwaltungslogik und im Umgang mit Behörden.^{25, 26} Nahezu allen unseren Gesprächspartner:innen reichten die aktuellen Bemühungen ihrer Kreise oder Städte aber noch nicht aus. Oftmals herrsche die Ansicht vor: „Naja, wir sind ja offen für alle“ so eine Interviewpartnerin in Neumünster. „Da hat man noch keinen Handlungsdruck gesehen.“²⁷

Die Verantwortlichen in Kreisen und Städten müssen die einmal erzielten Fortschritte wie eine Stabsstelle oder umfangreiche Sprachmittlungspools immer auch verteidigen. Integration und Teilhabe konkurrieren mit anderen Querschnittsthemen wie dem demografischen Wandel oder

Mit Theater und Geschichten Vorurteilen frühzeitig entgegenwirken

Die kleine Dame ist auf einer ganz besonderen Reise. Sie packt ihre Koffer und macht sich auf den Weg zu sich selbst. Ihre auffällig rote Nase macht diese Reise besonders spannend – denn die Menschen um sie herum reagieren ganz unterschiedlich auf die kleine Dame. Im Bilderbuch „Der Besuch der kleinen Dame“ von Lilli Schwethelm und Carolyn Hall wird der Umgang mit dem Anderssein und der Selbstfindung auf spielerische Art thematisiert. Auf Grundlage dieses Buches organisiert das theater mimikri im Wetteraukreis, gefördert vom lokalen WIRI-Vielfaltszentrum, interaktive Theaterstücke und eine Theaterwerkstatt für alle ab sechs Jahren. Ziel ist es, dass Kinder schon früh über den offenen und toleranten Umgang mit Diversität nachdenken und sich darin üben. Und das tun sie. Eine Kita-Leitung schilderte uns im Gespräch, dass die Kinder in ihrer Einrichtung auch später immer wieder auf die Themen aus dem Stück zurückkommen seien.

Nicht nur strukturelle Faktoren wie Einkommen, Vermögen oder die eigene Bildung bestimmen die Teilhabechancen, sondern auch inwiefern Menschen sich als Gleiche von der Gesellschaft anerkannt fühlen. Kindern schon früh einen ganz normalen Umgang mit Vielfalt nahezubringen, zählt deshalb indirekt auch auf bessere Teilhabe vor Ort ein. Auch in Dessau-Roßlau gibt es dafür eine Initiative: die sogenannte Märchenjurte. In einem Zelt auf dem Hof der Anhaltischen Landesbücherei sitzen Kinder, Jugendliche und Erwachsene zusammen, um sich gegenseitig Märchen zu erzählen. Ursprünglich erzählten vor allem Kinder mit internationaler Biografie Märchen, später spielte die Herkunft aber keine Rolle mehr. Ähnlich wie der Besuch der kleinen Dame regt auch das Projekt der Märchenjurte alle Beteiligten dazu an, sich mit verschiedensten Herkunft und Lebensrealitäten zu beschäftigen und so den eigenen Horizont zu weiten. Das dürfte nicht zuletzt dazu beitragen vielfältige Lebensentwürfe als selbstverständlicher zu begreifen.

äußeren Einflüssen wie Naturkatastrophen, Kriegen oder anderen Krisenereignissen (→ siehe Kapitel 2.3). Welche Ressourcen dem Themenbereich zufließen und welche Aufmerksamkeit er genießt, das ist nicht zuletzt Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Anspruch und Amtsalltag könnten deshalb auseinanderklaffen, so eine Interviewpartnerin im Kreis Lippe.²⁸

Unsere Gesprächspartner:innen hoben dabei die Bedeutung der Landrät:innen und Oberbürgermeister:innen hervor, die einen teilhabeorientierten Ansatz mit ihrem Engagement voranbringen können.

5.2.1 Hierarchie und Führung

Ohne die Unterstützung von oben funktioniert die Integrationsarbeit mehr schlecht als recht. Diese Einsicht spiegelten uns viele Befragte. Die politische Führung im Kreis oder in der Stadt ist dabei aus zwei Gründen wichtig. Erstens gewinnen die zuständigen Mitarbeiter:innen im besten Fall die Unterstützung von anderen Dezernaten und Teams für ihre Arbeit und erhalten zweitens den kreativen Spielraum, um neue Ideen zu entwickeln und anzugehen.

„Wir kommen an manchen Stellen so nicht weiter. Das heißt, wir müssen das nochmal mit der Verwaltungsspitze ab-sprechen, was die auch möchte, damit wir dann sagen können: das ist gewollt.“²⁹

Umgekehrt können noch so gute Ideen an oberster Stelle begraben werden. In einem Fallbeispiel berichteten uns die Mitarbeitenden, dass sie gemeinsam mit den Integrationsbeauftragten der kreisangehörigen Kommunen, verschiedenen Beauftragten sowie auch der Wirtschaftsförderung einen Steuerungskreis zum Thema Diversität gründen wollten. Das Vorhaben stieß aber „nicht auf besonders viel Gegenliebe (...) im Haus“³⁰ und versandete letztendlich. Die Mitarbeitenden in den Integrationsteams und ihre Ideen für eine teilhabeorientierte Arbeit hängen somit stark von der Unterstützung durch die Hausspitzen ab. Solange ihre Themenbereiche nicht grundsätzlich Teil aller Regelsysteme sind, können Führungspersonen die Integrationsarbeit daher in hohem Maße hemmen oder voranbringen.

Hausspitzen für die teilhabeorientierten Ansätze gewinnen

Anders als im beschriebenen Beispiel erging es den Beschäftigten in der Verwaltung des Wetteraukreises unweit von Frankfurt am Main. Der Kreis orientiert sich mit langfristiger Perspektive am Begriff Diversität und hat etwa den einstigen Ausländerbeirat zu einem Diversitätsbeirat weiterentwickelt, in dem Vertreter:innen unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen sitzen, von den Ausländerbeiräten der Gemeinden, über Gewerkschaften und Religionsgemeinschaften bis hin zu Senior:innenvertreter:innen (→ siehe Box auf S. 14). Als wir den Integrationsbeauftragten im Sommer 2022 das erste Mal persönlich kennenlernten, berichtete er uns ausführlich, wie der

Diversitätsbeirat geboren wurde und wie das Dezernat, in dem die Themenbereiche Diversität und Integration angesiedelt sind, den Ansatz von Anfang an unterstützt habe. Das habe dazu beigetragen, dass der Kreisausschuss 2017 per Verordnung die Gründung des Diversitätsbeirates beschloss.

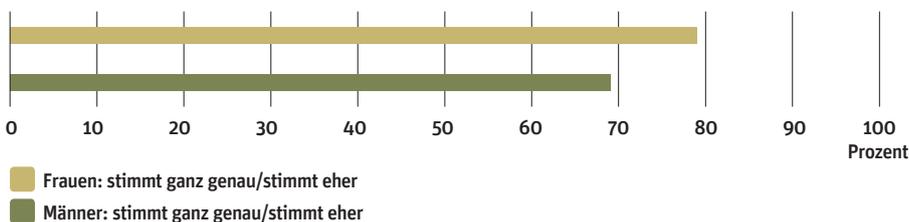
Die Hausspitzen und andere Führungspersonen können sich aus unterschiedlichsten Gründen hinter teilhabeorientierte Ansätze in der Integrationsarbeit stellen: Einigen ist es ein persönliches Anliegen, das Thema voranzutreiben, andere haben sich schon an vorherigen beruflichen Stationen mit Teilhabe und Integration beschäftigt und stehen Veränderungen offen gegenüber, für wieder andere hängt die Zukunft ihres Wirtschaftsstandorts an einem konstruktiven Umgang mit ihrer vielfältigen Einwohner:innenschaft.^{31,32} Doch die für Integration verantwortlichen Mitarbeiter:innen erarbeiten sich die Unterstützung durch die Führungsriege immer auch, indem sie versuchen, sie von der Relevanz des Themas zu überzeugen.

Standortvorteil Diversität?

Vielfalt bringt die eigene Region wirtschaftlich nach vorne. Diese Meinung vertraten einige Verantwortliche in unseren Fallbeispielen – und sind damit nicht allein. Laut einer Repräsentativbefragung von April 2023 teilen rund drei Viertel der Befragten diese Ansicht, Frauen etwas häufiger als Männer. Stellen Unternehmen diversere Teams zusammen, führen Workshops zu Antidiskriminierung durch oder können sich Beschäftigte an unabhängige Ansprechpersonen wenden, wenn sie Diskriminierung erfahren, trage das zum Erfolg der Unternehmen bei, soweit die Theorie. Doch zugleich glaubten 71 Prozent der Interviewten nicht, dass die Wirtschaft ehrlich an Gleichbehandlung interessiert sei. Der Lebensbereich Arbeit und Wirtschaft ist auch deshalb entscheidend für die Teilhabe der Menschen, weil ein guter Job und mit auskömmlichem Einkommen zahlreiche andere Teilhabedimensionen beeinflusst, etwa das persönliche Wohlbefinden, die Möglichkeiten sein Leben zu gestalten oder die Chancen auf eine gute Gesundheitsversorgung.

Gleichbehandlung und Vielfalt als Wettbewerbsvorteil in der Wirtschaft – Vergleich der Zustimmungsraten nach Geschlecht, in Prozent, 2023

(Datenquelle: Sinus, Bertelsmann Stiftung³⁴)



Wenige unserer Interviewpartner:innen lehnten diese Herangehensweise eher ab. Eine Befragte erläuterte uns ihr Unbehagen mit dieser Strategie. So gehe es in dieser „Verwertungslogik“ weniger darum, die Menschen mit ihren „vielschichtigen Meinungen“ anzuhören und einzubeziehen, sondern die (ökonomischen) Vorteile für andere hervorzuheben. Hier prallen unterschiedliche Werteorientierungen aufeinander: Für einige wenige stehen teilhabeorientierte Integrationsarbeit, Diversität und Vielfalt eher im Dienste der Gleichheit und Partizipation der Menschen. Die anderen sehen vor allem wirtschaftliche oder politische Vorteile darin. Zumindest argumentierten sie so gegenüber Führungspersonen, um diese besser überzeugen zu können. Insgesamt fiel aber auf, dass die meisten unserer Gesprächspartner:innen mit ökonomischen Argumenten in der Regel erfolgreicher waren.

Doch egal, wie gut der Landrat, die Oberbürgermeisterin oder einzelne Amtsleitungen die teilhabeorientierte Integrationsarbeit unterstützen, letztlich hängt der Erfolg auch davon ab, ob die vielen Kolleg:innen mitziehen.

5.2.2 Haltung und Einstellungen von Mitarbeitenden

Anfang 2023 führten wir die letzten Interviews für dieses Projekt. Wie in allen Gesprächen zuvor thematisierten wir auch die Einstellungen der Beschäftigten und fragten, welche Rolle sie für eine gelingende Integrationsarbeit spielen. Eine Fachdienstleitung schilderte uns daraufhin, welchen Anspruch sie an ihre Mitarbeitenden stellt:

„Einfach mit Menschen arbeiten, die null, absolut null Vorurteile haben. Ich kann mir aussuchen, welche Gruppe auch immer das ist, egal ob mit Migrationshintergrund, behindert, Frau, Mann – egal, völlig wurscht. Ich brauche Menschen, die keine Vorurteile haben (...). Wir brauchen Leute, die die Lust und Motivation haben, mit Menschen zu arbeiten (...) egal welche Nationalität, welche Hautfarbe, Mann oder Frau, völlig wurscht. Alles andere macht für mich keinen Sinn.“³⁵

Damit formulierte unsere Gesprächspartnerin einen hohen Anspruch, der sich häufig nicht mit der Realität deckte. Diesen Eindruck gewannen wir zumindest aus den vielen Interviews und Gruppengesprächen. Zwar dürfte es gelingen, einzelne Teams aus Personen zusammenzustellen, die sich ihrer eigenen Vorurteile bewusst sind und diese kritisch reflektieren, doch beim Blick auf die Gesamtverwaltung ergab sich häufig ein anderes Bild.

Viele Gesprächspartner:innen berichteten uns, dass Teile der Beschäftigten Zuwanderung, Vielfalt und Diversität prinzipiell eher ablehnend gegenüberstünden. Die Kreis- oder Stadtverwaltungen seien eben auch ein „Spiegel der Gesellschaft“. Diesen Satz hörten wir oft, insbesondere, wenn es um Rassismus und Diskriminierung ging (aber selten, wenn es um Diversität ging). „Sie finden die Offenheit und Sie finden die totale Ablehnung. Das geht querbeet“,³⁷

Ausbaufähig – kommunale Antidiskriminierungsarbeit

Diskriminierung und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in ihren verschiedenen Ausformungen sind eine zentrale Teilhabebehörde für viele Bürger:innen. Kommunale Antidiskriminierungsstellen (AD-Stellen) auf Kreisebene sind bislang aber eine Seltenheit. Insgesamt zählte eine 2023 erschienene Studie 17 solcher Stellen. Noch können sich die Menschen vor allem in Großstädten an entsprechende Stellen wenden, wenn sie etwa Diskriminierung in Behörden oder bei Unternehmen erleben. Nur in vereinzelten Fällen existieren sowohl kommunale als auch nicht-staatliche Stellen wie in Heidelberg und einigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Hierarchische und fachliche Anbindung einzelner kommunaler Antidiskriminierungsstellen auf Kreisebene in Deutschland, 2023
(Datenquelle: Bartel und Kalpaka³⁶)

Ebenen	Anzahl kommunaler AD-Stellen
Stabsstelle	3
oberste Verwaltungsebene	4
obere Verwaltungsebene	2
mittlere Verwaltungsebene	0
untere Verwaltungsebene	2

Fachbereich/Ressort	Anzahl kommunaler AD-Stellen
Bürgermeisteramt	
Bereich des Oberbürgermeister	3
Direktorium der Oberbürgermeisterin	
Bildung und Soziales	
Dezernat für Soziales, Bildung, Familie und Chancengleichheit	
Dezernat für Gesundheit und Soziales	
Sozialreferat	6
Fachbereich Soziales, Bereich Migration und Integration	
Soziales und Integration	
Integration, Grundlagenarbeit und Antidiskriminierung	1
Referat Chancengleichheit/Gleichstellung	1

so eine Kreismitarbeitende im Altenburger Land. In vielen Ämtern seien Menschen mit problematischen Einstellungen vertreten, so ein anderer Mitarbeiter der Integrationsarbeit in einem anderen Kreis. Er führt aus:

„Wir haben immer noch, auch bei der Ausländerbehörde, einige, hartnäckige ältere Kolleginnen und Kollegen sitzen, die ein ganz klares Menschenbild vertreten. Was nie zeitgemäß war. Und die natürlich den Leuten auch Angst machen und Dinge sagen wie: Ja, wenn Sie ihren Pass nicht bringen, dann werde ich sehen, dass sie hier aus dem System wieder verschwinden.“³⁸

Beim Blick auf aktuelle Studien zu Rassismus und anderen Diskriminierungen wird klar: Diese Situation dürfte keine Seltenheit in deutschen Ämtern darstellen. Laut dem *Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor* sehen 27 Prozent der Bevölkerung eine klare Hierarchie zwischen verschiedenen Kulturen.³⁹ Wie können Kreise und Städte nun aber mit dieser Situation umgehen? In unseren Fallbeispielen fanden wir vor allem zwei Herangehensweisen: Zum einen setzten die Verantwortlichen auf Aufklärung, Weiterbildung und Sensibilisierung. Zum anderen sprachen die Mitarbeitenden im täglichen Miteinander problematische Aussagen an, versuchten das Problem zu erläutern und so die Kolleg:innen zu sensibilisieren.

LERN-PRAXIS-WERKSTATT

Niedrigschwellige Unterstützung für mehr Teilhabe am Arbeitsmarkt

Es ist für viele nicht leicht, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Auch im Dschungel der Angebote der Agentur für Arbeit, von Jobcentern und Kammern brauchen einige Menschen Unterstützung, um sich zurechtzufinden oder sich über die eigenen Talente und Wünsche klar zu werden. Hier setzt die Lern-Praxis-Werkstatt (LPW) im Rhein-Neckar-Kreis an. Sie unterstützt junge Menschen im Übergang von Schule zu Ausbildung und Beruf. Das Angebot steht dabei allen Menschen offen, die schon volljährig sind und nicht mehr zur Schule gehen. Weder Deutschkenntnisse noch ein geregelter Aufenthaltsstatus oder Bildungsabschluss sind nötig, um sich in der Werkstatt auszuprobieren, eigene Interessen und Talente zu entdecken und sich für eine Ausbildung oder einen Beruf zu qualifizieren.

Hinter der LPW steht der Verein Regionale Jugendagentur Badische Bergstraße e.V., dessen Mitarbeiter:innen gemeinsam mit der Stabsstelle Integration des Rhein-Neckar-Kreises das Konzept entwickelt haben. 2018 öffnete die erste Lern-Praxis-Werkstatt in Weinheim, ein weiterer

Standort ist in Sinsheim in Planung und soll im September 2023 eröffnet werden. In der Werkstatt bekommen die Teilnehmenden einen Mix aus Theorie und Praxis geboten. Sie können ihre Fähigkeiten zum Beispiel in einer Fahrradwerkstatt, einer Holzwerkstatt oder einer Malerwerkstatt erproben. Bei Bedarf können sie Deutschkurse belegen, um ihre Sprachkenntnisse zu verbessern. Dabei kriegen die Teilnehmenden der Werkstätten gleich mit, wie der spätere Arbeitsalltag aussehen könnte oder gewöhnen sich an einen geregelten Tagesablauf. Zum Ende ihrer Zeit in der LPW erhalten sie ein Zertifikat, das ihre Qualifizierung bestätigt.

