

ALLE SOLLEN TEILHABEN

Wie Kreise und kreisfreie Städte mit Integrationskonzepten
ungleichwertige Lebensverhältnisse abbauen wollen



Impressum

Originalausgabe
August 2021

© 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
Telefax: (030) 22 32 48 46
E-Mail: info@berlin-institut.org
www.berlin-institut.org

Das Berlin-Institut finden Sie auch bei Facebook und Twitter (@berlin_institut).

Autor:innen: Adrián Carrasco Heiermann,
Thomas Nice, Catherina Hinz
Lektorat: Daniel Hegemann
Design: Jörg Scholz (www.traktorimnetz.de)
Layout und Grafiken: Christina Ohmann
(www.christinaohmann.de)

ISBN: 978-3-946332-64-0

Die Hauptautor:innen

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

Thomas Nice, Master of Science in Volkswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Die Publikation ist Teil des Projekts „Teilhabe für alle“, gefördert von der Stiftung Mercator.

Über die Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator ist eine private, unabhängige Stiftung, die auf der Grundlage wissenschaftlicher Expertise und praktischer Projekterfahrung handelt. Sie strebt mit ihrer Arbeit eine Gesellschaft an, die sich durch Weltoffenheit, Solidarität und Chancengleichheit auszeichnet. Um diese Ziele zu erreichen, fördert und entwickelt sie Projekte, die Chancen auf Teilhabe und den Zusammenhalt in einer diverser werdenden Gesellschaft verbessern. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa will die Stiftung Mercator durch ihre Arbeit stärken, die Auswirkungen der Digitalisierung auf Demokratie und Gesellschaft thematisieren und den Klimaschutz vorantreiben. 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 Alle wollen gut leben	6
2 Teilhabechancen in Stadt und Land.....	8
2.1. Die Clusteranalyse	8
2.2. Integrationsarbeit mit Konzept überwiegt	11
2.3. Teilhabe kommt von unten	12
2.4. Die Inhalte zählen	15
3 Große Ziele, durchmischte Pläne.....	16
3.1. Lokale Bedarfe statt Herkunft?	17
3.2. Handlungsfelder – Arbeit, Bildung und Sprache dominieren	18
Box: Von der Integration zur Teilhabe.....	20
3.3. Maßnahmen – Zusammenleben stärken und Strukturen öffnen	21
4 Fazit und Ausblick	24
Methodik.....	26
Quellen	28

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Der demografische Wandel und seine Folgen beeinträchtigen vielerorts die Teilhabechancen der Menschen. Dies verschärft das Gefälle zwischen Deutschlands Regionen bei den Einkommen, der Gesundheit oder der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. In schrumpfenden und alternden Gemeinden erleben die Bürger:innen in ihrem Alltag, wie Dorfläden und Gaststätten schließen, weil die Nachfrage nicht ausreicht. vielerorts sehen sie, wie Ärzt:innen keinen Nachwuchs finden, der die Praxen übernehmen könnte. Gleichzeitig fehlen häufig gutbezahlte Arbeitsplätze, um die Menschen vor Ort zu halten.

Zuwanderung ist ein wichtiger Faktor, um diese demografischen und sozioökonomischen Herausforderungen zu bewältigen. Gerade ländliche Regionen können davon profitieren, wenn mehr Menschen hinzuziehen und damit die Dörfer wiederbeleben. Doch bemühen sich die Verantwortlichen in den Rathäusern um neue Einwohner:innen mit Migrationsbiografie, stößt dies nicht selten auf Ablehnung. Vor allem in Regionen mit geringen Teilhabechancen kann bei den Alteingesessenen das Gefühl entstehen, dass Neuankömmlinge Unterstützung erhalten, die ihnen selbst verwehrt bleibt. Viele Landkreise und Gemeinden versuchen daher mit vielfältigen Konzepten und Maßnahmen nicht nur die Zugewanderten zu integrieren, sondern die Teilhabechancen aller zu verbessern. Das vorliegende Papier untersucht, mit welchen Konzepten sie ihre Integrationsarbeit gestalten und ob dies mit den Teilhabechancen vor Ort zusammenhängt.

Integrationsarbeit mit Konzept ist weit verbreitet. Unsere Auswertung zeigt, dass über die Hälfte der Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland ihre Integrationsbemühungen systematisiert haben. 221 der 401 Kreise und Städte haben ein Integrationskonzept oder inhaltlich gleichwertiges Papier erstellt. Davon stellen 149 klar, dass es ihnen bei Integration im Kern um die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen geht. Sie legen ihrer Arbeit ein teilhabeorientiertes Integrationsverständnis zugrunde.

Besonders in der Stadt sind Integrationskonzepte die Regel, auf dem Land hingegen noch oft die Ausnahme. Das dürfte unter anderem daran liegen, dass in den Städten eher eine internationale Bevölkerung lebt als auf dem Land. Doch auch viele eher abgelegene Landkreise und kreisfreie Städte haben in den vergangenen Jahren Integrationskonzepte erstellt – mehr als drei Viertel davon in ihrer aktuellen Form seit 2016.

Politischer Wille kann die Entstehung von Integrationskonzepten voranbringen.

Die Konzepte sind in der Vergangenheit vor allem dort entstanden, wo etwa die Länder Fördergelder bereitgestellt und Anreize geschaffen haben. Das ist insbesondere in Nordrhein-Westfalen gelungen, wo alle Kreise und Städte über ein Integrationskonzept verfügen. Häufig springen die Landkreise für ihre zugehörigen Kommunen ein, um ein Integrationskonzept zu erstellen. Sie verfügen eher über das nötige Geld und Personal, um Konzepte anzuregen und Beteiligungsverfahren zu organisieren.

Integrationskonzepte sollen die Teilhabe insgesamt fördern. Kreise und Gemeinden halten in solchen strategischen Dokumenten Leitlinien und konkrete Maßnahmen für die lokale Integrationsarbeit fest. So erhalten etwa Verwaltungsmitarbeiter:innen Schulungen zur interkulturellen Kompetenz, es entstehen Nachbarschaftszentren für alle und mancherorts setzt sich die Gemeinde für niedrigere Ticket-Preise im öffentlichen Nahverkehr ein. Damit reagiert die Politik auf die ungleichen Teilhabechancen von Eingewanderten, ihren Nachkommen und alteingesessenen Bewohner:innen zugleich.

Längst nicht alle Orte mit geringen Teilhabechancen weisen ein Integrationskonzept vor.

Das bedeutet, dass dieses Instrument noch nicht umfassend genutzt wird, wo es besonders großes Potenzial besitzt. Gerade in Regionen mit geringen Teilhabechancen können Integrationskonzepte Verbesserungen für viele Menschen anstoßen.

Alle sollen profitieren: Noch richten sich viele Konzepte vor allem an die Bevölkerung mit internationaler Biografie. Zudem geben viele Konzepte zwar das Ziel aus, die Teilhabe aller Bewohner:innen fördern zu wollen, aber die vorgeschlagenen Maßnahmen spiegeln dies nicht wider. Dabei kann teilhabeorientierte Integrationspolitik allen zugutekommen und zugleich eine wichtige Bewältigungsstrategie im demografischen Wandel sein. Integration bedeutet dann nicht mehr, dass sich die Einzelnen in eine vermeintlich homogene Aufnahmegesellschaft eingliedern, sondern dass alle Bewohner:innen durch gleichberechtigte Teilhabe am Gemeinwesen zusammenwachsen. Integrationskonzepte tragen zur ländlichen Entwicklung bei, wenn sie einen Rahmen dafür schaffen, dass Neuzuwandernde gut in der Stadt oder dem Dorf ankommen und junge Menschen mehr Perspektiven vor Ort sehen, da sich ihre Teilhabechancen verbessern.

Arbeit, Bildung, Sprache, Wohnen und Gesundheit gehören zu den wichtigsten Handlungsfeldern der teilhabeorientierten Integrationsarbeit. Kreise und Städte fragen sich etwa, wie sie Menschen besser zu einer ihrer Qualifikation entsprechenden Beschäftigung verhelfen oder allen Kindern gleiche Chancen auf einen guten Abschluss bieten können. Zu den weiteren Handlungsfeldern zählen häufig politisches oder ehrenamtliches Engagement, Kultur sowie Freizeit und Sport. In ihren jeweiligen Handlungsfeldern nehmen sich die Landkreise und kreisfreien Städte einen umfassenden Maßnahmenkatalog vor. In der Regel stehen Sprachförderung, Beratung und interkulturelle Öffnung ganz oben auf der Agenda. Unsere Auswertung zeigt aber auch, dass nur zwischen 31 und 38 Prozent der teilhabeorientierten Konzepte konkrete Maßnahmen vorschlagen, mit denen sie die politische Teilhabe fördern oder die Antidiskriminierungsarbeit vor Ort stärken wollen. Sie rufen etwa Parteien dazu auf, die gesellschaftliche Vielfalt auch in ihren eigenen Reihen abzubilden oder verstetigen die Antirassismuserbeit an Schulen.

Auf Konzepte sollten Taten folgen. Aus den Integrationskonzepten wird nicht immer deutlich, ob und wie die Verantwortlichen sie vor Ort umsetzen wollen, denn die Konzepte sind nicht verpflichtend. Hier knüpft das Gesamtprojekt an, dessen Teil dieses Papier ist. Auf Grundlage der vorliegenden Auswertung werden sechs Landkreise ausgewählt, in denen die Mitarbeitenden des Berlin-Instituts über anderthalb Jahre mit verschiedenen Methoden regelmäßig die Sichtweisen und Erfahrungen der zentralen Akteure in der Integrationsarbeit vor Ort erheben.

1 | ALLE WOLLEN GUT LEBEN

Die deutschen Landkreise und kreisfreien Städte stehen vor enormen Herausforderungen: Sie müssen die regional höchst unterschiedliche demografische und sozioökonomische Entwicklung sowie deren Konsequenzen bewältigen, die Daseinsvorsorge organisieren und ihre Einwohner:innen in die Stadt- oder Dorfgesellschaft integrieren. Könnten teilhabeorientierte Integrationskonzepte ihnen dabei helfen?

2024 steht das nächste Superwahljahr in Deutschland an. Dann geben die Bürger:innen nicht nur ihre Stimmen für ein neues Europäisches Parlament ab, sondern wählen in acht Flächenländern auch ihre Kreis- und Gemeindevertreter:innen. Wer sich für die Lokalpolitik aufstellen lässt, braucht dabei Mut und gute Ideen. Denn die Kreise und Gemeinden müssen zahlreiche Herausforderungen meistern: Auch mittelfristig müssen sie noch die Corona-Maßnahmen vor Ort umsetzen und ihre Einwohnerschaft durch die unsicheren Pandemie-Zeiten navigieren. Langfristig gesehen stehen etwa Digitalisierung und Klimaschutz weit oben auf der Agenda. Doch vor allem brauchen sie kluge Ideen, um die regional höchst unterschiedliche demografische und sozioökonomische Entwicklung zu bewältigen. Auch einem Teil der Einwohner:innen selbst brennt diese Frage unter den Nägeln. Laut dem Politbarometer, einer repräsentativen Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen, vom August 2021 sehen etwa zehn Prozent der Bevölkerung das soziale Gefälle als wichtigstes Problem in Deutschland an.¹ Ähnlich viele Menschen nennen auf diese Frage Migration und Flucht. Die Mitarbeitenden in den Amtsstuben dürften deshalb darüber grübeln, wie sie Alten wie Jungen, Armen und Reichen, Menschen mit und ohne deutschen Pass ein gutes Leben ermöglichen können.