Die Mitarbeitenden der LPW sind vernetzt mit der Bundesagentur für Arbeit und den Betrieben im Kreis. So können sie die jungen Teilnehmenden dann im besten Fall in Ausbildungs- und Arbeitsplätze weitervermitteln. Die LPW hilft damit jungen Menschen, Hürden auf dem Weg in den Arbeitsmarkt zu überwinden, und zeigt ihnen eine Perspektive auf für den (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben.

Vorurteile reflektieren, barrierearm kommunizieren

In allen Fallbeispielen organisierten die Beschäftigten der Integrationsarbeit Weiterbildungs- oder Sensibilisierungsangebote für alle Mitarbeiter:innen oder einzelne Abteilungen. Teils führten sie diese Workshops und Seminare selbst durch, teils arbeiteten sie dafür mit externen Partnerorganisationen zusammen. Allerdings setzte sich bei diesen Themen häufig der freiwillige Charakter fort, den Integration auf Kreisebene innehat. So gehörten entsprechende Angebote nicht immer zum verpflichtenden Programm für die Kolleg:innen in den Ämtern. Dabei können Teilnehmende bei diesen Gelegenheiten lernen, welche eigenen Vorurteile sie verinnerlicht haben und wie sie sich diese im Berufsalltag vergegenwärtigen. So ließe sich Konflikten und kritischen Arbeitssituationen vorbeugen oder zumindest eine Umgangsweise mit ihnen finden.

Es gab aber auch Ausnahmen: So führt das Kommunale Integrationszentrum im Kreis Lippe ein Seminar mit dem Titel „Vielfalt im Berufsleben“ durch, das für alle Auszubildenden und neuen Mitarbeitenden beim Kreis Lippe verpflichtend ist. Die Schulung sei grundsätzlich für „alle möglichen Akteure“ verfügbar, so eine leitende Mitarbeiterin: „Aber in unserem eigenen Haus ist es wirklich verpflichtend.“ So hänge die Teilnahme nicht vom „Gutdünken der neuen Mitarbeiter“ ab. „Die müssen das machen, um erstmal einen Auftakt zu haben. Und den einen oder anderen Bereich schulen wir auch schon häufiger, zum Beispiel die Ausländerbehörde“, ergänzt sie im Interview.⁴⁰ Und auch in Dessau-Roßlau gelang es dem Integrationsbüro der Stadt zusammen mit dem Umweltbundesamt und der Hochschule Anhalt eine Kooperation auf die Beine zu stellen, um den eigenen Mitarbeitenden ein Seminarprogramm zu Diversität, Interkultureller Öffnung und Antidiskriminierung anzubieten.

Was im lippischen Detmold und in Dessau-Roßlau gelang, ist aber nicht selbstverständlich. Eine große Hürde, die unsere Interviewpartner:innen immer wieder ansprechen: die Personalabteilungen. Sie gelte es zu überzeugen. Denn die Seminare und Workshops kosten Arbeitszeit und Geld. Nicht allen Personaler:innen sei aber direkt klar, wie die Aufklärungs- und Weiterbildungsangebote die Arbeit der Verwaltung verbessern.

Täglich aufklären und den direkten Draht nutzen

Neben Workshops und Seminaren versuchten zahlreiche Verwaltungsmitarbeitende, die wir sprachen, auch individuell das Bewusstsein ihrer Kolleg:innen für Diskriminierungen und weitere Hürden zu schärfen, die der umfassenden Teilhabe aller Menschen im Wege stehen. Eine Kreismitarbeiterin in Friedberg, Wetteraukreis erläuterte uns, dass sie etwa die Unterscheidung zwischen Absicht und Wirkung nahezu täglich als „Alltagsinput“ gebe. „Wenn jemand eine rassistische Aussage macht, dann kritisiere ich die Aussage in der Wirkung, die sie haben kann und versuche auch die Ebene zu erklären. Dass einfach die Aussage unabhängig von der Absicht, die die Person verfolgt hat, eine rassistische Wirkung oder Bedeutung haben kann.“⁴¹ In anderen Fällen wenden sich die Mitarbeitenden direkt an die Amtsspitzen, etwa von der Ausländerbehörde, wenn sie von problematischen Fällen Wind bekommen.

Aufklären, weiterbilden, fortbilden, die eigene Rolle reflektieren, Netzwerke aufbauen, moderieren und koordinieren: Viele unserer Gesprächspartner:innen erledigen eine Sisphosarbeit in ihren Kreisen und Städten.

„Das ist wirklich ein langer, langer Weg, den wir gehen müssen. Und das bedeutet, man muss jetzt offen sein für andere. Und in das Gespräch gehen. Immer wieder, so schwer das manchmal ist, und so viel Wut ich manchmal im Bauch habe, aber man muss es wirklich ausdiskutieren.“⁴²

Wenn die eingangs zitierte leitende Mitarbeiterin „null Vorurteile“ von ihren Kolleg:innen einfordert, setzt sie die Messlatte möglicherweise zu hoch an. Alle Menschen haben Vorurteile. Die Frage lautet allerdings, ob sie sich derer bewusst sind, diese reflektieren können und entsprechend diskriminierendes Verhalten vermeiden. Gelingt es den Verwaltungen dies auszubauen und zu professionalisieren, zahlt sich die Arbeit langfristig für sie selbst und vor allem für die Menschen vor Ort aus. Nämlich dann, wenn der Gang zum Amt nicht mit Sorgen oder Ängsten behaftet ist, sondern mit der Gewissheit, dort Menschen zu treffen, die in erster Linie unterstützen wollen.

ONE COMMUNITY PROJECT

Gemeinschaft bilden

Wie kann ich hier richtig ankommen? Diese Frage stellten sich internationale Studierende der Hochschule Anhalt in Dessau-Roßlau 2017. Um mit der örtlichen Bevölkerung in Kontakt zu kommen, riefen sie 2017 eine Initiative ins Leben, das „One Community Project“. Der Plan: Die Studierenden besuchen regelmäßig die Bewohner:innen im lokalen Altenheim, verbringen Zeit mit ihnen und musizieren gemeinsam. Denn Musik verbindet – über alle Sprachbarrieren und Unterschiede hinweg. Alle Beteiligten waren begeistert und das gemeinsame Singen und Musizieren war ein voller Erfolg. 2019 honorierte das Land Sachsen-Anhalt die Idee und verlieh der Initiative seinen Integrationspreis.

5.3 Die Politik: Katalysator oder Bremsblock?

Neben den gewählten Hausspitzen können auch Kreistage oder Ratsversammlungen die teilhabeorientierte Integration voranbringen oder hemmen. Der Kreistag oder die Ratsversammlung als zentrale kommunale Vertretung der Bürger:innen kann die inhaltlichen Leitplanken etwa in Form von Leitbildern oder Integrationskonzepten beschließen und so die konkrete Verwaltungsarbeit legitimieren. Diesen Institutionen kommt auch deshalb eine wichtige Rolle zu, weil an ihren Entscheidungen letztlich finanzielle Mittel hängen, die in der Integrationsarbeit oftmals knapp bemessen sind.

In den nächsten Jahren entwickelte sich das Projekt immer weiter. Gemeinsam mit dem „International Office“ der Hochschule Anhalt und dem Integrationsbüro Dessau-Roßlau entstand seitdem eine eigene Konzertreihe, ein Musikvideo und sogar eine große Gala. Die Mitglieder der One Community Project-Initiative konnten mit der Zeit immer mehr Projektpartner:innen hinzugewinnen. Mittlerweile sind drei Altenheime und eine Einrichtung für Menschen mit Unterstützungsbedarf dabei. Auch das Gymnasium Dessau-Roßlau und Geflüchtete waren an Veranstaltungen der Initiative beteiligt. Das entspricht ganz dem Ansinnen des One Community Projekts: gemeinsam wollen sie in Dessau-Roßlau eine Gemeinschaft bilden.

Die Integrationsteams in und außerhalb der Verwaltung arbeiteten je nach Fallbeispiel unterschiedlich eng mit den politischen Gremien zusammen. Insgesamt beschrieben uns die Mitarbeitenden aber eher ein distanzierteres Verhältnis. Im Rhein-Neckar-Kreis etwa schätzten sie ihre Beziehung zum dortigen Kreistag eher neutral ein. Zwar würden sie ihre Arbeit in regelmäßigen Abständen vorstellen und die Rückfragen der Lokalpolitiker:innen beantworten, einen engen Austausch gebe es aber nicht. Es sei nicht „Usus im Kreis, dass man mit den politischen Gremien direkter zusammenarbeiten würde“, so eine Mitarbeiterin.⁴³

Dies könnte auch daran liegen, dass zwischen Mitarbeitenden der Integrationsarbeit und ehrenamtlichen Mitgliedern der Kreistage und Ratsversammlungen teils ein spezielles Macht- und Expertisegefälle existierte. So standen die Beschäftigten in der Regel mittendrin in den aktuellen Fachdebatten. Dementsprechend waren sie progressiven Ansätzen gegenüber oftmals eher aufgeschlossener eingestellt. Allerdings sind nicht sie es, die grundlegende Entscheidungen treffen, sondern müssen ihre Arbeit vor

dem gewählten Kreistag rechtfertigen. Die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker:innen hingegen müssen sich üblicherweise mit einer ungleich größeren Zahl an Themen auseinandersetzen und politische Positionen dazu erarbeiten. Dass sie dabei nicht im selben Maße in die Tiefe gehen können wie die Fachexpert:innen, ist ein Allgemeinplatz. Darüber hinaus entscheiden sie nicht ausschließlich auf der Grundlage von Fachwissen, sondern auch aus parteipolitischen Erwägungen. Die Mitarbeiter:innen in der Integrationsarbeit standen somit kontinuierlich unter einem gewissen Rechtfertigungsdruck und sahen sich immer wieder auch mit unrealistischen Erwartungen an ihre Arbeit konfrontiert. Stoßen sie mit ihren teilhabeorientierten Ansätzen in der Politik immer wieder auf taube Ohren, führt dies darüber hinaus langfristig zu Frust.

Frühzeitig kommunizieren...

Um diesen Schwierigkeiten beizukommen, kommunizierten unsere Gesprächspartner:innen, vor allem in Leitungspositionen, frühzeitig mit der

politischen Ebene. Dies zahle sich aus, so ein Mitarbeiter der lippischen Kreisverwaltung. „Unsere Konzepte und Planungen, die haben wir bisher immer so gut begründet, dass wir da eigentlich nie nach einem Ausschuss Schwierigkeiten hatten. Eben auch, weil wir die Politik immer frühzeitig einbeziehen.“⁵⁰

Für die Integrationsbeauftragten und -teams gilt es zudem, realistisch einzuschätzen, welche Ziele sie mit welchen (finanziellen) Mitteln erreichen können und dementsprechend auch welche Ideen sie in die politischen Gremien geben. Denn gerade, wenn die Mittel insgesamt knapp sind – etwa weil der Kreis oder die Stadt in der Haushaltskonsolidierung steckt – dürfte es schwieriger sein, die Unterstützung der Kreistage oder Ratsversammlungen zu gewinnen. Neue Ansätze und Ideen gilt es daher geschickt in die politische Debatte einzubringen.

...und das passende Vokabular finden

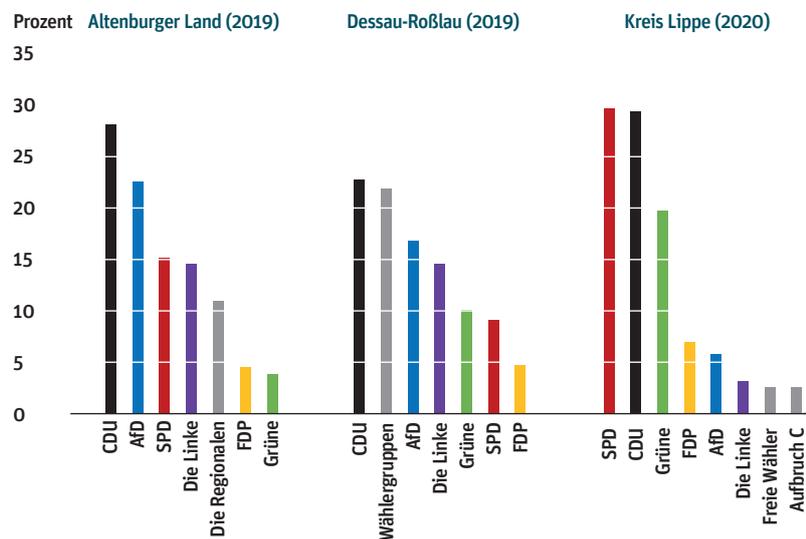
Etwas Fingerspitzengefühl ist auch deshalb gefragt, weil in den Kreistagen nicht immer und überall Offenheit gegenüber den Themen

Die konservativen Parteien dominieren

Wie die politischen Kräfteverhältnisse auf Kreisebene aussehen, spielt auch für die Integrationsarbeit eine Rolle. Denn gerade, wenn die Verantwortlichen einen teilhabeorientierten Ansatz verfolgen, kann die Politik das Thema als relevant aufgreifen, sich damit beschäftigen und Integrationskonzepte offiziell beschließen. Verstehen die Lokalpolitiker:innen Teilhabe und Integration hingegen als nachrangige Themen oder lehnen einen teilhabeorientierten Ansatz ab, kann das die Arbeit von Integrationsmanager:innen oder -beauftragten und ihren Teams behindern.

Kommunalwahlergebnisse der Kreise und kreisfreien Städte, in Prozent, jeweils letztes Wahljahr

(Datengrundlage: Thüringer Landesamt für Statistik⁴⁴, Die Landeswahlleiterin Sachsen-Anhalt⁴⁵, Der Kreis Lippe⁴⁶, Der Landeswahlleiter des Landes Schleswig-Holstein, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein⁴⁷, Wetteraukreis⁴⁸, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg⁴⁹)



Integration und Teilhabe sowie Diversität und Zuwanderung herrscht. So saßen etwa zuletzt in Neumünster drei Lokalpolitiker:innen für die Partei Heimat! Neumünster (ehemals NPD)⁵¹ und in Dessau-Roßlau acht AfD-Mitglieder in den Stadtparlamenten.^{52,53} Im Altenburger Land stellte die AfD zehn Kreistagsabgeordnete.⁵⁴ Dabei stehen diese Parteien für erwartbaren Gegenwind, wenn der Kreistag etwa ein Konzept mit einem teilhabeorientierten Verständnis und klarer anti-rassistischer Haltung verabschieden soll. Allerdings beschränken sich die Gegenstimmen keinesfalls auf diese Parteien. Auf politischer Ebene könne man schlichtweg nicht erwarten, dass die Menschen dort „in diese integrative Richtung gehen“⁵⁵ so einer unserer Interviewpartner. Insgesamt „muss man immer so ein bisschen vorsichtig sein und auch das politische Klima kennen. Das macht es nicht ganz einfach, Integrationsprojekte voranzutreiben“⁵⁶ erklärt uns eine andere Verwaltungsmitarbeiterin.

Eine Option, um mit dieser Ausgangslage umzugehen, Konflikte zu umschiffen und die Chancen für die eigenen Ideen und Ansätze zu verbessern: Das Vokabular anpassen.

So sei es manchmal notwendig, nicht von „Diversität“, sondern von „Vielfalt“ zu sprechen. Eine Mitarbeiterin der Kreisverwaltung schilderte uns darüber hinaus, dass sie den Begriff „Antifaschismus“ schlichtweg nicht in Drucksachen für den Kreistag verwenden könne, da er die Entscheidungsfindung erschweren oder verhindern würde.