Der demografische Wandel verschärft die regionale Ungleichheit

Seit Jahren wächst die demografische Kluft in Deutschland. So konnten die alten Bundesländer zwischen 1990 und 2019 einen Einwohner:innenzuwachs von 5,4 Millionen Menschen verzeichnen, während die ostdeutschen Flächenländer 2,2 Millionen verloren. Doch die Bevölkerungsentwicklung trennt nicht nur Ost und West, sondern auch die attraktiven Großstädte samt Umland und die entlegenen ländlichen Regionen. Frankfurt und Hamburg dürften laut einer Bevölkerungsprognose des Berlin-Instituts bis 2035 um über zehn Prozent wachsen, Leipzig sogar um fast 17 Prozent. Die Landkreise an den Rändern Brandenburgs oder im Norden Sachsen-Anhalts werden dagegen voraussichtlich mehr als ein Fünftel ihrer Bewohner:innen einbüßen. In Nordhessen und der Südpfalz kämpfen die Gemeinden ebenfalls mit sinkenden Einwohner:innenzahlen.² Hier macht sich bereits bemerkbar, was künftig die meisten Regionen Deutschlands treffen dürfte: Die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte sinkt. Denn die geburtenstarken Jahrgänge gehen in den nächsten Jahren in Rente und die nachfolgenden Generationen können diese Lücke zahlenmäßig nicht schließen.³ All dies erschwert es Kreisen und Gemeinden, den verbleibenden Einwohner:innen gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

Wie sich die Bevölkerungsentwicklung auswirkt, 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 in ländlichen Gemeinden ihre Erledigungen nach den zwei täglichen Abfahrten planen. Dorfläden und Gaststätten schließen, weil die Kundschaft fehlt. Und Ärzt:innen finden keinen Nachwuchs,

der die Praxen mittelfristig übernehmen könnte. Die Unternehmen leiden nicht nur unter der wegbrechenden Nachfrage, sondern sie suchen auch händeringend nach Fachkräften. Kurz: Wenig hält die Menschen dort, wo sie keine Perspektive für sich sehen. Aber auch in bislang wirtschaftlich erfolgreichen Regionen wie dem Emsland oder der Schwäbischen Alb fehlt es an Arbeitskräften. Vor allem die gut qualifizierten Jüngeren machen sich auf in die wenigen großen Ballungszentren mit ihren Universitäten und Hochschulen.^{4,5}

Die Corona-Pandemie erschwert die Situation für die Landkreise und Gemeinden noch weiter. Vor allem Kommunen mit geringen Teilhabechancen und chronisch klammen Kassen blicken nun sorgenvoll in die Zukunft, weil ihnen etwa die (Gewerbe-)Steuereinnahmen fehlen. So schätzt der Arbeitskreis Steuerschätzung beim Bundesfinanzministerium, dass die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden 2021 um 9,4 und 2022 um 10,1 Milliarden Euro unter den ursprünglichen Erwartungen liegen werden.^{6,7,8} Das zwingt die Verantwortlichen, noch stärker als bislang politische Prioritäten zu setzen.

Die Gemeinden können von Zuwanderung profitieren

Wie also vorgehen angesichts sich türmender Herausforderungen? Ein wichtiger Faktor für Gemeinden ist Zuwanderung. Gerade die ländlichen Regionen könnten davon profitieren, wenn wieder mehr Menschen beim Einwohnermeldeamt vorsprechen, um ihren Wohnsitz anzumelden. Dabei können die Kommunen selbst dazu beitragen, dass Zugezogene in einem freundlichen Klima ankommen und sich schnell integriert fühlen.

Die Zuwanderung könnte den Mangel an Arbeitskräften zumindest teilweise verkleinern, die Zuwanderer:innen würden zudem dazu beitragen, Schulen, Busse, kleine Geschäfte und Einkaufsgelegenheiten oder die Gemeinschaftspraxis im Ort zu erhalten sowie andernfalls leerstehende Wohnungen mit Leben zu füllen. Viele Unternehmen und auch einige Kommunen haben dies bereits erkannt. Sie planen Wirtschafts- und Stadtentwicklung sowie Zuwanderung zusammen und denken Integration gleich mit. Einige Kreise und Gemeinden werben etwa Fachkräfte direkt aus dem Ausland an, wie in Wunsiedel oder Frankfurt (Oder).^{9,10}

Kommunen, die ihre eigene Zuwanderungsstrategie verfolgen, müssen diese auch den Bürger:innen vor Ort vermitteln und erklären, wie ihre Pläne im Zusammenspiel mit Integrations- oder allgemeinen Teilhabekonzepten helfen, die Zukunft für ihre Gemeinden zu sichern. Doch nicht überall begrüßen die Alteingesessenen neue Stadt- oder Dorfbewohner:innen.¹¹ Haben die Alteingesessenen den Eindruck, Zugewanderte erhielten Unterstützungsleistungen, die ihnen selbst verwehrt blieben, kann sich dies in Neid, Konkurrenzgefühlen und Ablehnung äußern.^{12,13} Zum Teil schlägt dies in Hassnachrichten, Bedrohungen oder sogar Gewalt gegen kommunale Mandatsträger:innen um.¹⁴ Bürger:meisterinnen und andere Lokalpolitiker:innen können davon sowohl aus prosperierenden Städten wie Düsseldorf als auch aus ländlichen Regionen wie dem Landkreis Bautzen berichten.^{15,16} Petra Köpping, die sächsische Staatsministerin für Gleichstellung und Integration, schildert in ihrer „Streitschrift für den Osten“ von 2018 ausführlich, welche Gefühle ihr im Gespräch mit den Bürger:innen immer wieder entgegenschlugen. Der Titel des Buches fasst sie pointiert zusammen: „Integriert doch erstmal uns!“¹⁷

Teilhabe für alle ermöglichen

Im Werkzeugkoffer der Landkreise und kreisfreien Städte befindet sich bereits ein politisches Instrument, mit dem die Gemeinden das Leben aller Einwohner:innen verbessern können: Ein teilhabeorientiertes Integrationskonzept, das allen Unterstützung bietet, die diese benötigen. Die lokale Integrationspolitik richtet sich bislang aber nur in einem Teil der Landkreise an alle Menschen. Dabei dürften beispielsweise viele junge Erwachsene, unabhängig von ihrer Herkunft, von Unterstützungsangeboten in Schule, Ausbildung und Universität profitieren. Die Trennung zwischen Eingewanderten, ihren Nachkommen und der ansässigen Bevölkerung prägt nach wie vor das Bild von Integration. Eine Integrationspolitik, die auf Teilhabe für alle abzielt, hat das Potenzial, diese Trennung zu überwinden. Sie würde die wichtigste Frage in den Vordergrund rücken: Wer braucht was, um gleichberechtigt am Stadt- oder Dorfleben teilzunehmen?

Ein Teil der Landkreise und kreisfreien Städte hat die Integrationsarbeit bereits unter das Motto Teilhabe für alle gestellt. Dieses Papier geht der Frage nach, wo sie dieses Motto bereits in Integrationskonzepten gegossen haben und was sie sich vornehmen. Was verstehen die Landkreise und Gemeinden genau unter Integration? Erstellen sie eher ein teilhabeorientiertes Integrationskonzept, wenn sie zugleich mehr als anderswo mit zunehmender Abwanderung und hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben? Oder nutzen prosperierende wie strukturschwache Regionen gleichermaßen dieses Instrument? Und in welchen Handlungsfeldern, mit welchen Maßnahmen wollen sie ihr Ziel verfolgen, allen Bewohner:innen Teilhabe zu ermöglichen? Die Analyse beschränkt sich dabei auf Integrationskonzepte und vergleichbare Dokumente aus den 401 Landkreisen und kreisfreien Städten. Denn vielerorts leisten Kreise die konzeptuelle Integrationsarbeit. Gerade wo es den zugehörigen Gemeinden an Geld oder Personal mangelt, springen sie ein.

Was heißt Teilhabe?

„Integration ist ein langfristiger Prozess. Sein Ziel ist es, alle Menschen, die dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland leben, in die Gesellschaft einzubeziehen und ihnen die Chancen zu einer gesellschaftlichen Teilhabe zu ermöglichen.“¹⁸ Mit dieser Feststellung stehen die Schöpfer:innen des Delmenhorster Integrationskonzeptes nicht alleine dar. Viele Landkreise und kreisfreie Städte haben ganz ähnliche Sätze in ihre Konzepte geschrieben. Aber was bedeutet Teilhabe eigentlich?

Für dieses Papier fassen wir den Begriff Teilhabe weit und verstehen darunter den Zugang zum sozialen Gemeinwesen und dessen Errungenschaften. Dazu gehören neben dem passiven und aktiven Wahl-

recht 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. Und nicht zuletzt spielen für die Menschen auch Freizeiteinrichtungen eine wichtige Rolle – vom Schwimmbad über den Sportverein und das Kino bis zum Theater oder Freiräumen, in denen sie auch ohne Geld ihren Interessen nachgehen und sich mit anderen austauschen.¹⁹ Durch gesellschaftliche Teilhabe können die Menschen somit ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen sowie ihre Interessen und Talente entfalten.²⁰

2 | TEILHABECHANCEN IN STADT UND LAND

Vielerorts wollen Landkreise und Gemeinden mithilfe von Integrationskonzepten die Teilhabe von Eingewanderten, ihren Nachkommen sowie teilweise auch von Alteingesessenen verbessern. Liegen diese Konzepte eher in Regionen mit geringen Teilhabechancen vor oder arbeiten die lokalen Verantwortlichen im ganzen Land mit diesem Instrument?

2.1. 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 viele 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 die Städte und Landkreise mit ähnlichen Teilhabechancen zu möglichst homogenen Gruppen zusammen (► Methodik, S.26).

Ungleichwertige Lebensverhältnisse

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 hingegen weniger attraktiv und junge Menschen, die dort aufwachsen, wandern früh ab.

Einige ländliche Regionen Ostdeutschlands, sowie Teile von Rheinland-Pfalz und des Saarlands befinden sich in einer Abwärtsspirale: Ihre Bildungseliten wandern früh ab und kehren selten zurück. Durch die Abwanderung sinken die Steuereinnahmen, sodass die Kommunen und Kreise kaum freiwillige Integrationsangebote wie beispielsweise eine zusätzliche Beratung für Azubis, die Unterstützung benötigen, 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 noch unattraktiver.¹ 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 eine hohe kommunale Steuereinnahmekraft sorgen.²

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 manchen Landkreisen und kreisfreien Städten erreichen knapp zehn Prozent der Schüler:innen nicht einmal den Hauptschulabschluss. Gerade Kinder von Eingewanderten schneiden in PISA-Tests immer wieder schlechter ab als 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.³ 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“.

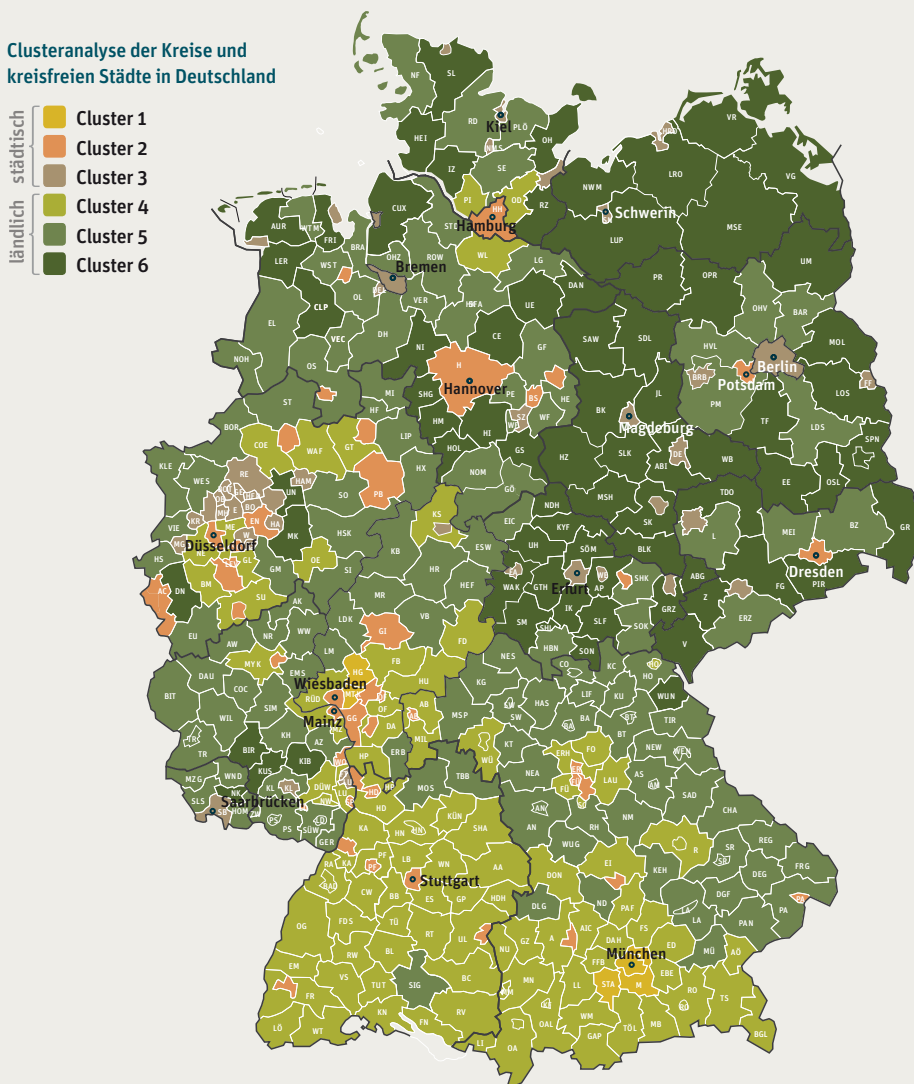
Unterschiedliche Teilhabechancen

Die Clusteranalyse fasst kreisfreie Städte und Landkreise mit ähnlichen Teilhabechancen in Gruppen zusammen. Daraus lassen sich sechs Cluster voneinander abgrenzen. Zu den Clustern 1 bis 3 zählen insbesondere Städte und ihr Umland, zu den Clustern 4 bis 6 eher ländliche Kreise. Innerhalb dieser Gruppen sind die Teilhabechancen im städtischen Cluster 1 und im ländlichen Cluster 4 am besten. Diese sind am ehesten im Südwesten Deutschlands vertreten. Im städtischen Cluster 2 und ländlichen Cluster 5 bestehen vereinzelt Schwierigkeiten bei der gesellschaftlichen Teilhabe. Das städtische Cluster 3 sowie das ländliche Cluster 6 bieten ihren Bewohner:innen die bundesweit geringsten Chancen zur Teilhabe. Besonders häufig befinden sich diese Cluster in ostdeutschen Bundesländern.

Kreise und kreisfreie Städte nach Clustern, 2021

(Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BBSR, eigene Berechnungen)^{5, 6, 7, 8, 9, 10, 11}

Clusteranalyse der Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland



Wohnort entscheidet nicht allein über Teilhabe

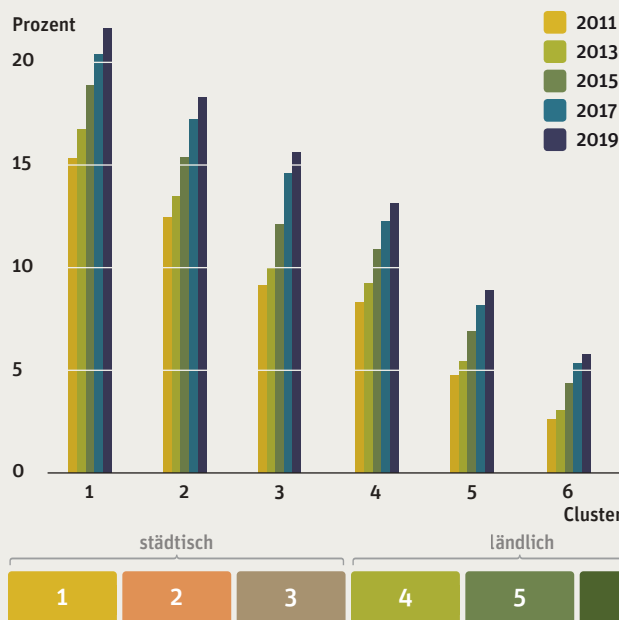
Doch nicht nur zwischen den Regionen, sondern auch innerhalb der einzelnen Kreise und kreisfreien Städte profitieren nicht alle gleichermaßen davon, wenn etwa die Steuereinnahmen hoch ausfallen. Alle vier Jahre belegt der von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Diskriminierungsbericht, dass viele Menschen aufgrund ihrer Herkunft, ihres Geschlechts, Alters, Bildungsgrades oder weil sie arm sind systematisch benachteiligt werden – im Job, in der Schule, im Kontakt mit Polizeibehörden oder Verwaltung und bei ihrer politischen Mitbestimmung.⁴ Hier setzt teilhabeorientierte Integrationspolitik an, indem sie fragt, wer Unterstützung braucht, anstatt diese an Herkunft oder Aufenthaltsstatus zu knüpfen.

Auch die ländlichen Regionen werden internationaler

Die Bundesrepublik hat eine lange Geschichte als Migrationsgesellschaft und weiterhin wächst der Anteil von Menschen ohne deutschen Pass. Dies zeigt die Grafik aufgeteilt nach Clustern. Die Zahl der Ausländer:innen ist im letzten Jahrzehnt stark gestiegen – von etwa 6,9 Millionen 2011 auf 11,4 Millionen 2020.¹² In den vergangenen Jahren sind vor allem auch die ländlichen Kreise, in der Grafik die Cluster vier bis sechs, deutlich internationaler geworden. Dazu hat vor allem die dezentrale Verteilung von Geflüchteten, die 2015 und 2016 nach Deutschland kamen, beigetragen.^{13,14}

Durchschnittlicher Anteil der Ausländer:innen an der Gesamtbevölkerung nach Cluster, in Prozent, 2011 bis 2019

(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt¹⁵, eigene Darstellung)



Die Durchschnittswerte der Indikatoren in den sechs Clustern im Überblick

	1	2	3	4	5	6
SGB II-Quote der unter 65-Jährigen Bevölkerung, in Prozent, 2019	4,9	8,4	14,9	4,0	5,0	8,6
jährliches verfügbares Haushaltseinkommen je Einwohner:in, in Euro, 2018	33.162,0	22.683,4	19.753,9	25.085,8	22.621,9	20.620,53
kommunale Steuereinnahmekraft je Einwohner:in, in Euro, 2018	2.382,8	1.557,5	1.053,2	1.434,1	1.135,5	893,0
Anteil der Schulabgänger:innen ohne Hauptschulabschluss an allen Absolvent:innen, in Prozent, 2019	4,5	5,7	9,1	5,4	6,1	9,5
Lebenserwartung von Neugeborenen, in Jahren, 2017	82,3	81,0	79,7	81,7	80,6	79,7
durchschnittlicher jährlicher Wanderungssaldo der 18- bis 29-Jährigen je 1.000 Einwohner:innen der Altersgruppe, 2015 bis 2019	28,5	45,8	28,1	6,3	-3,3	-7,7
Versorgungsindex, 0 (schlechte Versorgungslage) bis 6 (sehr gute Versorgungslage), jeweils letztes verfügbares Jahr	4,9	5,0	5,0	4,0	3,3	3,5

2.2. Integrationsarbeit mit Konzept überwiegt

Im Vorwort des aktuellen Duisburger Integrationskonzeptes, welches die Stadt im Ruhrgebiet 2016 verabschiedet hat, stellt der Oberbürgermeister Sören Link klar: „Nicht die Herkunft von Menschen, sondern die Gestaltung unserer Zukunft, für die wir alle zusammen Verantwortung tragen, ist von Bedeutung.“¹⁷ Das Konzept und die darin vorgeschlagenen Maßnahmen thematisieren vor allem die Bedarfe jener Menschen, die in der jüngeren Vergangenheit nach Duisburg gekommen sind. Zugleich macht der Oberbürgermeister deutlich: Alle Duisburger:innen profitieren davon, wenn die Stadt etwas gegen Leerstand unternimmt oder wenn Schüler:innen mehr Beratungsangebote nutzen können, um herauszufinden, was sie nach der Schulzeit machen möchten.

Mit dieser Ansicht ist die Großstadt an der Ruhrmündung nicht alleine. Auch viele andere Kreise und kreisfreie Städte 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.¹⁸ Integrationskonzepte können somit nicht nur einen Rahmen dafür schaffen, dass Neuzuwandernde gut in der Stadt oder dem Dorf ankommen, sondern sind Teil der allgemeinen strategischen Stadtentwicklung.

Vielfalt anerkennen und Kooperation stärken

Aus Sicht der Landkreise und Gemeinden erfüllen Integrationskonzepte noch weitere Funktionen:¹⁹

- **Sie setzen ein Zeichen.** Ein Integrationskonzept signalisiert den Einwohner:innen und der Verwaltung, dass die Politik das Thema ernstnimmt und voranbringen möchte.^{20,21}

- **Sie fördern die Zusammenarbeit.** Kreise, Kommunen, Vereine, migrantische Selbstorganisationen, Unternehmen und weitere Beteiligte müssen gut kooperieren, wenn sie wollen, dass die Integration aller Menschen gelingt. Das gilt auch für den Entstehungsprozess von Integrationskonzepten. Im Dialog kann die Politik ermitteln, was vor Ort fehlt und ihre Maßnahmen entsprechend zuschneiden sowie Verantwortlichkeiten definieren.²² Mit einem guten Netzwerk können die Verantwortlichen langfristig die Integrationsarbeit koordinieren und die jeweiligen Stärken vor Ort nutzen. Alle wissen, welche gemeinsamen Ziele sie verfolgen und können an einem Strang ziehen.

- **Sie sind eine Verpflichtung.** Ein Integrationskonzept ist zwar rechtlich nicht bindend. Die Gemeinde oder der Landkreis bekennt sich so aber dazu, Eingewanderten und ihren Familien eine gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen oder weitet dieses Ziel sogar auf die gesamte lokale Bevölkerung aus. Anhand der Maßnahmen in den Konzepten können die Einwohner:innen ihre Vertreter:innen in den Amtstuben in die Verantwortung nehmen und nachhaken, wenn die Kreise oder Gemeinden es versäumen, ihren Worten auch Taten folgen zu lassen.