„Ich überlege mir schon gut, wenn ich Papiere formuliere für den Kreistag: Wie formuliere ich die? (...) Und versuche dann auch Formulierungen zu benutzen, die möglichst wenig strittig sind. Das ist etwas, was ich für wichtig halte. Man muss dann halt die Inhalte etwas anders verpacken.“⁵⁷

Das Ziel dieser Strategie besteht darin, das bestmögliche Ergebnis für die eigene Arbeit herauszuholen und damit den teilhabeorientierten Ansatz zu stärken. Allerdings bedeutet es auch, Konflikte nicht auszutragen und birgt damit die Gefahr, in einer Art vorauseilendem Gehorsam die Potenziale

PRAXIS OHNE GRENZEN

Medizinische Hilfe für alle Fälle

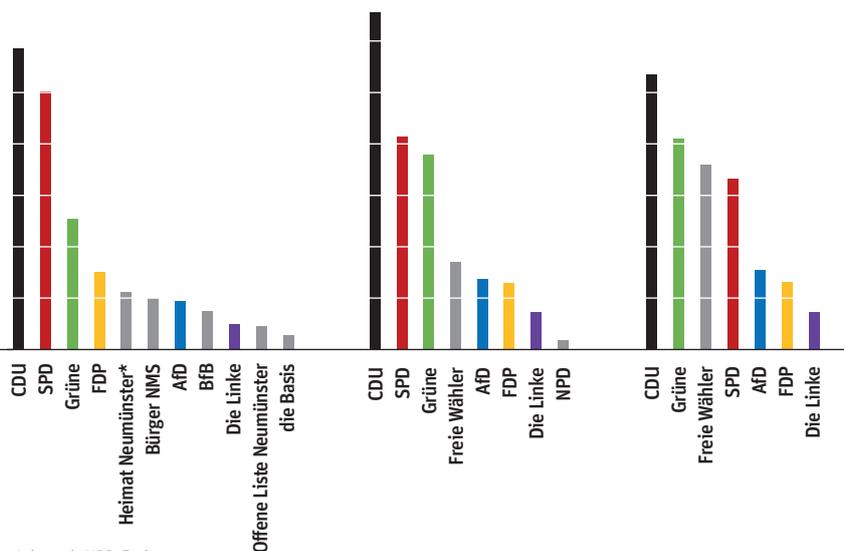
Seit September 2021 bietet die Diakonie Altholstein eine wöchentliche Sprechstunde an, in der alle, die medizinische Hilfe benötigen, aber nicht krankenversichert sind, versorgt werden. Die Ärzt:innen des medizinischen Praxisnetzes Neumünster e.V. führen die „Praxis ohne Grenzen“ und bieten eine kostenlose medizinische Basisversorgung an. So behandeln sie etwa Menschen mit chronischen Erkrankungen. Das Angebot kommt denjenigen zugute, die aus den verschiedensten Gründen keine Krankenversicherung (mehr) haben.

Teilweise fehlen den Menschen die notwendigen Dokumente oder Sprachbarrieren erschweren es ihnen, eine Krankenversicherung zu beantragen. Manchmal kommen aber auch Menschen, die lange privat versichert waren und aufgrund einer Privatinsolvenz ihre Versicherung verloren haben. Die Praxis ohne Grenzen versucht in jedem einzelnen Fall, die Menschen (wieder) in eine Krankenversicherung zu bringen. Dafür vermittelt sie die Patient:innen an die Sozialberatung der Diakonie Altholstein weiter, die dann bei der Beantragung einer Krankenversicherung unterstützt. Die Praxis ohne Grenzen leistet damit einen wichtigen Beitrag, um die gesundheitliche Versorgungslage jener Gruppen zu verbessern, die sonst von medizinischer Versorgung ausgeschlossen sind.

Neumünster (2023)

Wetteraukreis (2021)

Rhein-Neckar-Kreis (2019)



*ehemals NPD-Fraktion.

der eigenen Arbeit einzuschränken. Zumindest in einem Gespräch wünschte sich eine Mitarbeiterin mehr Konflikt- und weniger Konsensorientierung, um weiterzukommen.⁵⁸ Solch ein Ansatz scheint aber grundsätzlich nur schwer vereinbar zu sein mit der hierarchischen Organisation vieler deutscher Ämter und Behörden.

Insgesamt lässt sich selbst unter nur sechs Fallbeispielen kaum generalisieren, welche Strategien die richtigen sind, um die Unterstützung der politischen Gremien zu erhalten. Der Erfolg hängt von vielen Faktoren ab: Wie steht es um das individuell gewachsene Verhältnis zwischen Kreistag oder Ratsversammlung und hauptamtlichen Beschäftigten, Trägern oder ehrenamtlich Engagierten? Was ist unter den aktuellen politischen Kräfteverhältnissen möglich? Welches Klima herrscht in Kreistagen und Stadtparlamenten aber nicht zuletzt auch in der lokalen Bevölkerung?

5.4 Die Stimmung: Wie umgehen mit Ablehnung, Diskriminierung und Rassismus?

Im April 2023 veröffentlichte die Bertelsmann Stiftung die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zur Wahrnehmung von Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft. Der Studie zufolge schätzten rund 53 Prozent der Befragten, dass die Diskriminierung bestimmter Gruppen in den vergangenen fünf Jahren zugenommen habe. 2008 waren es noch 34 Prozent. Die Ergebnisse zeigen insgesamt, dass sich heute mehr Menschen für das Thema interessieren und in Antidiskriminierung eine wesentliche Aufgabe sehen. Jede zweite Person sieht dabei Politiker:innen, Ämter und Behörden in der Verantwortung.⁵⁹

Was die Studie für Deutschland insgesamt zeigt, spiegelte sich auch in unseren Interviews wider. So sahen viele Gesprächspartner:innen eine ihrer Aufgaben darin, in der Kreis- oder Stadtgemeinschaft aufzuklären, zu sensibilisieren und für das Ziel einer besseren Teilhabe für alle zu werben. Deshalb sprachen wir in den Interviews auch darüber, welche Haltung in der Bevölkerung gegenüber Themen wie Zuwanderung, Diversität und Teilhabe vorherrscht.

Diskriminierung und Rassismus beschneiden Teilhabechancen

In allen Fallbeispielen hörten wir, dass ein Großteil der Bevölkerung grundsätzlich recht offen eingestellt sei und sich viele Menschen für eine offene Gesellschaft oder ihre Mitbürger:innen engagierten. Allerdings

zeigen die Ergebnisse der jeweils letzten Kommunalwahl, dass beispielsweise im Altenburger Land oder in Dessau-Roßlau 23 respektive 17 Prozent der Bevölkerung mit der AfD eine Partei wählen, die diskriminierende Positionen vertritt.^{62,63,64} Es liegt nahe, dass solche Wahlergebnisse das Leben vor Ort mitprägen. Einige Befragte berichteten darüber hinaus, dass seit Jahrzehnten organisierte Rechtsextreme aktiv seien, teilweise bis heute. So war Neumünster lange Treffpunkt für Kader der norddeutschen und auch bundesweiten Neonaziszene, im Altenburger Land existierte in den 1990er Jahren eine Gruppe, die im „Thüringer Heimatschutz“ organisiert war – einem Sammelbecken für teils bis heute aktive Führungspersonen der Szene. Und auch die Gemeinden im Wetteraukreis waren immer wieder Schauplatz rechtsextremer Demonstrationen und Veranstaltungen.^{65,66,67,68}

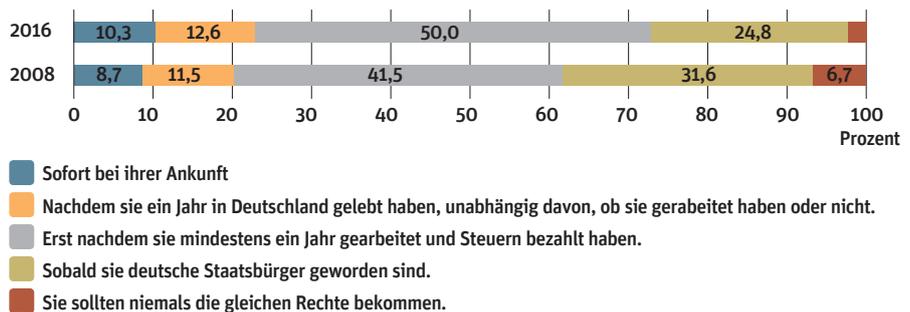
Gleichstellung bei sozialen Rechten?

Teilhabe für alle bedeutet auch, dass Menschen die Leistungen des Sozialstaats gleichermaßen in Anspruch nehmen können, wenn sie Unterstützung benötigen. Für rund drei Viertel der deutschen Bevölkerung sollte dies an bestimmte Voraussetzungen geknüpft sein: Zugewanderte sollten erst arbeiten und Steuern zahlen oder sogar die Staatsbürgerschaft angenommen haben. Dies zeigen die Daten der 2016er-Welle des *European Social Survey (ESS)*, deren Fragebogen die entsprechende Frage zuletzt enthielt. Aus Sicht vieler Menschen galt es 2016 also, sich die Leistungen des Sozialstaats zu „erarbeiten“. Damit begrüßen sie letztlich Teilhabebehörden, die je nach aufenthaltsrechtlichem Status und der Integration in den Arbeitsmarkt unterschiedlich hoch ausfallen sollten.

Einstellungen der Bevölkerung zu gleichen sozialen Rechten für Zugewanderte in Deutschland, in Prozent, 2008 und 2016*

(Datenquelle: Czymara in SVR⁶⁰)

*„Abgebildet sind nur deutsche Staatsangehörige ab 18 Jahren. Werte unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.“⁶¹



Insbesondere die Mitarbeiter:innen migrantischer Selbstorganisationen oder ehrenamtlicher Gruppen sowie die für Integration verantwortlichen Verwaltungsmitarbeiter:innen schätzten, dass Diskriminierung und rechte Gewalt die Teilhabe vieler Einwohner:innen am stärksten beschneiden würden. „Das ist Alltagsrassismus, struktureller und institutioneller Rassismus“, so ein Interviewpartner. „Das ist schon ein Problem, also, insbesondere in Dessau, wo wir eine dunkle Geschichte haben mit Alberto Adriano und Oury Jalloh.“^{69,70} Im Kreis Lippe berichteten uns die Befragten, dass vor allem Menschen aus Südosteuropa, die in den lippischen Kommunen leben und arbeiten, Rassismus und Diskriminierung erfahren. Das sei „in dem Bereich extrem auf allen Seiten, nicht nur bei Behörden. Egal ob Behörde, Schule, was auch immer“.⁷¹

Die Beteiligten der regionalen und lokalen Netzwerke stehen daher vor ganz unterschiedlichen Herausforderungen: Erstens gilt es, die Sicherheit und das Wohlergehen aller Menschen zu gewährleisten. Allerdings berührt dies den Arbeitsbereich der Integrationsteams oder -beauftragten nicht direkt. Stattdessen stehen hier Politik, Polizei und Justiz in der Verantwortung. Indirekt können die Haupt- und Ehrenamtlichen im Netzwerk auf das politische Klima einwirken, sie können Aufklärungsarbeit organisieren oder selbst betreiben, eine Haltung in der Einwohnerschaft stärken, die im Alltag nicht über diskriminierendes Verhalten hinwegsieht, sondern Betroffene unterstützt. Nicht zuletzt können sie für eine offene Gesellschaft streiten und mit entsprechenden Bündnissen, Opferberatungs- oder Antidiskriminierungsstellen vor Ort zusammenarbeiten. Zweitens gilt es mittelfristig der Kreisgesellschaft das Ziel von besserer Teilhabe für alle verständlich zu machen und zu erklären, was es im Alltag bedeutet.

Aufklären und sensibilisieren

Vor allem migrantische Selbstorganisationen, Beratungsstellen, Einrichtungen der politischen Bildung oder Expert:innen für Antidiskriminierungsarbeit organisierten in unseren Fallbeispielen Informationsveranstaltungen, gingen an Schulen und in Unternehmen oder Behörden, um über Diskriminierung aufzuklären. Die Kreis- beziehungsweise Stadtverwaltungen übernahmen einen kleineren Teil dieser Arbeit, bündelten etwa Informationen über die Aktivitäten und machten diese für eine breitere Öffentlichkeit verfügbar.

STADTTEILTREFF BIESTERBERG

Unterstützung vor Ort

Ob Probleme mit den Vermieter:innen, Jobcentern und der Agentur für Arbeit oder Stress in der Schule – im Stadtteiltreff Biesterberg in der lippischen Stadt Lemgo finden alle, die Hilfe benötigen, Beratung und Unterstützung. Bereits seit 20 Jahren sind die Mitarbeitenden des durch die AWO geführten Stadtteiltreffs für die Einwohner:innen in Biesterberg da. Sie wollen den Zusammenhalt in der Nachbarschaft stärken und Toleranz und gegenseitigen Respekt fördern. Der Stadtteiltreff arbeitet so gegen die Einsamkeit und Isolation der Anwohner:innen und fördert stattdessen deren Teilhabe, Engagement und gegenseitige Unterstützung im Stadtteil. Das Hauptaugenmerk legen die Mitarbeitenden dabei auf die Kinder- und Jugendarbeit. So bieten sie vielfältige Sport- und Freizeitaktivitäten sowie individuelle Nachhilfe und Berufsberatung an. Doch auch für die Erwachsenen vom Biesterberg ist gesorgt. Im Stadtteiltreff können sie zum Beispiel an Sprachkursen, Sozialberatungen, Yoga-Kursen oder einem internationalen Frühstück teilnehmen.

Das Ziel vieler Aufklärungs- und Sensibilisierungsangebote besteht dabei darin, die Vorstellung aufzubrechen, Rassismus und andere Diskriminierungsformen seien vor allem ein Problem von Menschen mit extremen politischen Meinungen, so eine Interviewpartnerin. Das Thema werde als „Extremismusproblem verstanden, aber wir leben in einer rassistisch konnotierten Gesellschaft. Und das müssen wir, glaube ich, immer wieder berücksichtigen“.⁷²

Wie in vielen Städten in Deutschland und insbesondere in Stadtteilen, deren Bevölkerung nur wenig Geld hat, sind die Probleme auf dem Mietmarkt in den letzten Jahren immer größer geworden. Die Beratung zu diesem Thema nimmt deshalb aktuell viel Arbeitszeit der Mitarbeiter:innen ein. Sie bieten Informationsveranstaltungen zum Mietrecht an und beraten bei individuellen Problemen mit Vermieter:innen und der Wohnungssuche.

Doch auch Begegnung und Miteinander sollen nicht zu kurz kommen. So organisieren die Mitarbeitenden des Stadtteiltreffs gemeinsam mit Ehrenamtlichen mehrmals im Jahr Veranstaltungen, wie den Tag der Offenen Tür und die Stadtteilstefte, bei denen die Bewohner:innen zusammenkommen können. Denn Begegnung sei der Schlüssel zu einer guten Nachbarschaft, so ein Interviewpartner aus Biesterberg im Gespräch: „Das merken wir immer wieder, wenn die Menschen miteinander ins Gespräch kommen, auch mal ganz unverbindlich auf der Straße bei einer Tasse Kaffee oder einer Bratwurst und nachher sagen, ach Mensch, er ist ja doch ganz nett. [...] Und auf einmal hat man eine lebendige Nachbarschaft.“⁸²

In der Kommunikation alle mitnehmen

Neben der Antidiskriminierungsarbeit versuchten unsere Befragten auch die Idee gleichberechtigter Teilhabe für alle in die Kreisgesellschaft zu tragen. Das taten sie mit verschiedensten Formaten, die von Vorträgen und Informationsveranstaltungen mit namhaften Wissenschaftler:innen, über Kultur- und Begegnungsevents bis hin zu Diversitäts-Aktionstagen reichten. So kooperierten beispielsweise der Eishockey-Zweitligist EC Bad Nauheim und der Wetteraukreis 2022 und stellten ein Heimspiel unter das Motto „Demokratie und Vielfalt“. Die Besucher:innen lernten vor Spielbeginn das „Vielfaltlabel“ des Wetteraukreises kennen und konnten an einem Informationsstand mehr zu den Motto-Themen erfahren. Unsere Gesprächspartner:innen hoben oft hervor, dass gerade solch niedrigschwellige Angebote fruchtbar seien, weil sie auch jene Menschen erreichen würden, die sonst eher selten mit Themen wie Teilhabe und Diversität in Berührung kommen.

Einige Befragte betrieben aktiv Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen ihrer Stellen. Sie informierten darüber, welche Projekte sie aktuell umsetzten und stellten sich selbst sowie auch ihre Ziele vor. Dazu nutzten sie eigene Webportale wie in Dessau-Roßlau oder waren auf verschiedenen Social-Media-Plattformen aktiv. Eine Besonderheit in Neumünster: Die Stadt beheimatet mit Neumünster TV einen ehrenamtlich betriebenen Online-Kanal, der die Bevölkerung über Neuigkeiten informiert, aber auch immer wieder die Arbeit des Integrationssteams und -netzwerks in der Stadt thematisiert. Die meist jungen Engagierten verbreiten ihre Beiträge dabei in den vor Ort am meisten gesprochenen Sprachen.⁷³

Insgesamt überwog in unseren Fallbeispielen die Aufklärungs- und konkrete Beratungsarbeit, also etwa Lesungen, öffentliche Veranstaltungen sowie Einzelberatungen. Öffentlichkeitsarbeit war vielerorts ein

Thema, allerdings wiesen uns die Befragten darauf hin, dass sie etwa die Möglichkeiten sozialer Medien bislang nicht ausreichend nutzten. Diese Erkenntnis spiegelt sich auch in unserer Auswertung der Integrationskonzepte, in denen die Öffentlichkeitsarbeit ein eher randständiges Thema war.⁷⁴

5.5 Das Geld: Keine Aussicht auf Nachhaltigkeit

Ohne Geld keine teilhabeorientierte Integration, keine neuen Ansätze, die erprobt werden können, keine Evaluation der bisherigen Tätigkeiten. All die Arbeit, die nicht ohnehin Teil der kommunalen Regelsysteme ist, hängt in hohem Maße von Fördergeldern ab. Aus Sicht unserer Interviewpartner:innen stellt dies eine der größten Hürden für ihren Job dar.