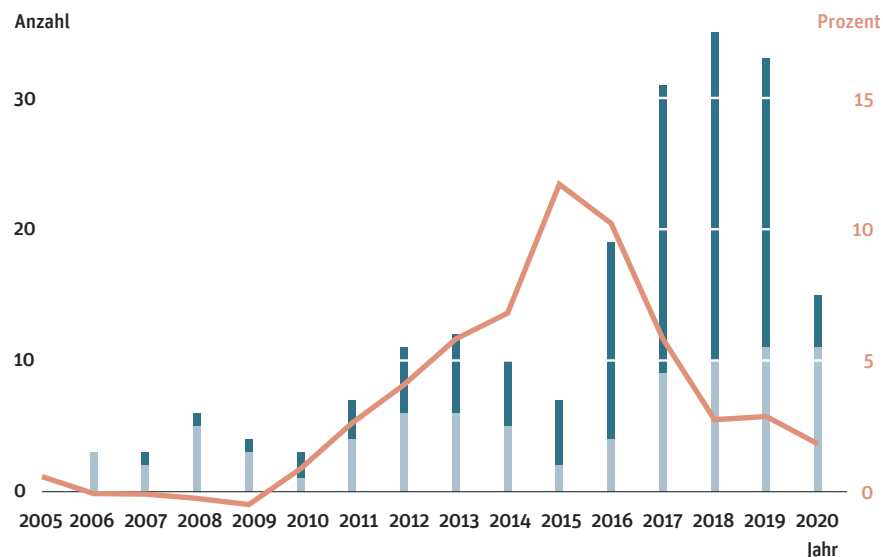
Auf Zuwanderung folgten Debatten und neue Strategien

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?^{26,27}

Anzahl der veröffentlichten Integrationskonzepte auf Kreisebene nach ländlichen und städtischen Clustern und Wachstumsrate der ausländischen Bevölkerung, in Prozent, 2005 bis 2020

■ ländlich
■ städtisch
■ ausländische Bevölkerung

(Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder²⁸, eigene Darstellung^{16,29})



Ungleiche Verteilung

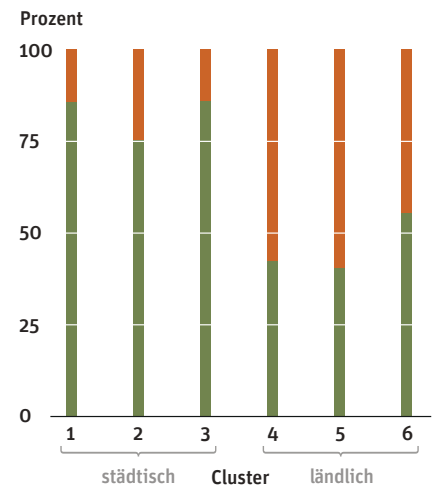
Unsere Recherche zeigt, dass 221 von 401 Landkreisen und kreisfreien Städten ein Integrationskonzept oder inhaltlich gleichwertiges Papier erstellt haben. Davon verfolgten 149 Konzepte einen teilhabeorientierten Ansatz. Zahlreiche Kreise und Gemeinden haben ihre aktuellen Konzepte bereits vor 2010 verabschiedet. Die meisten der vorliegenden Dokumente sind aber seit 2015 entstanden – vielerorts vermutlich auch als Reaktion auf die erhöhte Zuwanderung in diesem und dem folgenden Jahr. Insbesondere in ländlichen Regionen haben viele Kreise und kreisfreie Städte ihre Integrationsarbeit in den letzten Jahren konzeptuell erneuert.

Lange sahen Landkreise und Gemeinden in entlegenen Regionen keinen Bedarf für Integrationskonzepte oder es fehlte die politische Mehrheit, um einen entsprechenden Prozess in Gang zu bringen. 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 Ausländer:innenanteil im sächsischen Meißen oder im brandenburgischen Märkisch-Oderland zwischen 2013 und 2017 verdoppelt, doch nach wie vor liegt er unter vier Prozent.²³ Die Kluft zu Städten wie Duisburg, wo ein Fünftel der Bevölkerung keinen deutschen Pass besitzt, ist damit enorm. Dies spiegelt sich auch in der Verbreitung von Integrationskonzepten: In den urbanen Regionen liegen diese deutlich häufiger vor. Schließlich leben hier besonders viele Menschen mit einer internationalen Biografie. Die Politik ist schlichtweg mit großer Vielfalt konfrontiert, muss das Stadtleben entsprechend gestalten und hat Integration deshalb oftmals seit langem als Querschnittsthema etabliert.²⁴ Einige Städte dürften zudem eher über die Gelder und das Personal verfügen, um in Integrationskonzepte zu investieren.²⁵

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 dürfte etwa daran liegen, dass der Anteil der migrantischen Bevölkerung dort seit Jahrzehnten hoch ist. 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 Darstellung)



Landespolitik kann den Anstoß geben

Die Verteilung von Integrationskonzepten trennt aber nicht nur Stadt und Land, sondern auch die Bundesländer voneinander. Dabei stechen einige ostdeutsche Flächenländer heraus: In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg haben mehr als zwei Drittel der Kreise und kreisfreien Städte ein Konzept erarbeitet. In den südlichen Ländern Bayern und Baden-Württemberg sowie in Rheinland-Pfalz und dem Saarland hat dagegen ein deutlich geringerer Anteil der Kreise seine integrationspolitischen Ziele in einem Konzept festgehalten.

Doch unter allen Bundesländern ist es Nordrhein-Westfalen (NRW), wo alle Landkreise und kreisfreien Städte nach der Einführung des Teilhabe- und Integrationsgesetzes im Jahr 2012 neue Konzepte entwickelt haben. Liegt ein Integrationskonzept vor, fördert das Land hier sogenannte Kommunale Integrationszentren, die für die Umsetzung der Integrationsarbeit vor Ort eine wichtige Rolle spielen. Für die Gemeinden stellt diese Möglichkeit einen großen Anreiz dar, denn in jedem Kommunalen Integrationszentrum arbeiten Lehrkräfte und Bedienstete, die über Landesmittel finanziert werden und die Arbeit vor Ort koordinieren und unterstützen.³⁰ Im Vergleich zu NRW kann in Hessen nur ein deutlich geringerer Anteil der Landkreise und

kreisfreien Städte ein Integrationskonzept vorweisen. Doch das Land versucht dies zu ändern. So können hessische Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 10.000 bis 50.000 Personen zum Beispiel seit 2014 über das Programm „WIR – Vielfalt und Teilhabe“ Förderungen für die Erstellung eines Integrationskonzepts erhalten.^{31,32}

2.3. Teilhabe kommt von unten

Historisch gesehen waren es Metropolen wie Hamburg, Köln oder Leverkusen, die bereits Ende der 1970er Jahre erste Integrationskonzepte erstellten.^{33,34} Damit reagierten sie auf den Zuzug vieler sogenannter Gastarbeiter:innen, die der deutsche Staat in der Nachkriegszeit anwarb, um den Bedarf nach Arbeitskräften zu decken. Vor allem junge Männer aus Italien, Spanien, Griechenland, der Türkei und Marokko sowie einigen weiteren Ländern kamen. Sie setzten bei Opel und Ford Autos zusammen oder bauten Straßen und Brücken (wieder) auf. Anstatt nach wenigen Jahren der Arbeit zurückzukehren, wie von der deutschen Regierung erwartet, gründeten sie Familien oder holten ihre Ehefrauen und Kinder nach.³⁵

Der Bedarf nach Sprachkursen oder unterstützenden Angeboten für die neu angekommenen Schulkinder dürfte den Zielstädten der sogenannten Gastarbeiter:innen verdeutlicht haben: Es braucht Integration und Teilhabe. Ob dies gelingt, entscheidet sich letztlich immer vor Ort, am Arbeitsplatz, in der Schule, der Nachbarschaft oder im Verein.^{36,37} Die kommunale Selbstverwaltung, also Landkreise und Gemeinden, übernimmt deshalb in der Integrationspolitik seit jeher eine tragende Rolle.

Länder und Bund ziehen nach

Während auf kommunaler Ebene somit schon früh klar war, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, taten sich Länder und Bund lange schwer mit dieser Einsicht.

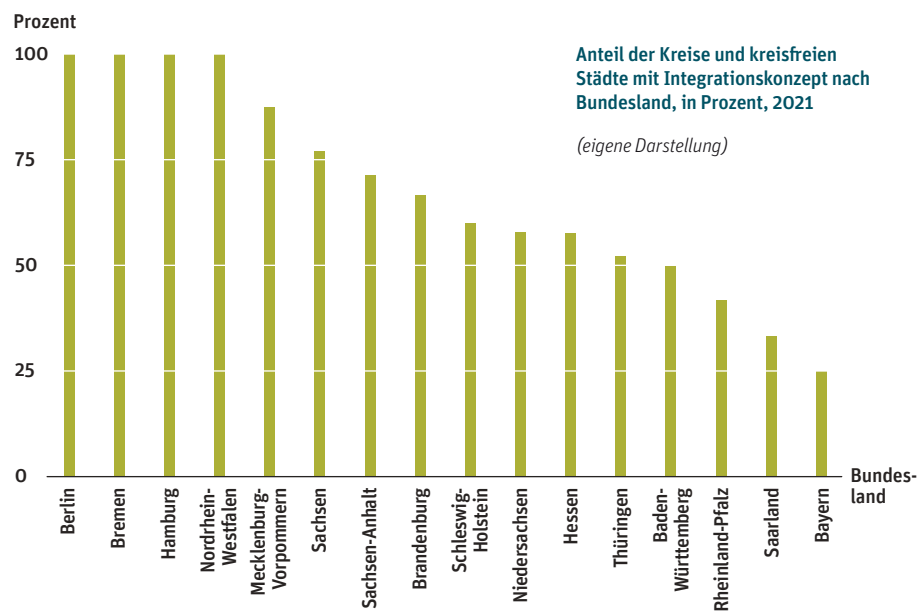
Dementsprechend vermieden es beide politischen Ebenen über Jahrzehnte, Integrationsgesetze zu verabschieden. Erst im Jahr 2010 beschlossen die Abgeordneten in Berlin als erstem Bundesland und noch vor dem Bund ein Integrationsgesetz. Dieses sollte den strukturellen Benachteiligungen von Menschen mit internationaler Biografie in vielen Lebensbereichen entgegenwirken: Etwa wenn sie den Ausbildungsplatz oder die Wohnung aufgrund ihres Nachnamens nicht erhalten oder wenn das Verwaltungspersonal nicht im Ansatz die Vielfalt in der Bevölkerung widerspiegelt. Zudem wollten die Abgeordneten so auch die Grundlage verbessern, auf der Eingewanderte und ihre Nachkommen am Stadtleben teilhaben und sich aktiv einbringen.³⁸ Dem Berliner Vorbild folgten kurz darauf Nordrhein-Westfalen (2012), Baden-Württemberg (2015), Bayern sowie der Bund (beide 2016).³⁹

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 schulischen Curricula 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“.⁴⁰ Die Integrationsgesetze spiegeln damit nicht zuletzt wider, was die Politik unter Integration versteht.

Die politischen Ebenen müssen letztlich gut ineinandergreifen, um den Menschen Teilhabe zu ermöglichen. So hilft es Kreisen und Gemeinden, wenn das Land sie finanziell oder personell bei der strategischen Ausrichtung ihrer Integrationsarbeit unterstützt. Der Bund wiederum kann Gemeinden und ihre Zusammenschlüsse beispielsweise mit Förderprogrammen stärken, wenn sie die Themen Teilhabe und Integration voranbringen wollen.

Teilhabe und Integration sind bis heute eine Herausforderung

Heute existieren auf allen politischen Ebenen Gesetze oder Konzepte, die die Integration und Teilhabe von Eingewanderten stärken sollen. Dennoch ist es der Politik bislang nicht gelungen, gleichwertige Teilhabechancen für Eingewanderte oder ihre Kinder, geschweige denn für alle Einwohner:innen, herzustellen.



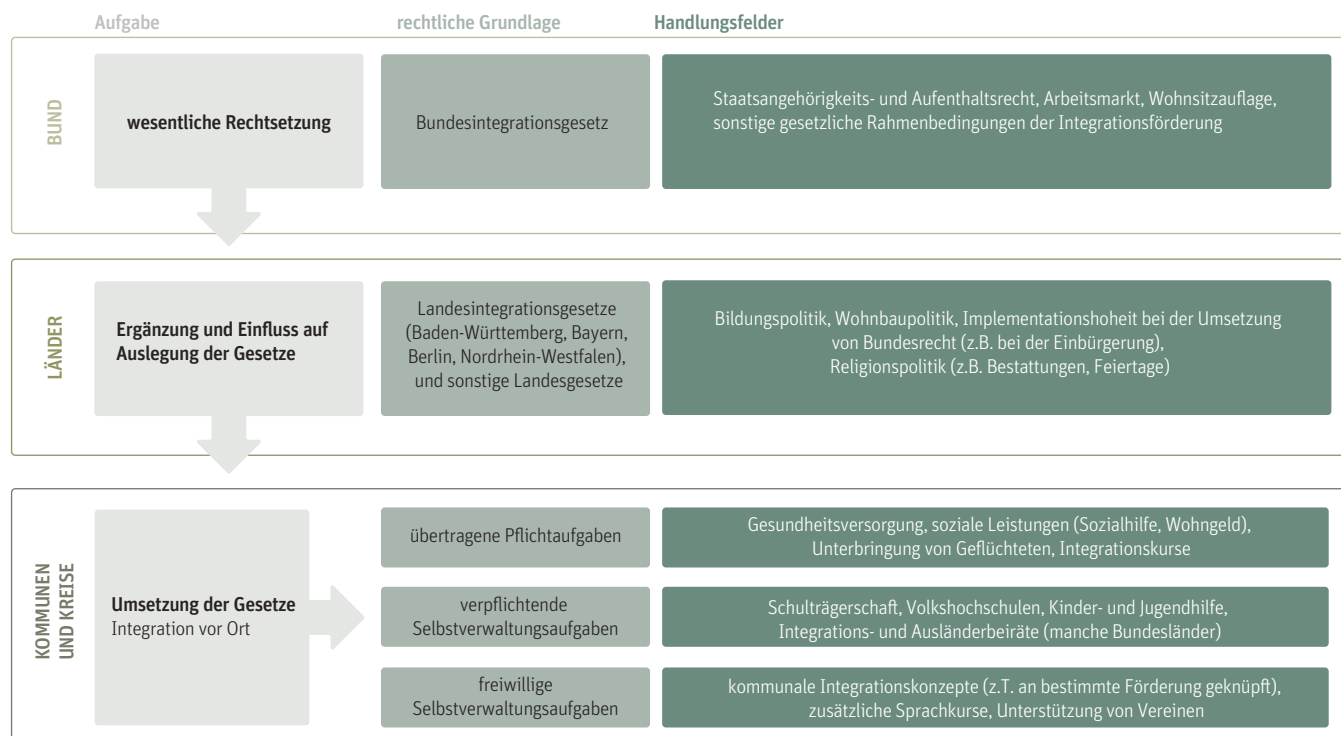
Große Unterschiede zwischen den Ländern

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 zwischen den Bundesländern sein. Nordrhein-Westfalen hat systematisch die Erstellung von Integrationskonzepten gefördert und mit Anreizen für die Gemeinden verknüpft. Hier können alle Kreise und kreisfreien Städte ein Konzept vorweisen. In Bayern sind es dagegen nur knapp 25 Prozent. Hier hat die Landespolitik bislang keine Anreize oder gar Verpflichtungen geschaffen, um für mehr Integrationskonzepte zu sorgen.

So stehen viele Gemeinden noch immer vor dieser Aufgabe. Seit der hohen Zuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 setzt der gewachsene Bedarf an Sprachkursen oder Betreuungsangeboten insbesondere kleinere Kommunen mit knappen Kassen und wenigen Mitarbeitenden unter zusätzlichen Druck. Während die Kommunen verpflichtet sind, Integrationskurse anzubieten, ausreichende Geflüchtetenunterkünfte vorzuhalten und die Gesundheitsversorgung sicherzustellen, fehlt es oft an Geld und Personal, um die Integrationsarbeit darüber hinaus strategisch neu aufzustellen. So hatten 2017 neun von zehn

Großstädten Integrationskonzepte erarbeitet, aber nur etwa eine von zehn Kleinstädten.⁴² Integrationskonzepte sind dabei eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe, die für die lokalen Verantwortlichen deshalb nicht immer an erster Stelle steht. Besonders schwierig ist die Situation in ländlichen Kommunen mit unterdurchschnittlichen Teilhabechancen: Hier grassiert die Arbeitslosigkeit, Eltern sowie Schuldirektor:innen klagen über fehlende Lehrkräfte und es fließen nur geringe Steuergelder in die kommunalen Kassen – keine guten Ausgangsbedingungen, um langwierige Strategieprozesse anzustoßen.

Allein der Aufwand, um ein Integrationskonzept mit Beteiligung der Bevölkerung zu erstellen, kann Kommunen abschrecken. Denn viele Landkreise oder Gemeinden wenden viel Zeit und Ressourcen auf, um sich ein Lagebild der vorhandenen Angebote und Bedarfe zu verschaffen. Besonders systematisch sind etwa die Mitarbeitenden der Region Hannover, einem Landkreisähnlichen Kommunalverband, vorgegangen: Fast 200 Teilnehmer:innen kamen 2014 zusammen, als die Verantwortlichen zur Auftaktveranstaltung für ein Integrationskonzept luden. Rund 19 Monate dauerte der Beteiligungsprozess.



Umsetzung geschieht vor Ort

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 Wohnbaupolitik 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 selbständig 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 SVR⁴¹)

Die Mitarbeiter:innen sprachen mit hundert Menschen und zahlreichen Expert:innen, befragten 713 Vereine, Verbände und andere relevante Organisationen.⁴³ Ein derart umfassendes Verfahren kann nicht jede Gemeinde und auch nicht jeder Landkreis leisten.

Vielerorts springen aber die Landkreise ein, wenn es um die Arbeit an einem Integrationskonzept geht. Die Kreisverwaltung verfügt meist über ein höheres Budget und mehr Mitarbeiter:innen als die einzelnen Kommunen.⁴⁴ So kann sie beispielsweise den Entstehungsprozess eines Integrationskonzeptes begleiten, die Beteiligungsverfahren koordinieren sowie den Austausch zwischen allen Beteiligten anregen und so die Kommunen entlasten. Zudem profitieren davon dann gleich alle zugehörigen Gemeinden.

2.4. Die Inhalte zählen

Integrationskonzepte als politisches Steuerungsinstrument haben sich in vielen Landkreisen und kreisfreien Städten erfolgreich durchgesetzt. Auf den ersten Blick scheinen die Verantwortlichen tendenziell eher dort ein Integrationskonzept zu entwickeln, wo die Teilhabechancen vor Ort auch gering ausfallen (► Clusteranalyse, S. 9). Dies ist jedoch nicht durchgängig der Fall. Ausschlaggebender als die Teilhabechancen dürfte der politische Rahmen sein, also, ob das Land Anreize für Kreise und Gemeinden schafft oder Förderprogramme bereitstellt. Nicht zuletzt braucht es engagierte Einzelpersonen oder Gruppen, die sich in Verwaltung und Lokalpolitik dafür einsetzen, Strategien zu entwickeln, mit denen sie die Lebenssituation für alle Bewohner:innen verbessern wollen.

Dass die Politik mit migrantischen Selbstorganisationen, Unternehmen und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen zusammenkommt und sich Gedanken zur Integration macht, ist dabei ein wichtiger erster Schritt, um ein gemeinsames Verständnis zu erlangen, welche Ziele es zu erreichen gilt. Jeder Kreis und jede Gemeinde kann so die passenden Formulierungen für die eigene Situation vor Ort finden. Eine DIN-Norm für Integrationskonzepte gibt es nicht und sie würde den lokalen Besonderheiten auch nicht gerecht werden. Daher ist es umso wichtiger, was die Verantwortlichen sich vornehmen, welche konkreten Maßnahmen sie vorschlagen und in welchen Lebensbereichen sie aktiv werden wollen. Nur so lässt sich beurteilen, inwiefern die Integrationskonzepte teilweise oder gänzlich für die gesamte Einwohnerschaft offen sind.

3 | GROSSE ZIELE, DURCHMISCHTE PLÄNE

Etwa zwei Drittel der Landkreise und kreisfreien Städte, die Integrationskonzepte erstellt haben, richten sich mit diesen inzwischen nicht mehr nur an Eingewanderte. Stattdessen formulieren sie in den Konzepten oft das Ziel, dass alle Bürger:innen gleichermaßen an der Stadt- oder Dorfgemeinschaft teilhaben können. Was bedeutet teilhabeorientierte oder inklusive Integration in den Konzepten? Und beziehen die vorgestellten Handlungsfelder und Maßnahmen alle Bürger:innen mit ein?

Wird eine Gesellschaft, in der Integration gelingt, harmonischer? Mit dieser kurzen Frage irritierte Aladin El-Mafaalani, Professor für Erziehungswissenschaft an der Universität Osnabrück, 2018 Journalist:innen, die ihn zu seinem Buch „Das Integrationsparadox“ befragten. Schließlich hält sich im öffentlichen Diskurs hierzulande hartnäckig die Vorstellung, dass Menschen konfliktfreier zusammenlebten, wenn die Integration nur besser gelänge. Bereits der Untertitel seines Buches, „Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt“ stellte klar, wie der Autor selbst die Frage beantworten würde. Seine Kernthese war so simpel wie provokant: Je mehr Bevölkerungsgruppen in der Öffentlichkeit sicht- und hörbar werden, je mehr sie von Gesellschaft und Staat einfordern, desto mehr Konflikte entstehen.¹ So ringt die Gesellschaft seit einigen Jahren darum, welche Worte zu diskriminierend sind, um sie weiterhin zu verwenden. Der Berliner Senat debattierte zudem Anfang 2021, ob die öffentliche Verwaltung eine „Migrationsquote“ brauche, um die Vielfalt in der Gesellschaft angemessen abzubilden.^{2,3} Diese Debatten werfen Fragen auf: Wessen Bedürfnisse

werden überhaupt als relevant wahrgenommen und politisch bearbeitet? Wer erhält Zugang zu staatlichen Leistungen? Wer sitzt im Vorstandsbüro und wer saugt den Teppich darin? Die Pointe an El-Mafaalani's These: Das sei nicht schlecht, sondern deute darauf hin, dass Eingewanderte und ihre Nachkommen in der Gesellschaft angekommen seien – gerade weil sie ihre Rechte einfordern und für ihre Interessen streiten.

Mit seinen Thesen berührt El-Mafaalani einige der großen gesellschaftspolitischen Fragen: Wer gehört dazu? Wie stehen die Mitglieder einer Gesellschaft zueinander? Und was bedeutet Integration eigentlich? Auch Naika Foroutan, Professorin für Integrationsforschung und Gesellschaftspolitik an der Humboldt-Universität zu Berlin, hat in den vergangenen Jahren intensiv Antworten auf diese Fragen gesucht und einige 2019 in ihrem Buch „Die Postmigrantische Gesellschaft“ publiziert. Eine ihrer zentralen Erkenntnisse lautet dabei: Gesellschaft und Politik streiten oft über Migration und Integration, dabei diskutierten sie aber eigentlich über Anerkennung und Teilhabe. Ein „Migrationsschleier“ verdecke Klassenkonflikte und geschlechterspezifische Ungleichheiten. Diesen gelte es zu lüften und nach den eigentlichen Streitpunkten zu fragen.⁴

Die öffentlichen Debatten, wie sie die Bücher von El-Mafaalani oder Foroutan anregen, weisen darauf hin, dass das Integrationsverständnis vieler Menschen in Bewegung geraten ist (► Box, S. 20). Und sie finden auch vor Ort statt, in den Kneipen, den Quartieren und unter Freund:innen, kurz: ganz allgemein in der Stadt- oder Dorfgemeinschaft. So engagieren sich die in Deutschland geborenen

Kinder von Eingewanderten heute deutlich stärker politisch, organisieren sich in Initiativen oder beteiligen sich an Kampagnen und setzen sich damit für ihre Interessen ein.⁵ Kommunen und Kreise kommen somit nicht umhin, sie anzuhören und sich mit ihren Themen zu beschäftigen.