Temporäre Förderungen behindern kontinuierliche Integrationsarbeit

Die wichtigsten Quellen finanzieller Ressourcen dürften Eigenmittel sowie Fördergelder von Bund, Ländern sowie vor allem auch des *Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge* sein. Daneben existieren zahlreiche weitere Fördertöpfe: von großen und kleinen Stiftungen über Lotterien bis hin zur *UNO-Flüchtlingshilfe*. Doch in der Regel decken die Förderungen nur einen begrenzten Zeitraum ab.⁷⁵ Danach gilt es, neue Mittel einzuwerben oder im schlechtesten Fall muss die Arbeit notgedrungen enden. Dementsprechend klaffen der Modus der Finanzierung und die Anforderungen teilhabeorientierter Integration auseinander, das machten viele Interviewte aus Verwaltung und Zivilgesellschaft gleichermaßen klar. Denn die Projekte enden mit der Förderperiode, aber gesamtgesellschaftliche Integration ist ein kontinuierlicher Prozess, der keinen Schlusspunkt im eigentlichen Sinne hat.

„Dann denkt man so: OK, ist das jetzt abgeschlossen? Haben wir jetzt Integration beendet? So funktioniert das nicht.“⁷⁶

In nahezu allen Fallbeispielen hatten die Verantwortlichen mit den Konsequenzen zu kämpfen: So verabschiedeten sich etwa viele Mitarbeitende nach nicht allzu langer Zeit aufgrund von fehlenden Mitteln und beruflichen Perspektiven wieder. Träger klagten über die erforderlichen Eigenanteile, die sie eigentlich für viele Projekte erbringen müssten. Diese Probleme wirken sich unmittelbar auf die Qualität der Arbeit aus.

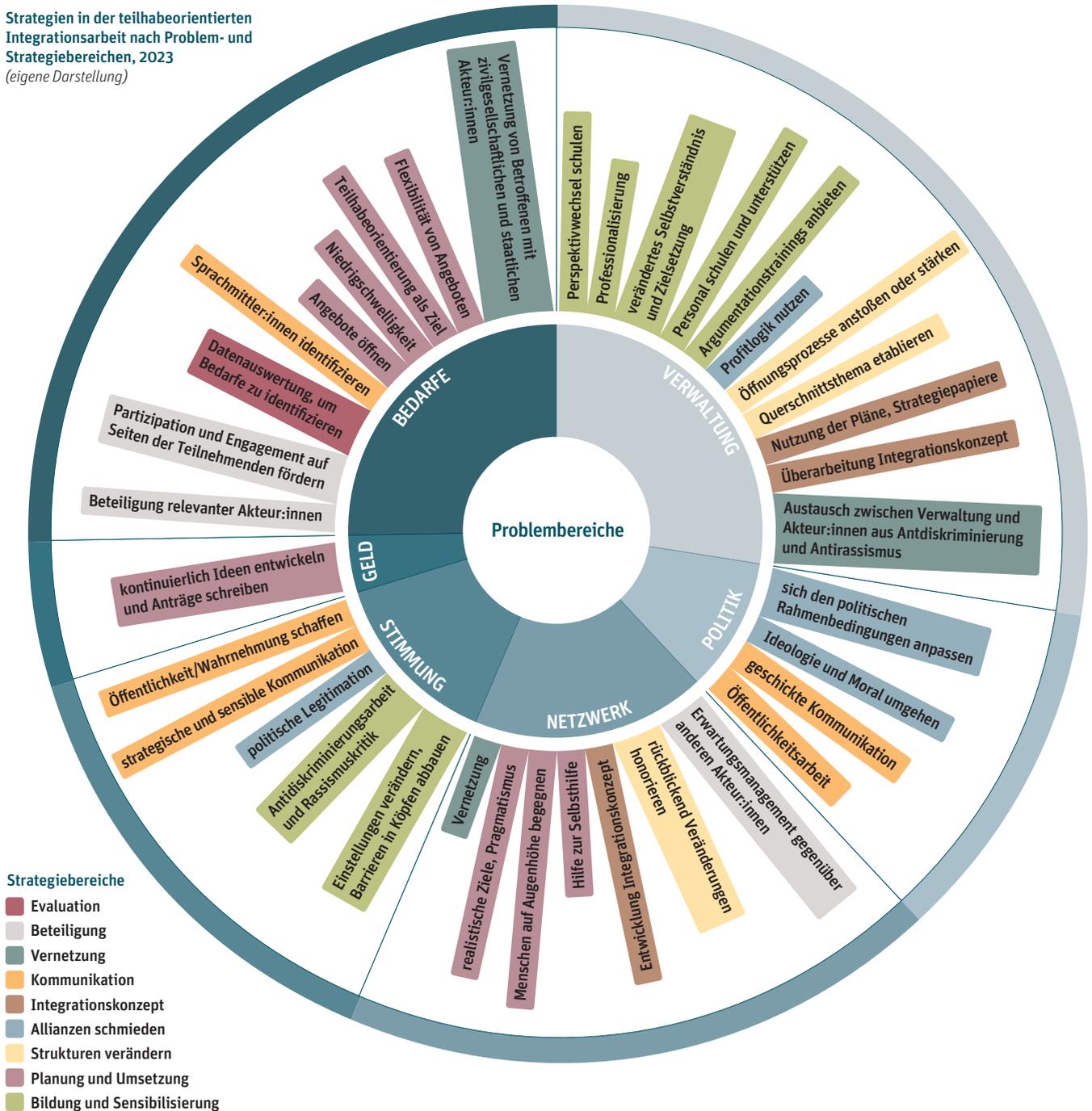
Die Geschäftsleitung eines kleinen, aber in der örtlichen Integrationslandschaft umtriebigen Vereins berichtete uns im Gespräch von der prekären finanziellen Lage. Weil das Geld fehlte, um die Angestellten zu bezahlen, verlor der Verein eine wichtige Mitarbeiterin, „die weltbeste Sozialarbeiterin, die es gab“, so unsere Gesprächspartnerin.⁷⁷ Damit untergraben mangelnde finanzielle und personelle Ausstattung kontinuierlich das gewachsene Wissen in den Organisationen und erschweren es, eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in den lokalen Netzwerken aufzubauen und zu erhalten. Einer Mitarbeiterin der Verwaltung in Neumünster zufolge wollen „die Leute ja irgendwann mal einen festen Arbeitsplatz haben und nicht ewig hier rumdümpeln und jedes Mal bangen, habe ich die nächsten drei Jahre einen Job oder nicht“.⁷⁸

Doch auch die strategische Ausrichtung der Integrationsarbeit kann unter dem aktuellen Fördermodus leiden. So verlangen viele Förderrichtlinien, dass Projekte sich an spezifische Zielgruppen richten oder in der weiteren Projektentwicklung wünschen sich Fördergebende eine solche Eingrenzung. Dies beschränkt insbesondere das Potenzial, Angebote für breitere Zielgruppen zu öffnen.⁷⁹

Mit vielfältigen Strategien zum Ziel

Der teilhabeorientierten Integrationsarbeit stehen viele Hindernisse im Weg. Die Beteiligten der Integrationsarbeit in unseren Fallbeispielen berichteten uns von zahlreichen Strategien, mit denen sie ihren teilhabeorientierten Ansatz voranbringen. Die Grafik zeigt diese gruppiert nach Problem- und Strategiebereichen. Die Strategien reichen dabei von Bildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen, über bessere Vernetzungs- und Öffentlichkeitsarbeit bis hin zur konkreten Planung und Umsetzung geöffneter Angebote.

Strategien in der teilhabeorientierten Integrationsarbeit nach Problem- und Strategiebereichen, 2023
(eigene Darstellung)



Teilhabe kostet Geld und erfordert langfristige Finanzierung

In unseren Gesprächen stellten im Grunde alle Befragten klar: Eine gelingende und teilhabeorientierte Integrationsarbeit braucht finanzielle Ressourcen. Gleichzeitig waren sich die Befragten im Klaren darüber, dass auch die Kassen bei Kreisen und Städten nicht per se gut gefüllt seien. Daher stellten sie sich etwa die Frage, wie sie niedrigschwellige und günstige Angebote entwickeln könnten. Beispielen dafür begegneten wir aber kaum.

Auch wenn die Finanzen aus Sicht vieler Haupt- und Ehrenamtlicher der wichtigste hemmende Faktor waren, sahen diese im Grunde keine großen Handlungsmöglichkeiten. Wir hörten vor allem, dass es eine hohe Frustrationstoleranz brauche und „natürlich Ausdauer. Also Anträge schreiben, Anträge schreiben, Anträge schreiben. Und dann aber auch nicht den Kopf in den Sand stecken, weil man eben von der Uni-Zeit schon weiß: Ich schreib zehn Anträge, ja, und der elfte ist es dann vielleicht.“⁸⁰

Einzig der Kreis Lippe und der Wetteraukreis fallen hier etwas aus dem Muster. Die jeweiligen Bundesländer zeigen mit den Kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen sowie dem WIR-Programm in Hessen, dass sie den politischen Willen haben, Ressourcen in eine gute und progressive Integrationsarbeit zu stecken (→ siehe Kapitel 2.5). Dementsprechend sagte uns eine Mitarbeiterin beim Kreis Lippe sie könne „was Personal und geldliche Ressourcen angeht“ nicht meckern. „Da können wir eigentlich wirklich froh sein.“⁸¹

Würden weitere Bundesländer ähnliche Wege gehen und die Integrationsarbeit in den Kreisen und Städten weiter oben auf die Agenda setzen, dürfte dies die Ausgangsbedingungen für teilhabeorientierte Ansätze deutlich verbessern. Dazu müsste sich aber die Einsicht durchsetzen, dass Teilhabe ein fortwährender Prozess ist, der Geld kostet.

RESPEKT COACHES

Respekt will gelernt sein

Das Bundesprogramm „Respekt Coaches“ soll Toleranz und gegenseitigen Respekt an Schulen stärken, um Ausschluss und Diskriminierung entgegenzuwirken. Ziel des Programms ist es, jeglicher Form von Extremismus, Rassismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit an Schulen vorzubeugen. Dafür organisieren die Respekt Coaches Aktionen, die das Demokratieverständnis und den Zusammenhalt in der Schule fördern. Unter unseren Fallbeispielen gab es das Programm im Wetteraukreis, in Neumünster und in Dessau-Roßlau.

Die Respekt Coaches sind in jedem Bundesland bei verschiedenen Trägern des Jugendmigrationsdiensts angestellt. Sie schließen Kooperationsverträge mit Schulen in ihrem Kreis. Dort führen sie dann zunächst eine Bedarfsanalyse durch – ermitteln also, ob Mobbing oder Rassismus

größere Probleme an der betreffenden Schule sind. Daraufhin erstellen sie ein Präventionskonzept, um das Zusammenleben von Schüler:innen und Lehrer:innen zu verbessern. Die Respekt Coaches planen Workshops, Vorträge und Projekte, um Aufmerksamkeit für die verschiedenen Formen der Diskriminierung zu schaffen und die Schüler:innen zu sensibilisieren. Dabei richten sie sich nach den Bedarfen in der jeweiligen Schule. Thematisiert werden zum Beispiel Mobbing und Hate Speech im Internet. Entweder führen die Respekt Coaches die Veranstaltungen selbst durch oder sie laden Expert:innen anderer Institutionen ein. Damit wird auch die Zusammenarbeit verschiedener Träger der politischen Bildung im Kreis gestärkt. Schließlich evaluieren die Respekt Coaches die Maßnahmen an den Schulen und stehen der Schulleitung beratend zur Seite.

6 | TEILHABEORIENTIERTE INTEGRATIONSARBEIT – MEHR ALS EIN PAPIERTIGER?

Seit 2015 haben zahlreiche Kreise und Städte neue Konzepte für ihre Integrationsarbeit beschlossen. Ein großer Teil dieser Konzepte orientiert sich dabei inhaltlich an dem Ziel, dass alle Einwohner:innen gleichermaßen teilhaben können – und nicht nur Zugewanderte im Zentrum ihrer Integrationsbemühungen stehen. Was bleibt unterm Strich von den teilhabeorientierten Ansätzen in der Praxis? Und welche Chancen bieten sie für Kreise und Städte?

Im Sommer 2023 beherrschen nach wie vor die Fluchtbewegungen aus der Ukraine den Integrationsdiskurs im Land. Wie schon zu Zeiten der hohen Fluchtzuwanderung 2015/16 diskutieren Politik und Gesellschaft unter dem Schlagwort Integration in erster Linie über die Versorgung und Unterstützung von Geflüchteten: Welche Unterbringungs-kapazitäten haben die Kommunen? Reichen die Sprachkurs- und Kita-Plätze aus? Und wie steht es um die Anerkennung von Zeugnissen und Abschlüssen, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen? Die Herausforderungen sind groß, sodass Kommunen und Landkreise bereits mehrfach Alarm schlugen und eine umfangreichere finanzielle Unterstützung durch den Bund einforderten.¹

Die kommunale Integrationspolitik steht damit an einem entscheidenden Punkt: Seit 2015 haben viele Kreise und Städte mit frischen Konzepten ihre Integrationsarbeit inhaltlich und praktisch neu aufgestellt. Sie erarbeiteten zahlreiche Vorschläge, etwa um dem vielerorts angespannten Mietmarkt

zu begegnen, Verwaltungsleistungen für alle Einwohner:innen niedrigschwellig bereitzustellen, migrantische Selbstorganisationen zu stärken und die Antidiskriminierungsarbeit zu unterstützen. Ein nicht zu unterschätzender Teil der Kreise und Städte löste dabei die scheinbar natürliche Verknüpfung zwischen Integration, Zuwanderung und Flucht auf. Stattdessen weiteten die Konzept-Autor:innen von rund zwei Dritteln der Dokumente den Blick. Mit ihren teilhabeorientierten Ansätzen zielen sie darauf ab, dass die gesamte örtliche Bevölkerung gleichermaßen an den zentralen Lebensbereichen teilhaben kann.² Die Verfechter:innen dieser Ansätze wollen so die Bevölkerung in ihrer ganzen Heterogenität in den Blick nehmen. Diesen Versuch unternehmen Kreis- und Stadtverwaltungen nicht allein, sondern gemeinsam mit zahlreichen Organisationen und Einzelpersonen in den Netzwerken der Integrations- und Teilhabearbeit, das zeigen unsere Fallbeispiele.

Doch unter dem Eindruck der aktuellen Fluchtbewegungen und den daraus resultierenden Herausforderungen liegt der Schwerpunkt der kommunalen Integrationsarbeit derzeit vor allem beim Thema Flucht. Wie sich die aktuelle Schwerpunktsetzung tatsächlich mittel- und langfristig auf die teilhabeorientierten Ansätze in Kreisen und Städten auswirken wird, ob sie diese lähmt oder sogar beflügelt, lässt sich derzeit noch nicht sagen. Die Befragten konnten sich beide Szenarien vorstellen. Ein guter Zeitpunkt also, um Bilanz zu ziehen: Was bleibt unterm

Strich von den teilhabeorientierten Ansätzen in der praktischen Umsetzung vor Ort? Und welche Potenziale halten sie für Kreise und Städte bereit?

Welche Grenzen haben teilhabeorientierte Ansätze?

Die Autor:innen teilhabeorientierter Integrationskonzepte formulieren oftmals einen hohen Anspruch an die Integrationsarbeit, indem diese der gesamten Einwohner:innenschaft zu mehr Teilhabe verhelfen soll. Ihr übergreifendes Ziel – Teilhabe für alle – markiert dabei gleichzeitig eine Begrenzung dieser Ansätze. Denn beschäftigen die Integrationsverantwortlichen sich mit Teilhabehürden, strukturellen Zugangsbarrieren oder mit der Frage, warum die Potenziale einer vielfältigen Bevölkerung brachliegen, führt sie dies unweigerlich auch zu den Ursachen dieser Missstände: Sozioökonomische und Geschlechterungleichheiten, Klassen- und Schichtzugehörigkeit, Ressourcenverteilung in der Gesellschaft, sei es bei Einkommen und Vermögen, bei der Anerkennung und Repräsentation oder dem „Vitamin-B“ in Form von Kontakten.³ Dies sind Grundprobleme moderner marktwirtschaftlich organisierter Einwanderungsgesellschaften, deren Symptome Kreise und Kommunen zwar bearbeiten, die sie aber nicht auflösen können. Ungleichheiten können sie nicht grundsätzlich beseitigen, aber den Weg für

eine gleichberechtigte Teilhabe bereiten. Das Ziel teilhabeorientierter Integrationsarbeit lautet somit eher: Teilhabehürden möglichst umfassend abbauen und Menschen beim Zugang beispielsweise zum Arbeitsmarkt, dem Bildungswesen oder der Gesundheitsversorgung unterstützen.

In der Praxis bedeuten teilhabeorientierte Ansätze, dass Angebote möglichst allen oder zumindest breiteren Bevölkerungsteilen offenstehen. Spezialisierte Angebote, die sich beispielsweise ausschließlich an Zugewanderte richten, sollten dagegen das Regelangebot in erster Linie ergänzen. Doch auch in der Umsetzung liegen Grenzen: Erstens sind die Integrationsverantwortlichen in den meisten Fällen nach wie vor primär für Menschen mit internationaler Biografie zuständig. Die zentrale Zielgruppe ist somit klar, auch wenn institutionelle Veränderungen wie etwa im Wetterau- oder Rhein-Neckar-Kreis bereits über diese Begrenzung hinausweisen (→ siehe Boxen auf S. 14 und S. 18). Zweitens eignen sich die in den Integrationskonzepten identifizierten prioritären Handlungsfelder unterschiedlich gut zur Öffnung. Sprachkurse oder manche Antidiskriminierungsmaßnahmen richten sich an klar abgrenzbare Zielgruppen. Bei Angeboten in Handlungsfeldern wie Wohnen, Arbeitsmarktintegration oder der Gesundheitsversorgung ist hingegen nicht ersichtlich, warum diese nur migrationspezifisch angeboten werden sollten. Der Sachverständigenrat für Integration und Migration zeigte dies unlängst am Beispiel der Gesundheitsversorgung. Wenn diese diversitätssensibel aufgestellt sei, würden alle Bevölkerungsgruppen davon profitieren, so das Expert:innengremium.⁴ Drittens berichteten unsere Interviewpartner:innen, dass viele Förderprogramme offene Angebote nicht vorsehen und stattdessen klare Zielgruppen einfordern würden. So fehlen den Verantwortlichen in und außerhalb der Verwaltung effektive Hebel, um im großen Bereich der geförderten Integrationsarbeit Angebote zu öffnen.

Nicht zuletzt begrenzen auch die föderale Kompetenzverteilung und die gesetzlichen Grundlagen der Integrationsarbeit auf Landes- und Bundesebene die Spielräume für Kreise und Städte. So liegen etwa Wohnungsbau- und Bildungspolitik bei den Ländern, während der Bund etwa das Aufenthaltsrecht, die Arbeitsmarktpolitik sowie die Integrationskurse regelt.

Welche Potenziale liegen in einer Integrationspolitik für alle?

Trotz bestehender Grenzen können Kreise und Städte entscheidend dazu beitragen, Teilhabehürden abzubauen und da wo diese nicht zu beseitigen sind, Brücken bauen sowie ihre Integrationsarbeit auf die gesamte Bevölkerung ausrichten. So liegen beispielsweise mit der Gesundheitsversorgung, sozialen Leistungen, Sprachkursen, der Schulträgerschaft oder auch den Beiräten für die Verwaltungsarbeit wichtige Handlungsfelder bei Kommunen und Kreisen, in denen sie aktiv werden können. Darüber hinaus können sie im Rahmen ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben eine teilhabeorientierte Integrationsarbeit vorantreiben, wie es auch die Integrationsbeauftragten und -manager:innen gemeinsam mit ihren Partner:innen in unseren Fallbeispielen tun.⁵

Auf praktischer Ebene bieten diese Perspektivwechsel und die dazugehörigen Öffnungsprozesse in der Verwaltung großes Potenzial für Kreise und Kommunen. Sie können nachhaltiger arbeiten, weil keine nur temporär finanzierten Sonderstrukturen existieren, sondern die Regelsysteme in der Lage sind, der gesellschaftlichen Vielfalt angemessen zu begegnen. Die Einzelnen können wiederum von geöffneten Angeboten profitieren, wenn durch ihre Teilnahme etwa neue soziale Beziehungen entstehen, das gegenseitige Vertrauen wachsen kann und der Umgang der Beteiligten mit gesellschaftlicher Vielfalt selbstverständlicher wird.

Auch konzeptionell gesehen können Kreise und Städte von teilhabeorientierten Ansätzen profitieren. Denn sie enthalten mit der Zielsetzung – ob diese nun pragmatisch-realistisch oder utopisch anmutet – immer auch eine normative Position, wohin sich der Kreis oder die Stadt samt der Einwohner:innenschaft entwickeln will. Die Antworten sind nicht zuletzt immer auch Ergebnisse von Kämpfen und Aushandlungsprozessen in den politischen Gremien der Kommunen und Kreise, in den Netzwerken sowie den Stadt- und Kreisgesellschaften. Diese Visionen einer zukünftigen Entwicklung können die Kreise und Städte als Diskussionsgrundlage nutzen und regelmäßig abgleichen, ob ihre Leitidee und die darin formulierten Ziele noch zeitgemäß sind und den Bedarfen vor Ort entsprechen. Die dazu notwendigen partizipativen Debatten gehören untrennbar zu den interkulturellen oder diversitätssensiblen Öffnungsprozessen, die zahlreiche Kreise und Städte schon anstreben oder bereits umsetzen.⁶

Wie geht es weiter mit der Arbeit für mehr Teilhabe in Kreisen und Städten?

Teilhabeorientierte Konzepte können also nur begrenzt bessere Teilhabechancen herstellen. Doch sie können erstens Öffnungsprozesse anstoßen, sowohl in den Verwaltungen als auch in den Netzwerken vor Ort, und sie haben zweitens das Potenzial, Kreise und Städte im Umgang mit einer vielfältigen Bevölkerung voranzubringen. Damit helfen sie drittens, die sozioökonomischen und demografischen Herausforderungen zu bewältigen, vor denen Kreise und Kommunen stehen.

Es gibt gute Gründe, diese Potenziale zu nutzen. Derzeit wächst der Veränderungsdruck auf Kreise und Städte: So verschärfen die sozioökonomische und demografische Entwicklung die regionalen Disparitäten. Gerade Regionen, die Abwanderung und ökonomische Schwierigkeiten plagen, brauchen Menschen, die vor Ort leben, arbeiten und sich einbringen möchten. Gehen die Institutionen vor Ort nicht planvoll vor, um sich selbst zu öffnen und ein positives Klima gegenüber Zuwanderung und Vielfalt zu stärken, dürfte es schwerfallen, neue Mitbürger:innen zu gewinnen. Gleichzeitig ist mit der Alternative für Deutschland derzeit weiterhin eine Partei im Aufwind, die gleichermaßen Politik gegen Vielfalt und Zuwanderung macht sowie in keiner Weise programmatisch darauf abzielt, sozioökonomische Ungleichheiten abzubauen.^{7,8} Nach wie vor vertreten 17 Prozent der deutschen Bevölkerung eindeutig ausländer:innenfeindliche Positionen.⁹ Teilhabe sollte in dieser Perspektive ein exklusives Gut sein, das nur einem Teil der Bevölkerung zusteht. Wollen Kreise und Kommunen der rechten Stimmungsmache einen Teil ihres Nährbodens entziehen, kann ein Teil der Antwort darin bestehen, mit der eigenen Sozialpolitik alle Menschen zu adressieren, Aufklärung und Sensibilisierung zu betreiben sowie die Antidiskriminierungsarbeit zu stärken.

Damit wären sie dabei keineswegs allein. Jenen Teilen der Bevölkerung, die menschenfeindliche Einstellungen vertreten, steht eine deutliche Mehrheit gegenüber, die in einer vielfältigen Gesellschaft Vorteile und Potenziale sieht. Immer mehr Menschen sind sich bewusst darüber, dass Ausschlüsse und Diskriminierung zum Alltag eines Teils ihrer Mitbürger:innen gehören. Sie fordern Veränderungen von Politik und Verwaltung ein. Ihr Anteil ist dabei über die letzten zehn Jahre gewachsen.¹⁰ Dies könnte somit ein Hinweis darauf sein, dass nicht nur der Druck für Veränderungen gewachsen ist, sondern auch die Bereitschaft vieler Menschen, diese mitzutragen.

7 | ANREGUNGEN FÜR EINE TEILHABEORIENTIERTE INTEGRATIONSARBEIT

Die teilhabeorientierte Integrationsarbeit kann eine Bewältigungsstrategie der Kreise und Städte im demografischen Wandel darstellen, indem sie dazu beiträgt, Teilhabehürden abzubauen und die Heterogenität der Bevölkerung anerkennt. Deshalb lohnt es sich für Kreise und Städte, eine entsprechende Ausrichtung der Integrationsarbeit zu erwägen. Die Erfahrungen aus den hier untersuchten Fallbeispielen können dabei auch für andere Kreise und Kommunen nützlich sein, um aktuelle und künftige Herausforderungen anzugehen.

■ Politischer Wille zu Teilhabepolitik.

Die Unterstützung politischer Führungspersonen und Gremien trägt entscheidend dazu bei, dass Teilhabe mehr ist als ein Slogan. Die Länder sollten zudem entsprechende Programme zur Integration mit ausreichenden Mitteln aufsetzen, wie etwa in Nordrhein-Westfalen und Hessen. Eine Ebene tiefer sollten Landrät:innen und Oberbürgermeister:innen sich bewusst sein, dass ein normalisierter und produktiver Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt die Attraktivität ihres Standortes beeinflusst – sowohl für jene, die dort leben, als auch für potenzielle Zuzüger:innen.

Um dem Thema die angemessene Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, sollten Kreise und Kommunen Teilhabe und Integration institutionell dort verankern, wo das Thema **kontinuierliche Unterstützung** erhält und ein gewisser kreativer Spielraum möglich ist, idealerweise direkt bei den obersten Verwaltungsbeamt:innen.

■ **Gemeinsame Vision der zukünftigen Entwicklung erarbeiten.** Kreise und Städte müssen gemeinsam mit ihren Netzwerken überlegen, wohin der Kreis/die Stadt sich insgesamt entwickeln soll. Sie sollten nüchtern beurteilen, welche Rolle eine teilhabeorientierte Integrationsarbeit dabei spielen kann. Ein positives Narrativ hebt die Ressourcen einer vielfältigen Gesellschaft hervor und zielt darauf ab, bestehende Teilhabehürden abzubauen. Die Verantwortlichen aus Verwaltung und Netzwerk können mit einer **proaktiven Öffentlichkeitsarbeit** die gesamte Bevölkerung mitnehmen. Dazu können sie alle verfügbaren Kanäle nutzen und beispielsweise mit lokalen selbstorganisierten Medienprojekten zusammenarbeiten.

■ **Teilhabehürden systematisch identifizieren und Handlungsmöglichkeiten ausloten.** Soll Integrationsarbeit mehr Teilhabe ermöglichen, gilt es zunächst zu klären, wo sie fehlt. Kreise und Städte sollten systematisch die verfügbaren Daten auf Teilhabehürden hin auswerten. Die quantitative Messung von gelungener Teilhabe und Integration ist allerdings schwierig und meist nur eingeschränkt möglich. Deshalb können Kreise und Städte die Netzwerke und Kontakte in den Gemeinden nutzen, um einen tieferen Einblick in die Problemlagen zu erhalten. Eine wissenschaftliche Begleitung kann bei Bedarf helfen, möglichst viele Hürden zu identifizieren.

■ **Teilhabeorientierte Konzepte und Ansätze maßschneidern.** Eine allgemeine Blaupause für mehr Teilhabe für alle existiert nicht, dafür unterscheiden sich die Rahmenbedingungen zu stark auf der kommunalen Ebene – von den politischen Kräfteverhältnissen bis zu den vorhandenen Netzwerken. Kreise und Städte können deshalb ihre Integrationskonzepte nutzen, um den teilhabeorientierten Ansatz den Gegebenheiten vor Ort anzupassen und so die vorhandenen Strukturen bestmöglich zu nutzen oder zu unterstützen.

■ **Diversitätssensible Öffnung in Verwaltungen und Netzwerken der Integrationsarbeit vorantreiben.** Gelingende teilhabeorientierte Integrationsarbeit trägt dazu bei, dass staatliche und nicht-staatliche Institutionen ihre **Angebote für alle Menschen niedrigschwellig zugänglich machen.** Deshalb kommt den interkulturellen oder diversitätssensiblen Öffnungsprozessen in Verwaltungen, bei Trägern der Integrationsarbeit sowie etwa auch in Parteien oder Gewerkschaften eine zentrale Rolle zu. Dazu zählt auch, dass Mitarbeitende zum Thema Diskriminierung und im Umgang mit eigenen Vorurteilen geschult werden und dieses (Erfahrungs-)wissen in ihrer Arbeit nutzen. Die Verantwortlichen sollten diese Öffnungsprozesse vorantreiben oder anstoßen, wo sie bislang noch Zukunftsmusik sind.

■ **Kommunale Antidiskriminierungsstellen einrichten.** In unseren Interviews hoben viele Befragte hervor, dass Rassismus und anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit eine zentrale Teilhabebehörde darstellen. Kreise und Kommunen sollten staatliche und nicht-staatliche Antidiskriminierungsstellen deshalb auch als Maßnahme begreifen, die mehr Teilhabe ermöglicht. Dementsprechend sollten sie diese bislang nur an wenigen Orten verfügbaren Strukturen auf- und ausbauen. Antidiskriminierungsarbeit sollte dabei als Teil der bereits beschriebenen Öffnungsprozesse begriffen werden.

■ **Lokale Netzwerke und Beiräte als Partner:innen und Korrektiv begreifen.** Kreise und Städte können die von ihnen ins Leben gerufenen Beiräte und Austauschrunden mit lokalen Netzwerken weiterentwickeln und dort die relevanten Beteiligten versammeln, die sich für mehr Teilhabe einsetzen oder Bevölkerungsgruppen repräsentieren, die von Teilhabebehörden betroffen sind. Da so viele verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Interessen zusammenkommen, ist eine gute und dauerhafte Moderation unerlässlich. Diese Aufgabe können Kreise oder Städte gut übernehmen. Die Beiräte oder vergleichbare Gremien dienen dem direkten Austausch über gemeinsame Ziele, machen niedrigschwellige Problemlösungen möglich, können Impulse an Verwaltung und Träger der Integrationsarbeit geben, deren Handlungsspielräume transparent machen und fungieren als Korrektiv für die Arbeit im lokalen Netzwerk. Wichtig ist dabei, dass das vorhandene Machtgefälle – und mögliche Abhängigkeitsbeziehungen etwa im Falle von Förderpartnern – zwischen den Beteiligten transparent gemacht und entsprechend berücksichtigt wird. So kann eine vertrauensvolle Zusammenarbeit entstehen.

■ **Angebote für alle öffnen. Sie sind ein Kernelement teilhabeorientierter Integrationsarbeit.** Die Beschäftigten in Verwaltungen und bei Trägern sollten in allen Handlungsfeldern schon während der Ideen- und Projektentwicklung mitdenken, welche Gruppen von einem Angebot profitieren könnten. So können sie gleich nach einer passenden Förderung suchen, die eine breite Zielgruppe zulässt oder die Option erwägen, das Projekt zu einem späteren Zeitpunkt für weitere Personengruppen zu öffnen.

■ **Selbstorganisation und politische Teilhabe fördern.** Für die teilhabeorientierte Integrationsarbeit ist es wichtig, Initiativen, lose Gruppen oder Vereine als Ansprechpartner:innen im Netzwerk zu gewinnen, die auch Personengruppen mit Teilhabebehörden repräsentieren. Dazu müssen sich die betroffenen Menschen aber erst einmal organisieren, um sich kollektiv für ihre Interessen einsetzen zu können. Kreise und Kommunen sollten solche Initiativen vor allem in der Gründungsphase etwa mit Fördermöglichkeiten und Räumlichkeiten unterstützen. Parteien und Gewerkschaften sind gefragt, stärker auch jene Bevölkerungsgruppen anzusprechen, die sie bislang nicht erreichen, und in ihre Strukturen einzubinden.

■ **Förderprogramme flexibilisieren, Regelförderung und Innovation ermöglichen.** Integrationsarbeit ist in hohem Maße von Fördergeldern abhängig. Sind Förderprogramme zeitlich begrenzt oder unterliegen sie bestimmten Auflagen, gefährdet das den Erfolg und auch die Nachhaltigkeit von Maßnahmen teilhabeorientierter Integrationsarbeit. Wichtig wären deshalb: erstens eine umfassendere Regelförderung für Integrationsarbeit, zweitens Modellprojekte, mit denen Verwaltung und Träger teilhabeorientierte Ansätze erproben können und drittens, flexiblere Förderprogramme, die Angebote für alle möglich machen und diese nicht auf eine Zielgruppe einschränken.

METHODISCHE ANMERKUNGEN

Wie können Kommunen mit ihrer Integrationsarbeit die Lebensverhältnisse vor Ort insgesamt verbessern? Wie gelingt es, dass sowohl Zugewanderte als auch Alteingesessene bestmöglich am Gemeinwesen teilhaben können? Diesen Fragen sind wir in einem zweistufigen Forschungsprozess nachgegangen. In der ersten Phase bis zum Spätsommer 2021 haben wir mittels einer Clusteranalyse die Teilhabesituation der Landkreise und kreisfreien Städte untersucht. Zusätzlich haben wir in einer umfassenden Dokumentenanalyse die zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Integrationskonzepte auf Kreisebene ausgewertet und mit den Ergebnissen der Clusteranalyse verknüpft. Die Ergebnisse haben wir 2021 im Papier „Alle sollen teilhaben“ veröffentlicht.¹

In der zweiten Phase haben wir anhand von sechs Fallbeispielen untersucht, wie Kreise und Städte ihre teilhabeorientierten Integrationskonzepte praktisch umsetzen und wie die Zielgruppen diese Arbeit wahrnimmt. Dazu haben wir leitfadengestützte Interviews sowie Hintergrund- und Gruppengespräche geführt. Die vorliegende Studie fasst die Ergebnisse beider Phasen des Forschungsprojektes zusammen.