Das zeigt sich auch in den Ergebnissen der Auswertung für dieses Papier: In fast zwei Drittel der untersuchten Integrationskonzepte geht es im Kern um Teilhabe. In einem beträchtlichen Teil dieser Konzepte schwimmt zunehmend die Unterscheidung zwischen der Aufnahmegesellschaft auf der einen sowie Eingewanderten und ihren Nachkommen auf der anderen Seite. Sie geben stattdessen das Ziel aus, dass alle Bewohner:innen umfassend an der Stadt-, Quartiers- oder Dorfgemeinschaft teilhaben können – unabhängig von nationaler, kultureller oder ethnischer Zugehörigkeit. Dem liegt ein teilhabeorientiertes Integrationsverständnis zugrunde, das weniger auf kulturelle Unterschiede blickt und stattdessen die Teilhabe am Gemeinwesen in den Fokus nimmt.

Was zeichnet diese Art von Integrationskonzepten also inhaltlich aus? Was bedeutet teilhabeorientiert konkret? Wie zeigt sich dieses Verständnis in den Maßnahmen, die Kreise und kreisfreie Städte in ihren Konzepten vorschlagen? Und in welchen Handlungsfeldern wollen sie aktiv werden? Die folgenden Seiten liefern einige Antworten.

3.1. Lokale Bedarfe statt Herkunft?

Die Landkreise und kreisfreien Städte heben in den Konzepten positiv hervor, dass ihre Bewohner:innen Wurzeln in den unterschiedlichsten Weltregionen haben. Sie wertschätzen die internationale Vielfalt, begreifen diese als Potential für die Gemeinde und sehen sie vor allem als eines: den Normalfall, wie es etwa das Duisburger Konzept hervorhebt:

„Die Gestaltung des Zusammenlebens aller in Duisburg lebenden Menschen und die Realisierung eines möglichst hohen Maßes an gesellschaftlicher und politischer Teilhabe für Alteingesessene, für Menschen mit Wurzeln in anderen Ländern und für die neu Zugewanderten ist eine bleibende Herausforderung und zugleich eine Chance für die Zukunft unserer Stadt. Denn gleichberechtigte Teilhabe bietet nicht nur jedem Einzelnen vielfältige Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten, sondern dient der Stadtgesellschaft dazu, die Potenziale aller auch der Zugewanderten für ihre Zukunftsfähigkeit zu nutzen. Deshalb richtet sich das Duisburger Integrationskonzept an alle in Duisburg lebenden Menschen und zielt auf die gleichberechtigte Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ab.“ (Duisburg)⁶

Dass viele Integrationskonzepte nicht nur die Teilhabesituation von Eingewanderten und ihren Nachkommen verbessern wollen, sondern teilweise alle Bewohner:innen mit einbeziehen, unterstreichen vor allem die Konzeptabschnitte, die das Integrationsverständnis beschreiben: 97-mal taucht dort der Begriff Teilhabe auf und gehört damit zu den am häufigsten verwendeten Worten. Die teilhabeorientierten Integrationskonzepte haben zudem ein partizipatives Verständnis von Stadt- oder Dorfgesellschaft. So erkennen sie die Einwohnerschaft als eigentliche Gestalter:innen an. Sie zielen darauf ab, dass diese das Leben in der Gemeinde mitbestimmen, indem sie etwa gemeinsam mit anderen einen kollektiven Garten anlegen, in Beiräten ihre Stimmen in die Stadtpolitik tragen oder indem sie Nachbarschaftsfeste veranstalten. Die Autor:innen schreiben häufiger von Menschen als von Zugewanderten oder Migrant:innen und rücken so die ganze Bevölkerung in den Fokus.⁷

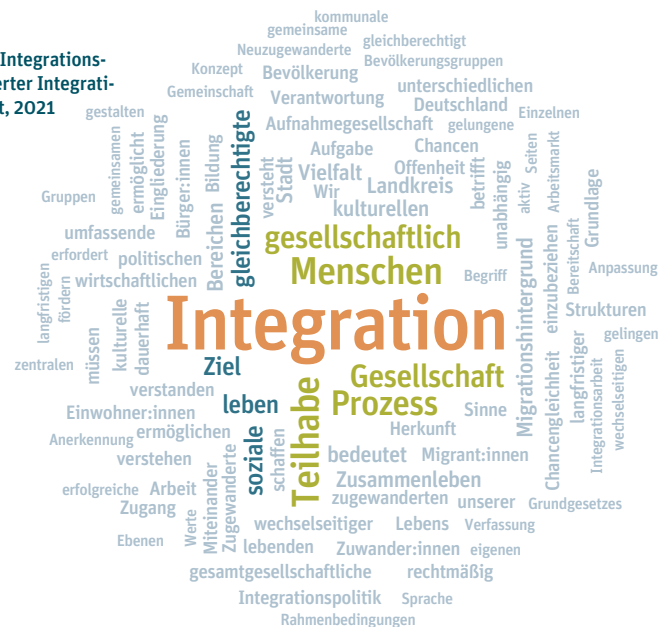
Doch nicht alle Dokumente enthalten eine klare Zielsetzung. Einige benennen etwa keine eindeutige Zielgruppe. In anderen Dokumenten wiederum richten sich die Autor:innen zwar an alle Bewohner:innen,

trennen aber im Textverlauf doch stark zwischen Menschen mit Migrationshintergrund und der aufnehmenden Stadt- oder Dorfgesellschaft. Ein Grund dafür könnte sein, dass sich ein eher inklusives Verständnis von Integration erst nach und nach durchsetzt und etwa zeitgleich mit der assimilierenden Idee einer Leitkultur existiert.

Anpassen vs. durch gleiche Chancen zusammenwachsen

Was die Kreise und Städte unter Integration verstehen, lässt sich zwischen zwei Polen platzieren.⁸ Am einen Ende beschreibt Integration vor allem den Prozess, in dem sich Einzelpersonen oder auch kleinere Bevölkerungsgruppen in die Gesellschaft eingliedern, also etwa die Sprache erlernen oder in durchmischten Vierteln leben. Am anderen Ende steht Integration für einen Prozess, in dem die gesamte Dorf- oder Stadtgesellschaft zusammenwächst.⁹ Die Voraussetzung dafür wäre, dass etwa sozioökonomische Ungleichheiten zwischen den Menschen abnehmen und ihnen gleiche Teilhabechancen offenstehen. Kinder und Jugendliche sollten dementsprechend unabhängig von ihrer Herkunft

Begriffe in Abschnitten zum Integrationsverständnis teilhabeorientierter Integrationskonzepte nach Häufigkeit, 2021
(eigene Darstellung)



Integrationskonzepte rücken die Menschen und ihre Teilhabe in den Vordergrund

Die Wortwolke bildet die Begriffe nach der Häufigkeit ihrer Verwendung ab, mit denen in den untersuchten Konzepten das Integrationsverständnis beschrieben wird. Neben Integration finden sich am häufigsten die Worte Menschen, Prozess, Teilhabe und Gesellschaft. Die Begriffe spiegeln somit das Grundverständnis von Integration wider: Die Landkreise und kreisfreien Städte begreifen Integration vor allem als dauerhaften Prozess, der nicht auf einen finalen Zustand hinführt. Die Bewohner:innen müssen immer wieder neu aushandeln, wie sie zusammenleben wollen. Die Integrationspolitik vor Ort soll gute Rahmenbedingungen dafür schaffen. Sie soll einerseits strukturelle Benachteiligungen abbauen, etwa bei den Bildungschancen von Kindern aus sozioökonomisch schlechtergestellten Familien, oder auf dem Wohnungsmarkt. Andererseits soll sie Debatten in der Zivilgesellschaft aufgreifen und moderieren.

oder Schichtzugehörigkeit eine gute Bildung genießen können und einträgliche Jobs sollten allen den finanziellen Rahmen bieten, um selbstbestimmt zu leben. Zudem nutzen die Bürger:innen an diesem Pol die verfügbaren politischen Mittel, um für ihre Interessen zu kämpfen. Die Idee von Integration als Teilhabe, wie sie etwa auch Aladin El-Mafaalani vertritt, knüpft eher hier an.

In den Kreiskonzepten, die wir für dieses Papier ausgewertet haben, finden sich an beiden Polen zahlreiche Beispielkonzepte. Stellen wir uns die Konzepte als Punkte auf einer Linie vor, dürften die meisten von ihnen allerdings eher um die Mitte verstreut liegen. Dabei lassen sich etwa Bremerhaven oder der Landkreis Kitzingen in der Nähe von Würzburg eher dem Pol der gesamtgesellschaftlichen Integration zuordnen, während der Landkreis Dithmarschen stärker zum individuellen, gruppenspezifischen Pol tendiert. Die Beispiele zeigen zudem, dass die Unterschiede zwischen den Konzepten fließend sind und nicht immer eindeutig zuzuordnen.

„Integration soll im wechselseitigen Prozess eine gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen an allen gesellschaftlichen, politischen und sozialen Ebenen ermöglichen.“ (Landkreis Kitzingen)¹⁰

„Die Stadt Bremerhaven versteht Integration als Prozess zur Verwirklichung von chancengleicher Teilhabe aller in Bremerhaven lebender Menschen unabhängig von nationaler, kultureller und/oder ethnischer Zugehörigkeit. Integration kann dann als gelungen bezeichnet werden, wenn der chancengleiche Zugang zum wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, sozialen und politischen Leben für alle Bremerhavenerinnen und Bremerhavener unabhängig von ihrer Herkunft, ihrem Geschlecht oder sozialen Lage gewährleistet ist.“ (Bremerhaven)¹¹

„Integration ist ein dynamischer, gesellschaftlicher aber auch individueller Prozess, der auf gegenseitiger Offenheit basiert. (...)

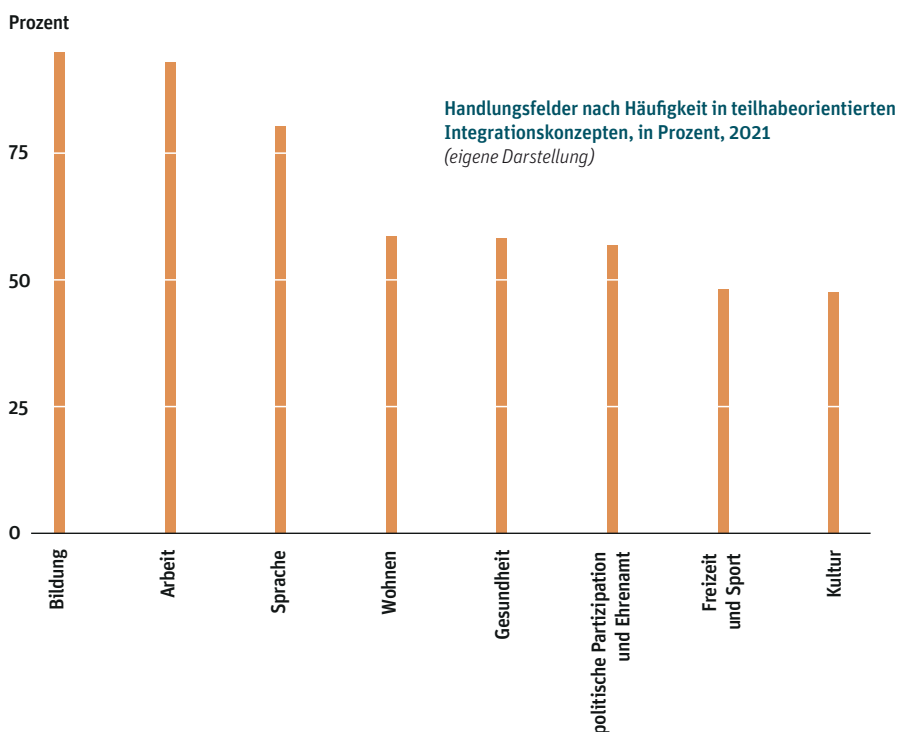
Dabei ist die Verbesserung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen aus allen Kulturkreisen oberstes Ziel. Insbesondere gilt es, Zugangsbarrieren abzubauen und jeder Neuzugewanderten und jedem Neuzugewanderten nach dem individuellen Bedarf den Weg in die Regelsysteme zu ebnet.“ (Landkreis Dithmarschen)¹²

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 Mittel in den Konzepten sind, haben wir uns genauer angesehen, welche Handlungsfelder die teilhabeorientierten Konzepte hervorheben, welche Maßnahmen sie vorschlagen und inwiefern diese das Potential haben, allen Menschen zugute zu kommen. Die folgenden Seiten beschreiben somit ausschließlich die inhaltlichen Merkmale von teilhabeorientierten Integrationskonzepten.

3.2. Handlungsfelder – Arbeit, Bildung und Sprache dominieren

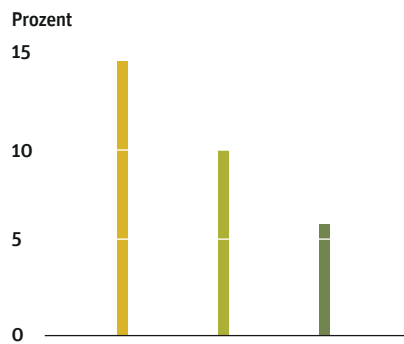
Welche Handlungsfelder die Landkreise und kreisfreien Städte für ihre teilhabeorientierten Integrationskonzepte auswählen, hängt von der Situation und den Bedürfnissen der Menschen vor Ort ab. Können sich etwa viele Menschen ihre Mieten kaum noch leisten und gilt es deshalb, erschwingliche Wohnangebote zu organisieren? Welche Sprachen sind für die örtliche Bevölkerung wichtig, um Informationen von den Verwaltungen verstehen zu können? Oder richten Landkreise und die zugehörigen Kommunen den Blick eher nach innen: Soll beispielsweise ein Integrationsstab die interkulturelle Öffnung in der Verwaltung vorantreiben, weil die Vielfalt in der Bevölkerung sich in den Amtsstuben kaum widerspiegelt?

Über die finale Auswahl entscheiden nicht nur die hauptamtlichen Integrationsexpert:innen und Verwaltungsmitarbeitenden, sondern oft



auch die Bürger:innen in den Gemeinden. Vierorts können Engagierte, zivilgesellschaftliche Organisationen oder Unternehmen ihre Ideen in Workshops, Zukunftswerkstätten oder bei runden Tischen einbringen. Das fertige Integrationskonzept steht häufig erst am Ende solcher Beteiligungsverfahren (► Beispiel Region Hannover, S. 14).

Die angewandte Forschung zu kommunalen Integrationskonzepten zeigt, dass Bildung, Arbeit und Sprache in der Regel ganz oben auf der Agenda stehen.^{13,14} Sie bilden eine Art Teilhabe-Grundgerüst, indem sie jedem Men-



Armutrisiko und Migrationshintergrund gehen oft zusammen

Arbeiten und trotzdem am Existenzminimum kratzen, das ist die Lebensrealität für rund 15 Prozent der Bevölkerung mit Migrationserfahrung in der Bundesrepublik. Das gilt auch für 10 Prozent der Menschen, die in Deutschland geboren wurden, aber ihre Wurzeln in einem anderen Land haben. Gerade im Niedriglohnssektor sind viele Eingewanderte beschäftigt. Unter oftmals schlechten Arbeitsbedingungen stechen sie Spargel oder arbeiten in der Fleischindustrie. Für Integrationskonzepte dürften Arbeit, Einkommen und Armut auch in Zukunft noch wichtige Handlungsfelder bleiben.

- Migrationserfahrung (im Ausland geboren)
- deutsch, mit Migrationshintergrund (sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren)
- Personen ohne Migrationshintergrund

Anteil der armutsgefährdeten Erwerbstätigen nach Migrationsstatus, in Prozent, 2017*

(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt¹⁶)

* Die Kategorien sind nicht trennscharf.

schen die Möglichkeiten eröffnen können, das Leben nach den eigenen Vorstellungen zu gestalten. Auf Kreisebene enthalten nahezu alle Inhaltsverzeichnisse der für dieses Papier untersuchten teilhabeorientierten Konzepte diese drei Handlungsfelder. Hinzu kommen bei mehr als der Hälfte die Themen Wohnen, Gesundheit, politische Partizipation und Ehrenamt, Kultur, sowie Freizeit und Sport (in absteigender Reihenfolge). Abgesehen von diesen Kernthemen setzt jeder Landkreis respektive jede kreisfreie Stadt eigene Akzente. Die Verantwortlichen wollen etwa den interreligiösen Dialog fördern, Eltern in der Erziehung unterstützen oder widmen sich der kultursensiblen Öffentlichkeitsarbeit.

Einige Handlungsfelder schaffen es eher selten in die teilhabeorientierten Konzepte: So erhält die politische Teilhabe oftmals kein eigenes Handlungsfeld oder ist nur schwer vom ehrenamtlichen Engagement abzugrenzen. In einigen Konzepten bilden beide Themen gemeinsam ein eigenes Kapitel. Entsprechend beinhalten diese Abschnitte etwa die Möglichkeiten, sich in Vereinen oder Initiativen vor Ort zu engagieren. Oder sie reißen die Mitarbeit in Migrationsräten an und fordern Parteien auf, in den eigenen Reihen für mehr Vielfalt zu sorgen. Seltener spielt es etwa eine Rolle, ob Menschen in vollem Umfang ihre politischen Beteiligungsmöglichkeiten wie über Wahlen, Demonstrationen, Unterschriftensammlungen, Initiativen oder Parteimitgliedschaften nutzen.

Lokale Organisationen sollen sich öffnen

Neben den großen Themen wie Bildung, Arbeit oder Gesundheit widmen sich die Konzepte häufig ausführlich der interkulturellen Öffnung. Das veranschaulicht die Wortwolke, die alle sonstigen Handlungsfelder enthält. Die Beschäftigten in den Amtsstuben sollen auf die Bedürfnisse aller Bewohner:innen reagieren können. Deshalb erhalten die Mitarbeiter:innen Fortbildungen zu interkultureller Kommunikation oder die Personalabteilungen werden dazu angehalten, bei Neueinstellungen auf Diversität zu achten. Auch Teilhabe erhält in einigen Konzepten ein eigenes Kapitel. Die Konzepte schlagen dort vor allem Begegnungs- und Partizipationsmöglichkeiten für die Einwohner:innen vor.

Sonstige Handlungsfelder teilhabeorientierter Integrationskonzepte nach Häufigkeit, 2021 (eigene Darstellung)



Ein Blick in die Umfragedaten des European Social Survey verrät, dass Eingewanderte seltener in Parteien oder anderen Organisationen mitarbeiten als Menschen ohne Migrationshintergrund. Auch kontaktieren sie seltener Politiker:innen oder nehmen an Unterschriftensammlungen teil. Dabei erlangen Menschen über politische Teilhabe das Gefühl, mitreden zu können, wenn es um ihre eigenen Lebensumstände geht und gemeinsam etwas bewegen zu können. Bei ihren Nachkommen fallen die Unterschiede häufig fast ganz weg.¹⁵

Von der Integration zur Teilhabe

Am 30. Januar 1991 tritt Helmut Kohl vor die Abgeordneten des Bundestages, um eine Regierungserklärung abzugeben. Die Bundesrepublik ist zu diesem Zeitpunkt erst seit wenigen Monaten ein vereintes Land. Was sie hingegen nicht ist: ein Einwanderungsland. So sieht es zumindest Kohl, der damalige Bundeskanzler.¹⁷ Er war mit dieser Haltung keine Ausnahme, weder in seiner Partei noch im Parlament. Und auch andere Regierungschefs wie Helmut Schmidt wehrten sich lange dagegen, die Realität im Land anzuerkennen.¹⁸ Dabei war im Ruhrgebiet oder auch in Stuttgart bereits seit Jahrzehnten nicht nur Deutsch, sondern auch Türkisch, Spanisch oder Arabisch zu hören, wenn man in der Schlange am Kiosk oder beim Bäcker stand.

Eine Haltung wie sie Kohl, Schmidt und auch viele andere Politiker:innen vertreten haben und teilweise bis heute vertreten,¹⁹ wirkt sich auch auf die öffentliche Debatte aus. In ihrem Verständnis bleibt Einwanderung eine Ausnahme. Integrationsangebote sind deshalb wichtig für diejenigen, die bereits gekommen sind, aber ein politischer Sonderbereich. Die Integrationsbemühungen von Bund, Ländern und Gemeinden nahmen deshalb lange Zeit ausschließlich Migrant:innen in die Pflicht. Eingewanderte und ihre Nachkommen sollten sich in die Mehrheitsgesellschaft eingliedern²⁰ und ihre „Integrationsdefizite“ ausgleichen. Was aber beispielsweise die vielzitierte „Leitkultur“ sein sollte, welche Werte und Normen abseits vom Grundgesetz zu ihr gehören, blieb

häufig vage.²¹ Als erfolgreich integriert galt gemeinhin, wer die Sprache erlernte, die Schule oder Fortbildung erfolgreich abschloss und einen Job fand.²² Doch egal wie hoch das Einkommen war oder wie lange die Menschen bereits in Deutschland lebten, sie blieben oftmals „die Ausländer“.

Dieses defizitäre Verständnis von Integration verwehrt Menschen mit Migrationshintergrund nicht nur die Anerkennung als gleichberechtigte Bürger:innen, sondern ist auch blind für die Erfahrungen von Menschen, die keine internationale Biografie aufweisen und trotzdem nicht in dieser Gesellschaft integriert sind. So mangelt es auch denjenigen an Teilhabemöglichkeiten, die etwa fernab der urbanen Zentren leben und vor Ort keine Aussicht auf ein einträgliches Einkommen haben. Viele ostdeutsche Bürger:innen machten nach der Einheit ähnliche Desintegrationserfahrungen wie Migrant:innen.²³ Doch seit Anfang der 2000er Jahre verändert sich das Integrationsverständnis allmählich.