PHASE 1

Clusteranalyse: Die Clusteranalyse (→ siehe Kapitel 2) basiert auf den Daten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung sowie der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Sie ordnet alle zum Zeitpunkt der Analyse 401 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland anhand von sieben Indikatoren verschiedenen Clustern zu. Folgende Indikatoren liegen der Clusterung zu Grunde: Lebenserwartung; Versorgungsindex; kommunale Steuereinnahmekraft; SGB II-Quote der unter 65-Jährigen; Schulabgänger:innen ohne Hauptschulabschluss; jährliches verfügbares Haushaltseinkommen je Einwohner:in sowie der Wanderungssaldo der 18- bis 29-Jährigen. Die Analyse hat sechs Cluster ergeben, anhand derer sich die Regionen hinsichtlich ihrer Teilhabechancen unterscheiden – jeweils drei eher städtische (Cluster 1 bis 3) und eher ländliche (Cluster 4 bis 6). Cluster 1 und 4 bieten die jeweils beste Teilhabesituation in Stadt und Land. Ausführlichere Erläuterungen zur Clusteranalyse enthält das Diskussionspapier „Alle sollen teilhaben“.

Dokumentenanalyse: Das Vorhandensein von Integrationskonzepten auf Kreisebene wird nicht systematisch erhoben und nur wenige Studien widmen sich dieser Frage. Deshalb haben wir die online verfügbaren Integrationskonzepte der Kreise und kreisfreien Städte recherchiert und um weitere ergänzt, die wir im direkten Kontakt mit Kreisen erhalten haben. Von 221 der 401 Kreise und Städte in Deutschland konnten wir so Integrationskonzepte oder inhaltlich gleichwertige Papiere auf ihr Integrationsverständnis, die beschriebenen Handlungsfelder und geplante Maßnahmen hin untersuchen. Die Ergebnisse der Analyse sowie weitere Erklärungen zur Methodik enthält das Papier „Alle sollen teilhaben“.²

PHASE 2

Auswahl der Beispielkreise/-städte: Teil der zweiten Phase unseres Forschungsprojektes waren folgende Kreise und kreisfreie Städte: Altenburger Land in Thüringen, Dessau-Roßlau (kreisfreie Stadt) in Sachsen-Anhalt, Kreis Lippe in Nordrhein-Westfalen, Neumünster (kreisfreie Stadt) in Schleswig-Holstein, Rhein-Neckar-Kreis in Baden-Württemberg, Wetterauskreis in Hessen. Die Auswahl sollte strukturell möglichst stark variieren. Wir haben sie entlang mehrerer Kriterien getroffen:

- Vorliegen eines Integrationskonzeptes mit teilhabeorientiertem Integrationsverständnis.
- Geografische Verteilung über das gesamte Bundesgebiet.
- Variation der ausgewählten Kreise/Städte entlang ihrer Teilhabesituation, ihrer Verortung in städtischen/ländlichen Gebieten (Fokus auf ländlichen Räumen) und ihrer Zuordnung zu den Clustern.

Qualitative Befragung: Zwischen Januar 2022 und März 2023 haben wir zum einen mit den Beteiligten in der Integrationsarbeit gesprochen: mit Verantwortlichen aus Sozial-, Ordnungs-, Gesundheitsämtern, Ausländerbehörden, Jobcentern, Integrationszentren und anderen Teilen der Verwaltungen, Vertreter:innen von Trägern der Integrationsarbeit, Nachbarschaftstreffs, migrantischen Selbstorganisationen sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen. Zum anderen haben uns in Gruppengesprächen die Teilnehmenden aus verschiedenen Integrations- und Teilhabeangeboten ihre Erfahrungen und Sichtweisen auf die lokale Integrationsarbeit geschildert. Insgesamt haben wir 69 leitfadengestützte Interviews,

5 Gruppengespräche mit insgesamt 35 Teilnehmenden und 23 Hintergrundgespräche geführt. Die leitfadengestützten Interviews sowie der zugrundeliegende Leitfaden haben sich dabei am problemzentrierten Interview nach Witzel orientiert.³ Ein Teil der Interviews und Gespräche musste aufgrund der COVID-19-Pandemie online stattfinden, mit den meisten Befragten haben wir aber vor Ort gesprochen. Alle Auswahlkreise haben wir mindestens einmal besucht.

Regelmäßig haben wir telefonisch mit unseren Ansprechpersonen bei der Kreis- beziehungsweise Stadtverwaltung über neuere Entwicklungen vor Ort gesprochen. Zugleich haben wir bei diesen Gelegenheiten vorläufige Erkenntnisse und Interpretationsansätze vorgestellt und diskutiert. Nach der Auswertung haben wir mit den Ansprechpersonen abschließende Reflexionsgespräche geführt, in denen wir unsere Erkenntnisse aus dem Projekt zur Diskussion gestellt haben.

Die Zwischenstände der Auswertung und erste Ergebnisse haben wir jeweils im November 2021 und 2022 bei Expert:innen-Workshops mit Integrationsbeauftragten und Personen in vergleichbaren Positionen aus zahlreichen deutschen Kreisen und Städten sowie Vertreter:innen von Kommunalverbänden vorgestellt. Die Expert:innen konnten wichtige Impulse und Feedback in unseren Forschungsprozess zurückgeben und mehr über die Ansätze und Vorgehensweisen ihrer Kolleg:innen in anderen Regionen erfahren.

Inhalte der Befragung: Der Leitfaden für die Interviews hat sich an folgenden Themenblöcken orientiert:

- Verständnis von Integration und Teilhabe
- Eigene Organisation und Tätigkeit, Schnittstellen zu Integration und Teilhabe
- Gelingensfaktoren und Hürden teilhabeorientierter Integrationsarbeit
- Evaluation der Integrationsarbeit
- Wahrnehmung der Integrationsarbeit vor Ort
- Stimmung in der Bevölkerung vor Ort
- Auswirkungen des Krieges in der Ukraine

Zu jedem Themenblock enthält der Leitfaden je eine übergeordnete Frage, sowie weiterführende Nachfragen. Die Interviewer haben einige Problemfelder anhand der Einstiegsfragen vorgegeben, die Befragten konnten aber selbst entscheiden, welche inhaltlichen Schwerpunkte sie setzen.⁴

Die Gruppengespräche haben wir anhand eines separaten Leitfadens geführt, der folgende Themenschwerpunkte enthielt:

- Wahrnehmung des Angebots, das die Teilnehmenden nutzen
- Wahrnehmung und Einschätzung offener im Vergleich zu zielgruppenspezifischen Angeboten
- Wahrnehmung des generellen Unterstützungsangebotes vor Ort, Beurteilung der eigenen Teilhabesituation
- Eigenes Verständnis von Integration und Teilhabe

Aufgrund der unterschiedlichen Gruppenzusammensetzungen und -dynamiken haben wir in diesen Gesprächen in der Regel ein bis zwei der Themenschwerpunkte diskutiert, zu denen die Teilnehmenden sprechen wollten.

Auswertung: Alle leitfadengestützten Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert und pseudonymisiert. Die Gruppengespräche haben wir aufgezeichnet und selektiv transkribiert und pseudonymisiert. Die Hintergrundgespräche haben wir nicht aufgezeichnet oder transkribiert. In die eigentliche Auswertung sind ausschließlich Interviews und Gruppengespräche eingeflossen. Zunächst haben wir eine Auswahl von Interviews aus allen Begleitkreisen und -städten offen, im Anschluss axial kodiert und so ein vorläufiges Kategoriensystem generiert. Das Codesystem haben wir während der Auswertung weiter ausgearbeitet und so die zentralen Kategorien, Themen, Zitate und Beispiele aus dem Material herausgearbeitet. Die Ergebnisse bilden die Grundlage dieser Publikation. Dabei gilt, dass eine qualitative Analyse keine repräsentativen Daten liefert, sondern tiefenscharfe und kontextbezogene Einblicke in die teilhabeorientierte kommunale Integrationsarbeit liefern kann, wie sie praktisch funktioniert und wie die Verantwortlichen und Zielgruppen vor Ort sie wahrnehmen.

QUELLEN UND ANMERKUNGEN

1. Teilhabe und Integration: Warum nicht für alle?

1 Bundeswahlleiterin, D. (2023). Künftige Wahltermine - Die Bundeswahlleiterin. www.bundeswahlleiterin.de/service/wahltermine.html (09.08.23).

2 Forschungsgruppe Wahlen (2023). Politbarometer 21.01.2000 bis 14.07.2023. Wichtige Probleme in Deutschland - I. bit.ly/3l9m2Bs (09.08.23).

3 Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (2023). OB-Barometer 2023. Difu-Umfrage. Flüchtlingsthematik größte aktuelle Herausforderung – aber Klimafragen behalten ihre Relevanz in Gegenwart und Zukunft. Berlin. repository.difu.de/items/92d24983-2b1a-4b1e-bf37-3e360371a9c5 (09.08.23).

4 Huth, K., Joeres, A., Thom, P. & Donheiser, M. (12.07.23). Hitze, Dürre, Starkregen: So schlecht ist Deutschland vorbereitet. correctiv.org/correctiv.org/aktuelles/klimawandel/2023/07/12/wasser-mangel-hitze-starkregen-duerre-deutschland-landkreise-unvorbereitet-extremwetter/ (09.08.23); Heck, J. (13.07.23). So ist Deutschland auf die Folgen des Klimawandels vorbereitet. Quarks. www.quarks.de/umwelt/klimawandel/anpassung-deutschland-klimafolgen/ (09.08.23).

5 Sixtus, F., Slupina, M., Sütterlin, S., Amberger, J. & Klingholz, R. (2019). Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen. Berlin, Ludwigsburg: Berlin-Institut für Bevölkerung und Wüstenrot-Stiftung.

6 Rudolf, B. (2017). Teilhabe als Menschenrecht - eine grundlegende Betrachtung. In E. Diehl (Hrsg.), Teilhabe für alle?! Lebensrealitäten zwischen Diskriminierung und Partizipation, S. 13–37. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

7 Die Ergebnisse wurden bereits 2021 in einem kurzen Papier zusammengefasst: Carrasco Heiermann, A., Nice, T. & Hinz, C. (2021). Alle sollen teilhaben. Wie Kreise und kreisfreie Städte mit Integrationskonzepten ungleichwertige Lebensverhältnisse abbauen wollen. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

8 Die Dokumentationen der beiden Workshops finden sich hier: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2023). Alle sollen teilhaben. Berlin. www.berlin-institut.org/was-wir-tun/alle-sollen-teilhaben (09.08.23).

2. Teilhabechancen in Stadt und Land

1 Sixtus, F., Slupina, M., Sütterlin, S., Amberger, J. & Klingholz, R. (2019). Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen. Berlin, Ludwigsburg: Berlin-Institut für Bevölkerung und Wüstenrot-Stiftung.

2 Schmalz, S., Hinz, S., Singe, I. & Hasenohr, A. (2019). Abgehängt im Aufschwung. Demografie, Arbeit und rechter Protest in Ostdeutschland. Frankfurt: Campus Verlag.

3 Slupina, M., Dähler, S., Reibstein, L., Amberger, J., Sixtus, F., Klingholz, R. et al. (2019). Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

4 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020). Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2022. Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss an den Schulabgängern in %. Bonn. www.bbsr.bund.de/ (09.08.23).

5 Die aktuellsten Daten finden sich in: OECD (2019). PISA 2018 Ergebnisse, Ländernotiz Deutschland. Paris. Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurde die Erhebung zur neuen PISA-Studie verschoben. Neue Ergebnisse sind für Winter 2023 angekündigt.

6 OECD (2018). A Broken Social Elevator? How to promote social mobility. Paris: OECD Publishing.

7 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020). 82411KJ001: verfügbares Einkommen der privaten Haushalte, verfügl. Einkommen der priv. Haushalte je Einwohner, Kreise und kreisfreie Städte, Jahr. Wiesbaden. www.regionalstatistik.de/ (09.08.23).

8 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021). 71231KJ002: Realsteuervergleich, Kreise und kreisfreie Städte, Jahr. www.regionalstatistik.de/ (09.08.23).

9 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017 - 2021). 12711KJ001: Zu- und Fortzüge nach Altersgruppen (über die Kreisgrenzen). www.regionalstatistik.de/ (09.08.23).

10 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021). 12411KJ004: Bevölkerungsstand, Kreise und kreisfreie Städte, Altersgruppen (unter 3 bis 75 u. m.), Stichtag. www.regionalstatistik.de/ (09.08.23).

11 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020). Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2022. Mittlere Lebenserwartung eines Neugeborenen in Jahren. Bonn. www.bbsr.bund.de/ (09.08.23).

12 S. Endnote 4.

13 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020). Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2022. Arbeitslosenquote. Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen in %. Bonn. www.bbsr.bund.de/ (09.08.23).

14 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020, 2021). Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2022. Indikatoren zur Nahversorgung. Bonn. www.bbsr.bund.de/ (09.08.23).

15 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021). 12411KJ010: Bevölkerungsstand, Kreise und kreisfreie Städte, Nationalität, Stichtag. Wiesbaden. www.regionalstatistik.de/ (09.08.23). Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021). 12411KJ011: Bevölkerungsstand, Kreise und kreisfreie Städte, Stichtag. Wiesbaden. www.regionalstatistik.de/ (09.08.23). Eigene Berechnung.

16 S. Endnote 1.

17 S. Endnote 2.

18 S. Endnote 3.; Dähler, S., Carrasco Heiermann, A., Sütterlin, S., Slupina, M. & Sixtus, F. (2020). Vielfalt der Einheit. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

19 Neu, C. (2022). Ungleiches Land. Eine ungleichheitssoziologische Betrachtung. In B. Belina, A. Kallert, M. Mießner & M. Naumann (Hrsg.), Ungleichliche Räume. Widersprüche, Konzepte und Perspektiven (Kritische Landforschung. Umkämpfte Ressourcen, Transformationen des Ländlichen und politische Alternativen, Band 2), S. 237–252. Bielefeld: transcript.

20 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021). 12411-01-01-4: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte. 1995 bis 2021. www.regionalstatistik.de/ (09.08.23).

21 Stadt Neumünster, FD Dezentrale Steuerungsunterstützung (2019). Integrationsmonitoring 2019. Neumünster. www.neumuenster.de/fileadmin/neumuenster.de/media/verwaltung_und_politik/Bekanntmachungen/Veroeffentlichungen/Integrationsmonitoring_2019.pdf (09.08.23).

22 Malchow, G. (27.04.23). Umzug der AJZ Neumünster in die Ancharstraße rückt näher. www.shz.de/lokales/neumuenster/artikel/umzug-der-ajz-neumuenster-in-die-ancharstrasse-rueckt-naeher-44608134 (09.08.23).

23 Türkische Gemeinde – in Neumünster e.V (2023). Neumünster. [tg-nms.de/](https://www.tg-nms.de/) (09.08.23).

24 Sozialdienst Muslimischer Frauen Neumünster (2023). SmF-Neumünster. Neumünster. neumuenster.smf-verband.de/ (09.08.23).

25 Stadt Neumünster (2023). Forum der Vielfalt. www.neumuenster.de/gesellschaft-soziales/integration-teilhabe/forum-der-vielfalt (09.08.23).

26 Stadt Neumünster, S. I. (2015). Willkommen in Neumünster Konzept für das Zusammenleben in unserer Stadt. Neumünster. www.neumuenster.de/fileadmin/neumuenster.de/media/verwaltung_und_politik/Bekanntmachungen/Veroeffentlichungen/willkommen_in_neumuenster_-_konzept_fuer_das_zusammenleben_in_unserer_stadt.pdf (09.08.23).

27 S. Endnote 20. Eigene Berechnung.

28 S. Endnote 3.

29 S. Endnote 3.

30 Sixtus, F., Beck, L., Nice, T. & Hinz, C. (2022). Landlust neu vermessen. Wie sich das Wanderungsgeschehen in Deutschland gewandelt hat (Originalausgabe). Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung; Wüstenrot Stiftung.

31 S. Endnote 3.

32 S. Endnote 1.

33 S. Endnote 30.

34 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (1995 bis 2020). Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2022. Bevölkerung gesamt. Bonn. www.bbsr.bund.de/ (09.08.23); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (1995 bis 2020). Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2022. Gesamtwanderungssaldo. Bonn. www.bbsr.bund.de/ (09.08.23); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (1995 bis 2020). Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2022. Natürlicher Saldo. Bonn. www.bbsr.bund.de/ (09.08.23).

35 Carrasco Heiermann, A., Nice, T. & Hinz, C. (2021). Alle sollen teilhaben. Wie Kreise und kreisfreie Städte mit Integrationskonzepten ungleichwertige Lebensverhältnisse abbauen wollen. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

36 S. Endnote 20.

37 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2023). Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2022. Durchschnittsalter der Bevölkerung. Bonn. www.bbsr.bund.de/ (09.08.23).

38 Statistisches Bundesamt (2022). Ausländerstatistik nach Kreisen. Tabelle 12521-0040. www.genesis.destatis.de/ (09.08.23).

39 Stadt Dessau-Roßlau, I. (2022). Menschen mit Migrationshintergrund in Dessau-Roßlau. Stand 31.12.2022. Dessau-Roßlau. integrationsportal.dessau-rosslau.de/fileadmin/Verwaltungsportal_Dessau-Roßlau/Integrationsportal/Statistische_Daten_zu_Menschen_mit_Migrationshintergrund_31.12.2022.pdf (09.08.23).

40 Moritz Gärtner, K. K. (2022). Chinesische Vertragsarbeiter in Dessau - 388 : 100.000. Bundeszentrale für politische Bildung. www.bpb.de/themen/deutschlandarchiv/234448/chinesische-vertragsarbeiter-in-dessau-388-100-000/ (09.08.23).

41 S. Endnote 39.

42 LAMSA e.V. (o.J.). Landesnetzwerk der Migrant*innenorganisationen Sachsen-Anhalt e.V. www.lamsa.de/ (09.08.23).

43 Amadeu Antonio Stiftung (2023). Alberto Adriano - Amadeu Antonio Stiftung. www.amadeu-antonio-stiftung.de/todesopfer-rechter-gewalt/alberto-adriano-staatlich-erkannt/ (09.08.23). Amadeu Antonio Stiftung (2019). Oury Jalloh - Amadeu Antonio Stiftung. www.amadeu-antonio-stiftung.de/todesopfer-rechter-gewalt/oury-jalloh/ (09.08.23). Amadeu Antonio Stiftung (2023). Hans-Joachim Sbrzesny - Amadeu Antonio Stiftung. www.amadeu-antonio-stiftung.de/todesopfer-rechter-gewalt/hans-joachim-sbrzesny/ (09.08.23).

44 Mobile Opferberatung, Rechte Gewalt in Sachsen-Anhalt (2014). „Der Mord an Alberto Adriano, aber auch der Tod von Oury Jalloh bleiben offene Wunden.“ - Rechte Gewalt in Sachsen-Anhalt. www.rechte-gewalt-sachsen-anhalt.de/material/interview-minhel/ (09.08.23).

- 45 Integrationsministerkonferenz (2023). Presseerklärungen der Integrationsminister*innenkonferenz. 18. Integrationsminister*innenkonferenz in Wiesbaden: Länder bekräftigten Bereitschaft, Geflüchteten Schutz zu bieten und fördern Bund auf, verlässliche finanzielle Unterstützung zu leisten. Wiesbaden. www.integrationsministerkonferenz.de/MedienPresse.html?newsID=319 (09.08.23).
- 46 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023). Über 3 Millionen Schutzsuchende zum Jahresende 2022 in Deutschland. Pressemitteilung Nr. 125 vom 30. März 2023. Wiesbaden. www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_125_125.html (09.08.23).
- 47 Deutscher Städte- und Gemeindebund (2017). Wir schaffen das! www.dstg.de/aktuelles/archiv/archiv-2017/kommunen-gestalten-integration/ (09.08.23).
- 48 Bommers, M. (2018). Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, S. 99–123. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- 49 Günther, J., Heimann, C., Schammann, H. & Younso, C. (2021). Fördermittel für die Integrationsarbeit in ländlichen Kreisen und Gemeinden. Alles Gold, was glänzt? Stuttgart. land-zuhause-zukunft.de/wp-content/uploads/2021/01/Land.Zuhause.Zukunft_Kurz-Expertise_Alles-Gold-was-glaenztd.pdf (09.08.23).
- 50 Ritgen, K. (2018). Integration in ländlichen Räumen - die Rolle der Landkreise. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, S. 407–434. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- 51 Raffner, C. & Scheller, H. (2023). KfW-Kommunalpanel 2023 (KfW Research). Frankfurt. www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2023.pdf (09.08.23).
- 52 S. Endnote 51.
- 53 Verein zur Förderung und Entwicklung des Altenburger Landes (2018). Regionales Entwicklungskonzept "Altenburger Land". leader-rag-abg.de/getmedia.php/media/leader/201908/32632v0-orig.pdf (09.08.23).
- 54 S. Endnote 38. Statistisches Bundesamt (2022). Bevölkerung: Kreise, Stichtag. Tabelle 12411-0015. www-genesis.destatis.de/ (09.08.23). Eigene Berechnung.
- 55 Landratsamt Altenburger Land (2015). „Bei uns im Altenburger Land sind Menschen, die sich integrieren wollen, herzlich willkommen“. www.altenburgerland.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/bei-uns-im-altenburgerland-sind-menschen-die-sich-integrieren-wollen-herzlich-willkommen (09.08.23).
- 56 Landkreis Altenburger Land (2019). Politische Leitlinien für die Integration im Landkreis Altenburger Land. Altenburg. www.altenburgerland.de/media/full/3732/Politische-Leitlinien-fuer-die-Integration-im-Landkreis-Altenburger-Land-2019.pdf (09.08.23).
- 57 S. Endnote 20.
- 58 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020). Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2022. Bildungswanderer. Bonn. www.bbsr.bund.de/ (09.08.23).
- 59 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_2 und Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2023). BI_G_1.
- 60 Thüringer Landesamt für Statistik (2023). Kreistagswahlen und Stadtratswahlen der kreisfreien Städte 2019 in Thüringen - endgültiges Ergebnis. wahlen.thueringen.de/datenbankhttps://wahlen.thueringen.de/kommunalwahlen/KW_wahlergebnisse_KW.asp (09.08.23).
- 61 Siehe dazu auch: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2023). Alle sollen teilhaben. Ergebnisse der Workshops vom 3.11.2021 und vom 17.11.2022. www.berlin-institut.org/was-wir-tun/alle-sollen-teilhaben (09.08.23).
- 62 Foroutan, N. (2018). Die postmigranten Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie. Berlin: Transkript.
- 63 Nice, T., Sixtus, F. & Hinz, C. (2023). Vom Bleiben und der Rückkehr aufs Land. Wie sich das Wanderungsgeschehen in Hessen gewandelt hat. Berlin.
- 64 S. Endnote 20.
- 65 S. Endnote 7.
- 66 Wetteraukreis (2023). Integrationsbeauftragter des Wetteraukreises. wetteraukreis.de/vielfalt/migration/integrationsbeauftragter (09.08.23).
- 67 Wetteraukreis (2013). Vielfalt in der Wetterau. Vielfalt und Integration im Wetteraukreis. Für den Zeitraum 2013 bis 2018. wetteraukreis.de/fileadmin/Interkulturelle/Integration/Integrationskonzept_Wetterau.pdf (09.08.23).
- 68 Wetteraukreis (2017). Verordnung zur Bildung des Diversitätsbeirates des Wetteraukreises. wetteraukreis.de/fileadmin/Muell/Kreisrecht/Geschaeftsordnungen/Diversitaetsbeirat_Verordnung_zur_Bildung.pdf (09.08.23).
- 69 Wetteraukreis (2023). WIR-Vielfaltszentrum. wetteraukreis.de/vielfalt/kontakte/ansprechpartner-im-wetteraukreis/wir-vielfaltszentrum (09.08.23).
- 70 Bonfert, L., Günzel, E., Kellmer, A., Bargłowski, K., Klammer, U., Petermann, S. et al. (2022). Migrantenorganisationen und soziale Sicherung (IAQ Report 2022 | 10).
- 71 Wagner, T., van den Berg, C., Seddig, M., Steinhilper, E., Hutter, S., Schwenken, H. et al. (2023). Engagement für Geflüchtete: Was bleibt von 2015? www.bpb.de/themen/migration-integration/kurz dossiers/520529/engagement-fuer-gefluechtete-was-bleibt-von-2015/ (09.08.23).
- 72 Arriagada, C. & Karnick, N. (2022). Motive für freiwilliges Engagement, Beendigungsgründe, Hinderungsgründe und Engagementbereitschaft. In J. Simonson, N. Kelle, C. Kausmann & C. Tesch-Römer (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland*, 125.149. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- 73 Hameister, N., Karnick, N. & Kausmann, C. et al. (2021). Scientific Use File zum Deutschen Freiwilligensurvey 2019 (SUF FWS), Version 1.0: Deutsches Zentrum für Altersfragen. Berechnungen des FDZ-DZA. In: Dähler, S., Sütterlin, S., Beck, L. & Hinz, C. (2021). *Von Umbrüchen und Aufbrüchen. Wie ostdeutsche Kommunen steten Wandel meistern*. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- 74 Gesemann, F., Höfler, L. J. & Seidel, A. (2020). Engagement, sozialer Zusammenhalt und die Bearbeitung gesellschaftlicher Herausforderungen in Städten. In F. Gesemann, I. Nentwig-Gesemann, A. Seidel & B. Walther (Hrsg.), *Engagement für Integration und Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft*, S. 29–55. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- 75 Van Dyk, S. & Haubner, T. (2021). *Community-Kapitalismus*. Hamburg: Hamburger Edition.
- 76 S. Endnote 20.
- 77 S. Endnote 37.
- 78 LWL archivamt blog (2021). Archivpädagogik im Stadtarchiv Lemgo zum Thema „Gastarbeiter“ – ein Beitrag zu Diversität und Inklusion anlässlich der diesjährigen International Archives Week, Landschaftsverband Westfalen-Lippe. archivamt.hypothesos.org/14964 (09.08.23).
- 79 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_H_11.
- 80 S. Endnote 78.
- 81 Kreis Lippe (2023). Kommunales Integrationszentrum – Kreis Lippe. willkommen-in-lippe.de/ (09.08.23).
- 82 Bundeszentrale für politische Bildung (2010). Berlin diskutiert über Integrationsgesetz. bit.ly/3f1GfoZ (09.08.23).
- 83 Sachverständigenrat für Integration und Migration (2022). Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann. Berlin. www.svr-migration.de/publikation/integrationsgesetze-update-2022/ (09.08.23).
- 84 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018). Steuern, was zu steuern ist: Was Können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018.
- 85 Bayerische Staatskanzlei (2023). BayIntG: Bayerisches Integrationsgesetz (BayIntG) Vom 13. Dezember 2016 (GVBl. S. 335) BayRS 26-6-I (Art. 1–18) – Bürgerservice. www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayIntG>true (09.08.23).
- 86 S. Endnote 84.
- 87 S. Endnote 83.
- 88 S. Endnote 83.
- 89 Manceron, A. (28.10.21). Wie die "Gastarbeiter" aus der Türkei die Stadt geprägt haben. Rhein-Neckar-Zeitung. www.rnz.de/region/metropolregion-mannheim/artikel-schwetzingen-wie-die-gastarbeiter-aus-der-tuerkei-die-stadt-gepraegt-haben-arid.762565.html (09.08.23).
- 90 S. Endnote 11.
- 91 S. Endnote 34.
- 92 S. Endnote 20.
- 93 IHK Rhein-Neckar (o.J.). Wirtschaftsdaten der Region Rhein-Neckar im Überblick. www.ihk.de/rhein-neckar/wirtschaftsstandort/konjunktur-statistik/zahlen-fakten/wirtschaftsdaten-region-942244 (09.08.23).
- 94 Metropolregion Rhein-Neckar (o.J.). Zahlen und Fakten über Rhein-Neckar. www.m-r-n.com/zahlen-und-fakten (09.08.23).
- 94 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2022). 1,82 Millionen Ausländerinnen und Ausländer leben in Baden-Württemberg. www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2022097 (09.08.23).
- 95 Ähnliche Wege beschreiten etwa die Städte Heidelberg und Kassel mit ihren Ämtern für Chancengleichheit. Siehe dazu auch: Schröder, H. (2018). Vielfalt als kommunale Gestaltungsaufgabe. Interkulturelle Öffnung und Diversity Management als strategische Antworten. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, S. 227–260. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

3. Diskussionsgrundlagen und Praxispläne

- Fachbereich Jugend und Soziales, Integrationsbeauftragter des Wetteraukreises, Integrationsbeirat des Wetteraukreises (2013). Vielfalt in der Wetterau. Vielfalt und Integration im Wetteraukreis. Für Zeitraum 2013 - 2018.
- Gesemann, F. (2020). Kommunale Integrationspolitik in Deutschland: Teilhabe vor Ort ermöglichen. bit.ly/3ya00Hp (09.08.23).
- Carrasco Heiermann, A., Nice, T. & Hinz, C. (2021). Alle sollen teilhaben. Wie Kreise und kreisfreie Städte mit Integrationskonzepten ungleichwertige Lebensverhältnisse abbauen wollen. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Münch, C. & Schreiner, F. (2019). Kurz-Expertise. Kommunale Integrationspolitik: Zusammenarbeit von Landkreisen und angehörigern Gemeinden sowie Städten stärken. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- S. Endnote 2.
- Statistisches Bundesamt (2020). Ausländerstatistik nach Herkunftsland. Tabelle 12521-0003. www-genesis.destatis.de/ (09.08.23).
- S. Endnote 3.
- Statistisches Bundesamt (2022). Ausländerstatistik nach Kreisen. Tabelle 12521-0040. www-genesis.destatis.de/ (09.08.23). Statistisches Bundesamt (2022). Bevölkerung: Kreise, Stichtag. Tabelle 12411-0015. www-genesis.destatis.de/ (09.08.23). Eigene Berechnungen.
- Filsinger, Dieter; Gesemann, Frank (2017): Kommunale Integrationskonzepte: Verbreitung, Funktion und Wirksamkeit. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration. Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes, Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration. Berlin, Saarbrücken.
- Filsinger, M. & Filsinger, D. (2019). Integrationspolitik als kommunale Sozialpolitik. Strategien und Handlungsspielräume. Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen. Verhandlungen des 39. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Göttingen 2018. (39).
- S. Endnote 3.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018). Steuern, was zu steuern ist: Was Können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018.
- Ministerium für Soziales und Integration Hessen (2018). Vielfältige Fördermöglichkeiten im Landesprogramm WIR. bit.ly/3xcn1mW (09.08.23).
- S. Endnote 9.
- S. Endnote 3.

16 S. Endnote 3.

17 In früheren Studien zu kommunalen Integrationskonzepten haben die Autor:innen das Integrationsverständnis verschiedenen Kategorien zugeordnet. So haben Dieter Filsinger und Frank Gesemann etwa eine grobe Unterteilung in „klassische Integrationskonzepte, Diversity-Konzepte und post-migrantisches Ansätze“ vorgeschlagen. Sie merken allerdings selbst an, dass die Kategorien nicht trennscharf sind. Siehe dazu: S. Endnote 9. In dieser Studie beziehen wir uns deshalb auf den Unterschied zwischen individueller/gruppenspezifischer und gesamtgesellschaftlicher Integration.

18 Für eine Übersicht verschiedener Integrationstheorien siehe: Koch, U. (2018). Integrationskonzepte und ihr Einfluss auf Integrationspolitik. Was ist eigentlich "Integration" und wie funktioniert sie? Ein Überblick über zentrale Integrationstheorien und ihren Einfluss auf die Integrationspolitik., Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, Berlin. bit.ly/3yaOYP1 (09.08.23).

19 S. Endnote 3.

20 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2023). BI_L_42.

21 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_38.

22 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_46.

23 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_49.

24 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_3.

25 Überraschend war für uns an diesen Gesprächen: Die Interviewpartner:innen sprachen sich trotz ihrer defizitorientierten Sicht auf Integration und Teilhabe nicht grundsätzlich gegen Angebote aus, die für alle Menschen geöffnet waren. Auch ein teilhabeorientiertes Leitbild für die Integrationsarbeit im Kreis lehnten sie nicht per se ab. Der Grund dafür könnte zum einen darin liegen, dass sie stark trennen, zwischen ihren persönlichen Ansichten und dem professionellen Rahmen, den ihnen ihr Job setzt. Zum anderen könnte dieser Unterschied zwischen offizieller und privater Haltung aber auch darauf verweisen, dass sie in ihrem Arbeitsalltag eine Distanz zur offiziellen Position des Kreises wahrnehmen.

26 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2023). BI_L_24.

27 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_40.

28 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_36.

29 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2023). BI_L_21.

30 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2023). BI_L_43.

31 S. Endnote 12.

32 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020). Zusammenrücken in Zeiten der Distanz. SVR-Integrationsbarometer 2020. Berlin.

33 S. Endnote 30.

4. Netzwerke für Integrationsarbeit

1 Bommes, M. (2018). Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), Handbuch Lokale Integrationspolitik, S. 99–123. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

2 Ritgen, K. (2018). Integration in ländlichen Räumen - die Rolle der Landkreise. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), Handbuch Lokale Integrationspolitik, S. 407–434. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

3 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_46.

4 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_1.

5 So beispielsweise in den Interviews Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_36 und S. Endnote 4.

6 Hans, N. & Zimmer-Hegmann, R. (2022). Was bewegt Kommunen? Erfolgsfaktoren für wirkungsvolle Projekte vor Ort. Thesen zur Förderung von Teilhabe, Zusammenhalt und Integration in Städten und Gemeinden (ILS-WORKING PAPER).

7 Siehe dazu beispielsweise die bereits 2005 erschienene Publikation: Bertelsmann Stiftung (2005). Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Gütersloh.

8 Siehe beispielhaft Wetteraukreis (2017). Verordnung zur Bildung des Diversitätsbeirates des Wetteraukreises. wetteraukreis.de/fileadmin/Muell/Kreisrecht/Geschäftsordnungen/Diversitaetsbeirat_Verordnung_zur_Bildung_.pdf (09.08.23). und Stadt Neumünster & Forum der Vielfalt (2019). Geschäftsordnung des Forums der Vielfalt und des Vorstandes in Neumünster. www.neumuenster.de/fileadmin/neumuenster.de/media/gesellschaft_und_soziales/integration/forum_der_vielfalt/Forum_der_Vielfalt_Geschäftsordnungfassung_11.09.2019.pdf (09.08.23).

9 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_63.

10 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_H_5.

11 S. Endnote 3.

12 Broadhead, J. & Hillmann, F. (2021). Planning for migrant integration and inclusion in smaller municipalities. Lessons from a Berlin/Oxford Knowledge Exchange. www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/Planning-for-migrant-integration-and-inclusion-in-smaller-municipalities.pdf (09.08.23).

5. Strategien für mehr Teilhabe

1 Schröder, H. (2018). Vielfalt als kommunale Gestaltungsaufgabe. Interkulturelle Öffnung und Diversity Management als strategische Antworten. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), Handbuch Lokale Integrationspolitik, S. 227–260. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

2 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_1.

3 Filsinger, D. (2018). Integrationsmonitoring. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

4 Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2022). Integrationsprofil Kreis Lippe. Daten zu Zuwanderung und Integration. Ausgabe 2021. Düsseldorf. www.integrationsmonitoring.nrw.de/integrationsberichterstattung_nrw/integration_kommunal/integrationsprofile/integrationsprofile---Kreis-Lippe.pdf (09.08.23).

5 Stadt Neumünster, FD Dezentrale Steuerungsunterstützung (2019). Integrationsmonitoring 2019. Neumünster. www.neumuenster.de/fileadmin/neumuenster.de/media/verwaltung_und_politik/Bekanntmachungen/Veroeffentlichungen/Integrationsmonitoring_2019.pdf (09.08.23).

6 Wetteraukreis (o.J.). Vielfalt in der Wetterau. Monitor zu Bevölkerung, Arbeit und Bildung. wetteraukreis.de/vielfalt/diversitaet/vielfaltzahlen-daten-fakten (09.08.23).

7 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_37.

8 Reimann, B. & Hollbach-Grömig, B. (2022). Kommunales Integrationsmonitoring. Status quo und Perspektiven zur Weiterentwicklung.

9 Konferenz der für Integration zuständigen Minister:innen und Minister, Senator:innen und Senator:innen der Länder (2023). Integrationsmonitoring der Länder. www.integrationsmonitoring-laender.de/startseite.html (09.08.23).

10 Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Integration, Amt für multikulturelle Angelegenheiten. (2012). Frankfurter Integrations- und Diversitätsmonitoring 2012. amka.de/sites/default/files/2018-05/Frankfurter%20Integrations-%20und%20Diversitaet%20Monitoring_2012.pdf (09.08.23).

11 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2023). BI_L_43.

12 S. Endnote 2.

13 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_7.

14 Ritgen, K. (2018). Integration in ländlichen Räumen - die Rolle der Landkreise. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), Handbuch Lokale Integrationspolitik, S. 407–434. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

15 Auf die besondere Bedeutung der zur Daseinsvorsorge notwendigen Infrastruktur für die gesellschaftliche Teilhabe und soziale Integration macht Claudia Neu aufmerksam. Siehe dazu Neu, C. (2022). Ungleiches Land. Eine ungleichheitssoziologische Betrachtung. In B. Belina, A. Kallert, M. Mießner & M. Naumann (Hrsg.), Ungleiche ländliche Räume. Widersprüche, Konzepte und Perspektiven (Kritische Landforschung. Umkämpfte Ressourcen, Transformationen des Ländlichen und politische Alternativen, Band 2), S. 237–252. Bielefeld: transcript.

16 S. Endnote 2.

17 Dbb beamtenbund und tarifunion (2023). Öffentlicher Dienst: Personalmangel als zentrale Herausforderung. Berlin. url.me/qQHb/ (09.08.23).

18 Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (2022). Mangel kommt von Mangel. Fachkräftemangel – Die Wirtschaft will an Fahrt aufnehmen, doch überall fehlen Fachkräfte. Die aber sind nicht umsonst zu haben. publik.verdi.de/ausgabe-202205/mangel-kommt-von-mangel/ (09.08.23).

19 Bernat, Halsch, Mette, Linder, Stindt, Daub et al. (2022). Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor. Warum wir dringend handeln müssen. Zehn Handlungsempfehlungen als Impuls für Entscheider:innen. www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/fachkräftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf (09.08.23).

20 Schulze Spüntrup, F., Braun, F. & Sönmez, N. A. (2023). Action, bitte! Wie der öffentliche Sektor den Mangel an digitalen Fachkräften meistern kann. www.mckinsey.com/de/-/media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/publikationen/2023-01-25%20it%20talent%20im%20public%20sector/action%20bittemckinsey.pdf (09.08.23).

21 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_55.

22 S. Endnote 1.

23 Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Minister:innen und Minister/ Senator:innen und Senator:innen der Länder (2023). Siebter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder. Bericht 2023. Berichtsjahre 2019–2021 und Bund-LänderIntegrationsbarometer 2022. www.integrationsmonitoring-laender.de/startseite.html (09.08.23).

24 Statistisches Bundesamt (2023). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2021 – Wiesbaden. www-genesis.destatis.de/genesis/online (09.08.23).

25 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2023). BI_G_1.

26 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2023). BI_G_4.

27 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_36.

28 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_27.

29 S. Endnote 27.

30 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_45.

31 Siehe dazu auch: S. Endnote 1.

32 Auch unter zivilgesellschaftlichen Akteur:innen finden sich ähnliche Sichtweisen, darauf verweisen etwa Bührer, M.; Glorius, B.; Schneider, H.; Gasch, S. (2021). Handlungsorientierungen, Integrationspraktiken und Einstellungen zivilgesellschaftlicher Akteur:innen in ländlichen Räumen. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Working Paper, 167).

33 S. Endnote 2.

34 Wieland, U., Kober, U. & Masood, S. (2023). Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft. Wahrnehmungen und Einstellungen in der Bevölkerung. Gütersloh. www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/diskriminierung-in-der-einwanderungsgesellschaft (09.08.23). „Wortlaut im Fragebogen: ‚Nachfolgend stehen noch einige Aussagen zu Gleichbehandlungsmaßnahmen in der Wirtschaft. Geben Sie bitte wieder bei jeder Aussage an, ob Sie nach Ihrer persönlichen Ansicht ganz genau stimmt, eher stimmt, eher nicht stimmt oder überhaupt nicht stimmt.‘ Dargestellt sind in Prozent die zusammengefassten Anteile an den Antwortkategorien 1(„stimmt ganz genau“) und 2(„stimmt eher“) von allen Befragten im Jahr 2022 (N = 2.022) differenziert nach Geschlecht.“ (S. 45).

35 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2023). BI_L_42.

- 36 Bartel, D. & Kalpaka, A. (2023). Gut beraten! Auf dem Weg zu einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung in Deutschland. Aktueller Stand und konzeptionelle Eckpunkte. Studie im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin. www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Experten/gut_beraten_flaechendeckende_antidiskriminierungsberatung.pdf (09.08.23).
- 37 S. Endnote 2.
- 38 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_62.
- 39 Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM (Hrsg.) (2022). Rassistische Realitäten. Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander?: Auftaktstudie zum Nationalen Diskriminierungs- und Rassismussmonitor (NaDiRa) des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM.
- 40 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_26.
- 41 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_65.
- 42 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_60.
- 43 S. Endnote 30.
- 44 Thüringer Landesamt für Statistik (2023). Kreistagswahlen und Stadtratswahlen der kreisfreien Städte 2019 in Thüringen - endgültiges Ergebnis. wahlen.thueringen.de/datenbankhttps://wahlen.thueringen.de/kommunalwahlen/KW_wahlergebnisse_KW.asp (09.08.23).
- 45 Die Landeswahlleiterin Sachsen-Anhalt (2023). Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt am 26. Mai 2019. Wahlergebnisse. wahlen.sachsen-anhalt.de/die-landeswahlleiterin/ (09.08.23).
- 46 Kreis Lippe. Lippe Service (2023). Kreistagswahl - Kommunalwahlen 2020 im Kreis Lippe - Gesamtergebnis. wahl.krz.de/KW_2020/05766000/html5/Kreistagswahl_NRW_72_Kreis_Kreis_Lippe.html (09.08.23).
- 47 Der Landeswahlleiter des Landes Schleswig-Holstein & Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2023). Gemeindevahlen Gemeindevahl in NEUMÜNSTER. www.wahlen-sh.de/grw/gemeindevahlen_kreisfreie_stadt_01004.html (09.08.23).
- 48 Wetteraukreis (2023). Wetteraukreis: Kommunalwahl 2021. Endgültiges amtliches Endergebnis. wetteraukreis.de/politik/wahlen/kommunalwahl-2021 (09.08.23).
- 49 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2023). Kreistagswahlen 2019 - Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Wahlergebnisse. www.statistik-bw.de/Wahlen/Kommunal/02043000.tab?R=KR226 (09.08.23).
- 50 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_51.
- 51 Die NPD hat sich 2023 in „Die Heimat“ umbenannt. ZDF (04.06.23). NPD gibt sich neuen Namen. Politik. www.zdf.de/nachrichten/politik/npd-partei-rechtsextrem-neuer-name-100.html (09.08.23).
- 52 S. Endnote 47.
- 53 S. Endnote 45.
- 54 S. Endnote 44.
- 55 S. Endnote 2.
- 56 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_35.
- 57 S. Endnote 2.
- 58 S. Endnote 41.
- 59 S. Endnote 34.
- 60 Frage: „Wenn Sie nun einmal an Menschen denken, die aus anderen Ländern nach Deutschland kommen, um hier zu leben. Was glauben Sie: Wann sollten sie die gleichen Rechte auf Sozialleistungen bekommen wie die Bürger, die bereits hier leben?“ Sachverständigenrat für Integration und Migration (2021). Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht. Berlin. S.124.
- 61 S. Endnote 60.
- 62 S. Endnote 44.
- 63 S. Endnote 45.
- 64 Cremer, H. (2023). Warum die AfD verboten werden könnte. Empfehlungen an Staat und Politik. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- 65 NDR (16.04.14). Zeitreise: Der Club 88 ist Geschichte. NDR. www.ndr.de/fernsehen/sendungen/schleswig-holstein_magazin/zeitreise/Zeitreise-Der-Club-88-ist-Geschichte,zeitreise781.html (09.08.23).
- Endstation Rechts. (2014). Braunes „Sturmlokal“ geschlossen. www.endstation-rechts.de/news/braunes-sturmlokal-geschlossen (09.08.23).
- 66 EXIF Recherche & Analyse (2021). Das geheime Netzwerk der Hammerskins - Chapter in Deutschland: Teil 1. exif-recherche.org/?p=8573 (09.08.23).
- 67 Gensing, P. (15.11.11). Hintergrund: Das braune Netz in Thüringen und Sachsen. tagesschau.de/www.tagesschau.de/inland/rechtsextremerterror-ts-100.html (09.08.23).
- 68 Antifaschistische Bildungsinitiative e.V. (2022). NSU-Bericht: NPD und die extreme Rechte im Wetteraukreis – Antifaschistische Bildungsinitiative e.V. antifabi.de/?p=5730 (09.08.23).
- 69 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_19 Die befragte Person spricht hier zwei Fälle rassistischer Gewalt bzw. rassistischer Morde an, die bundesweit diskutiert wurden. Beide Fälle ereigneten sich in den frühen 2000er Jahren in Dessau. Alberto Adriano wurde im Jahr 2000 von drei Neonazis in der Dessauer Innenstadt ermordet. Siehe dazu auch: Amadeu Antonio Stiftung (2023). Alberto Adriano - Amadeu Antonio Stiftung. www.amadeu-antonio-stiftung.de/todesopfer-rechter-gewalt/alberto-adriano-staatlich-anerkannt/ (09.08.23).
- Oury Jalloh verbrannte im Jahr 2005 in einer Zelle eines Dessauer Polizeireviere. Politisch und juristisch wurde der Fall nie hinreichend geklärt. Verschiedene Gutachten legen den Verdacht eines rassistisch motivierten Mordes nahe. Siehe dazu auch: Amadeu Antonio Stiftung (2019). Oury Jalloh - Amadeu Antonio Stiftung. www.amadeu-antonio-stiftung.de/todesopfer-rechter-gewalt/oury-jalloh/ (09.08.23).
- 70 Zur Entwicklung von Rassismen seit den 1990er Jahren siehe beispielsweise Espahangizi, K., Hess, S., Karakayali, J., Kasperek, B., Pagano, S., Rodatz, M. et al. (2016). Rassismus in der postmigrantischen Gesellschaft. Zur Einleitung. *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 2, S. 9–23. movements-journal.org/ (09.08.23).
- 71 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_31.
- 72 S. Endnote 69.
- 73 Siehe dazu etwa: Neumünster TV (2023). Neumünster TV - YouTube Kanal. www.youtube.com/channel/UCGcg3P3g1ZwwMqWY3jRtjw (09.08.23).
- 74 Carrasco Heiermann, A., Nice, T. & Hinz, C. (2021). Alle sollen teilhaben. Wie Kreise und kreisfreie Städte mit Integrationskonzepten ungleichwertige Lebensverhältnisse abbauen wollen. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- 75 Günther, J., Heimann, C., Schammann, H. & Younso, C. (2021). Fördermittel für die Integrationsarbeit in ländlichen Kreisen und Gemeinden. Alles Gold, was glänzt? Stuttgart. land-zuhause-zukunft.de/wp-content/uploads/2021/01/Land_Zuhause_Zukunft_Kurz-Expertise_Alles-Gold-was-glaenzt.pdf (09.08.23).
- 76 S. Endnote 56.
- 77 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_6.
- 78 S. Endnote 56.
- 79 S. Endnote 75.
- 80 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2022). BI_L_47.
- 81 S. Endnote 40.
- 82 S. Endnote 35.
- 6. Teilhabeorientierte Integrationsarbeit – mehr als ein Papiertiger?**
- 1 Deutscher Landkreistag (2023). Begrenzung und Steuerung der Fluchtmigration. Forderungen des Deutschen Landkreistages. berlin.url.me/2FqLn (09.08.23).
- 2 Carrasco Heiermann, A., Nice, T. & Hinz, C. (2021). Alle sollen teilhaben. Wie Kreise und kreisfreie Städte mit Integrationskonzepten ungleichwertige Lebensverhältnisse abbauen wollen. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- 3 Scherr und Inan weisen darauf hin, dass „gängige Verwendungsweisen des Integrationsbegriffs seine zentrale Problematik“ verdecken. Es gehe aber eigentlich darum „welche soziale Platzierung und welche Formen der gesellschaftlichen (ökonomischen, politischen, kulturellen) Teilhabe als problematisch und welche als anstrebenwert gelten“ (S.204). Scherr, A. & Inan, Ç. (2018). Leitbilder in der politischen Debatte: Integration, Multikulturalismus und Diversity. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, S. 201–226. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- 4 Sachverständigenrat für Integration und Migration (2022). Jahresgutachten 2022. Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland. Berlin.
- 5 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018). Steuern, was zu steuern ist: Was Können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018.
- 6 Schröer, H. (2018). Vielfalt als kommunale Gestaltungsaufgabe. Interkulturelle Öffnung und Diversity Management als strategische Antworten. In F. Gesemann & R. Roth (Hrsg.), *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, S.
- 227–260. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- 7 Ehni, E. (06.07.23). ARD-DeutschlandTrend: AfD erreicht neuen Bestwert. tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-3372.html (09.08.23).
- 8 Pühringer, S., Beyer, K. M. & Kronberger, D. (2021). Soziale Rhetorik, neoliberale Praxis. Eine Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik der AfD (https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP52_AfD_WiPo_SoPo.pdf). Frankfurt am Main. 09.08.2023.
- 9 Decker, O., Kiess, J., Heller, A., Schuler, J. & Brähler, E. (2022). Die Leipziger Autoritarismus Studie 2022: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf. In O. Decker, J. Kiess, A. Heller & E. Brähler (Hrsg.), *Autoritäre Dynamiken in unsicheren Zeiten. Neue Herausforderungen - alte Reaktionen? Leipziger Autoritarismus Studie 2022* (Forschung Psychosozial, Originalausgabe), S. 31–90. Gießen: Psychosozial-Verlag.
- 10 Wieland, U., Kober, U. & Masood, S. (2023). Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft. Wahrnehmungen und Einstellungen in der Bevölkerung. Gütersloh. www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/diskriminierung-in-der-einwanderungsgesellschaft (09.08.23).
- Methodische Anmerkungen**
- 1 Carrasco Heiermann, A., Nice, T. & Hinz, C. (2021). Alle sollen teilhaben. Wie Kreise und kreisfreie Städte mit Integrationskonzepten ungleichwertige Lebensverhältnisse abbauen wollen. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- 2 S. Endnote 1.
- 3 Das Problemzentrierte Interview orientiert sich an der Grounded Theory von Glaser und Strauss, räumt aber Interviewer:innen und ihrem theoretischen Vorwissen eine größere Rolle ein. Siehe dazu Witzel, A. & Reiter, H. (2012). *The Problem-Centred Interview*. London: SAGE Publications, und Witzel, A. (2000). *The Problem-centered Interview*.
- 4 Kruse, J., Schmieder, C., Weber, K. M., Dresing, T. & Pehl, T. (2015). *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz* (2., überarbeitete und ergänzte Auflage). Weinheim: Beltz Juventa.

Berlin-Institut

für Bevölkerung und Entwicklung
Schillerstraße 59
10627 Berlin

www.berlin-institut.org

gefördert von der

STIFTUNG
MERCATOR

ISBN: 978-3-946332-71-8

+ Sozioökonomische Entwicklung und demografischer Wandel beeinträchtigen Teilhabechancen +++ Zuwanderung und selbstverständlicher Umgang mit gesellschaftlichen Unterschieden +++ Integrationsarbeit mit Konzept weit verbreitet +++ Teilhabe- und diversitätsorientierte Ansätze gewinnen an Bedeutung +++ Angebote für alle Kernelern