Paradigmenwechsel: Integrationswird zu Gesellschaftspolitik

Im Juli 2001 stellt das vom damaligen Bundesinnenminister Otto Schily einberufene Expert:innengremium, die sogenannte Süssmuth-Kommission, in ihrem Abschlussbericht fest: Deutschland ist faktisch ein Einwanderungsland. Damit legte die Kommission die Grundlage für einen langfristigen Wandel in der Migrations- und Integrationspolitik. Drei Jahre später

schrrieb der damalige Zuwanderungsrat der Bundesregierung, dass Integration „eine allgemeine gesellschaftspolitische und keine spezifisch durch Migration bedingte Aufgabe [ist]. Der Integrationsprozess ist insbesondere dann erfolgreich, wenn sich Menschen mit und ohne Migrationshintergrund hinsichtlich ihrer Teilhabechancen (...) nicht mehr signifikant voneinander unterscheiden“.²⁴ Damit lenkte der Zuwanderungsrat den Fokus auf Teilhabe und spiegelt den Paradigmenwechsel wider, der sich seitdem in der Politik vollzogen hat.²⁵ Dieser scheint auch in den Einstellungen der Bevölkerung auf. In einer repräsentativen Umfrage forderten 2019 zwischen 40 und 55 Prozent der Befragten, dass der Staat auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt, in der Bildung sowie bei Behörden jegliche Benachteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen verhindern solle.²⁶

Die Landkreise und kreisfreien Städte haben früh begonnen, ein teilhabeorientiertes Integrationsverständnis in ihre Leitlinien oder Konzepte aufzunehmen. Viele orientieren sich insbesondere bei ihren übergreifenden Zielen und Zukunftsvisionen daran. Auch viele Migrations- und Integrationsforscher:innen sehen Vorteile darin, stärker auf die Teilhabe der Menschen zu schauen. So lasse sich mit diesem Verständnis die Vielfalt in der Bevölkerung besser erfassen. Denn weder sind die Alteingesessenen eine homogene Gruppe, noch sind es Eingewanderte.²⁷

3.3. Maßnahmen – Zusammenleben stärken und Strukturen öffnen

Nach Meinung von rund 62 Prozent der Menschen in Deutschland – ob mit oder ohne Migrationshintergrund – sollte es eine Selbstverständlichkeit sein, dass öffentliche Institutionen ihre Angebote in verschiedenen Sprachen anbieten. Zu diesem Ergebnis kommt eine repräsentative Umfrage aus dem Jahr 2018. Die Wissenschaftler:innen der Universität Bielefeld haben für das Projekt ZuGleich zwischen 2014 und 2018 drei Umfragen mit jeweils 1.000 bis 2.000 Teilnehmenden durchgeführt. Sie haben die Menschen gefragt, wie sie über Integration denken und was ihnen dabei wichtige Anliegen sind.²⁸ Die Ergebnisse sind auch deshalb interessant, weil sie darauf hinweisen, was die Verwaltungen vor Ort in Sachen Integration verbessern können. Informationen zu den Leistungen von Landkreisen und ihren zugehörigen Kommunen im Internet in mehreren Sprachen anzubieten, ist dabei nur eine von vielen Möglichkeiten.

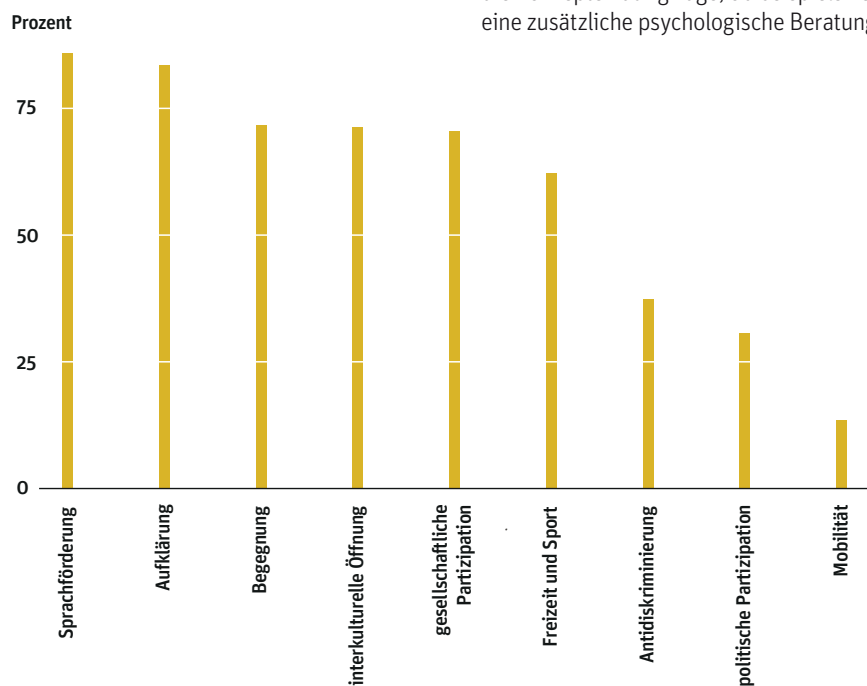
Neben einem mehrsprachigen Informationsangebot steht in vielen Konzepten der Spracherwerb im Vordergrund. In rund 86 Prozent der Dokumente nennen sie Maßnahmen, um etwa Kinder oder Mütter, die nur schlecht Deutsch sprechen, beim Spracherwerb zu unterstützen. Dass es nach wie vor einen Bedarf für diese Angebote gibt, zeigt auch das Integrationsmonitoring der Länder: 2015 erreichten in der neunten Jahrgangsstufe 37 Prozent der Schüler:innen mit und 57 Prozent ohne Migrationshintergrund den Regelstandard für Deutsch (Lesen).³⁰ Ähnlich häufig nehmen sich die Kreise vor, die Bürger:innen in den Kommunen besser über Beratungs- und Unterstützungsangebote zu informieren. Hier fordern die Verantwortlichen, was sich die Menschen auch in der Bielefelder Umfrage 2018 wünschten: Sie wollen die sprachliche Vielfalt in den Behörden abbilden, etwa durch Dometscher:innenpools, mehrsprachige Webportale und Informationsmaterialien.

Die bestehenden Beratungsangebote sollen aber auch besser zu den lokalen Bedarfen passen. Deshalb planen die Verantwortlichen in den Kreisen etwa Austauschrunden mit der Zivilgesellschaft, Engagierten oder stoßen partizipative Prozesse an. Beratung, Austausch, Information und Aufklärung enthalten die Konzepte in fast jedem Handlungsfeld. Deutlich mehr als die Hälfte der Kreise und Städte will zudem die Menschen vor Ort zusammenbringen und den Austausch anregen. Sie planen einzelne oder regelmäßige Feste und Kulturveranstaltungen oder versuchen Räume zu schaffen, in denen sich Nachbar:innen selbst organisieren können. Eine Mehrheit der Kreise will darüber hinaus das ehrenamtliche Engagement vor Ort fördern und durch Freizeit- und Sportaktivitäten den sozialen Zusammenhalt stärken.

Neben diesen Maßnahmen wollen die Landkreise und Städte häufig strukturelle Veränderungen vorantreiben und insbesondere die Verwaltung interkulturell öffnen. Vielerorts weiten die Autor:innen diese Maßnahme auf den Gesundheitsbereich, Wohnungsunternehmen sowie Parteien und Vereine aus. So sollen Alten- und Pflegeheime etwa Gebetsräume zur Verfügung stellen, die unterschiedlichen religiösen Ansprüchen genügen oder systematisch die Sprachkompetenzen ihrer Beschäftigten sammeln.

Von vielen Angeboten könnten alle profitieren

Inklusive Integrationskonzepte wollen tendenziell allen Bewohner:innen Teilhabe ermöglichen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen per se lassen allerdings oft nicht erkennen, an wen genau sie sich richten. Einerseits bleiben die Konzepte häufig vage, ob beispielsweise eine zusätzliche psychologische Beratung



Maßnahmen in teihabeorientierten Integrationskonzepten nach Häufigkeit, in Prozent, 2021 (eigene Darstellung)

in der Schule tatsächlich allen Schüler:innen offenstehen soll oder nur Eingewanderten. Selten verweisen sie explizit darauf, dass eine Maßnahme allen Menschen vor Ort offensteht. Andererseits richten sich viele Vorschläge hauptsächlich an Menschen, die neu in Deutschland ankommen. Dies lässt sich möglicherweise dadurch erklären, dass Eingewanderte zwar eine heterogene Gruppe bilden, aber oft vor ähnlichen Herausforderungen stehen – etwa bei der Anerkennung von Bildungs- oder Berufsabschlüssen oder beim

Spracherwerb.³¹ Allerdings dürften Menschen, die selbst eingewandert sind, auf andere Hürden treffen als jene, die bereits in der zweiten oder dritten Generation hier leben.³²

Einige Maßnahmen lassen dennoch klar erkennen, dass von ihnen alle profitieren können. Dazu zählen vor allem Vorschläge, die Bildung, Arbeit oder Wohnen betreffen. So sollen etwa zusätzliche Schulsozialarbeiter:innen mit den Jugendlichen Pläne für die Zeit nach der Schule schmieden und sie bei den Bildungsübergängen begleiten. Über Mentor:innenprogramme

wollen die Konzept-Autor:innen Lehrlinge unterstützen und somit verhindern, dass diese ihre Ausbildung vorzeitig abbrechen. Zudem wollen zahlreiche Landkreise und kreisfreie Städte für günstigen Wohnraum sorgen, um die Konkurrenz zwischen potenziellen Mieter:innen abzumildern und soziale Konflikte zu entschärfen. An diesem Beispiel wird deutlich: Derartige Maßnahmen helfen prinzipiell allen, die Unterstützung benötigen oder strukturell schlechtergestellt sind.

Die Kreise wollen vor allem fördern, informieren und beraten

Viele Landkreise und kreisfreie Städte nehmen sich einen umfassenden Maßnahmenkatalog vor, um ihre Integrationskonzepte in die Praxis zu tragen.²⁹ Sie wollen etwa gezielte Sprachkurse für Ältere anbieten, ein Frauenhaus interkulturell öffnen oder den Zugang zu Informationen vereinfachen. Doch die Auswertung legt auch Lücken frei. Während viele Maßnahmen in über der Hälfte der Konzepte vorkommen, schlugen nur 31 respektive 38 Prozent von ihnen konkrete Maßnahmen vor, um die politische Teilhabe oder die Antidiskriminierungsarbeit vor Ort zu fördern. Bereits die Auswertung der Handlungsfelder ließ das vermuten (► S. 18). Gerade Landkreise und kreisfreie Städte, die laut Cluster-Analyse mittlere oder geringe Teilhabechance bieten, schlugen rassismuskritische Fortbildungen vor oder wollen die politische Selbstorganisation von Menschen mit Migrationshintergrund stärken. Auch Maßnahmen, um die Mobilität der Bewohner:innen zu verbessern, sind seltener zu finden. In Konzepten aus städtischen Clustern kommt das Thema kaum vor. Dabei lebt soziale Teilhabe von Austausch und Begegnung. Wer nur über ein geringes Einkommen verfügt und kein Jobticket vom Arbeitgeber erhält, dürfte auch in der Stadt nur eingeschränkt mobil sein können.

Beispielmaßnahmen teilhabeorientierter Integrationskonzepte nach Themenbereichen, 2021

(eigene Darstellung)

Sprachförderung	Aufklärung, Beratung, Information	Begegnung	interkulturelle Öffnung	zivilgesellschaftliche Partizipation
<ul style="list-style-type: none"> • Bedarfe besser erfassen • neue, niedragschwellige Angebote schaffen • Angebote besser verzahnen • Elternangebote bereitstellen • Kurse für Frauen, Kinder, Jugendliche, Ältere, Geflüchtete anbieten 	<ul style="list-style-type: none"> • mehrsprachige Angebote und Informationen anbieten • Beratung effizienter gestalten • Verantwortlichkeiten abstimmen • psychologische Unterstützung für Schüler:innen anbieten und verstetigen • Angebote transparent machen • Ausbildungsbegleitung anbieten 	<ul style="list-style-type: none"> • Begegnungsanlässe schaffen (Nachbarschaftsfest) • Nachbarschafts- und Bürger:innendialoge durchführen • Kulturfeste organisieren • Internationales Café einrichten • interreligiöse Dialoggruppen anbieten • Netzwerke mit migrantischen Selbstorganisationen auf- und ausbauen 	<ul style="list-style-type: none"> • kreisweite Sprach- und Kulturmittlerpools aufbauen • Institutionen sprachsensibel weiterentwickeln • Antragsformulare übersetzen (mehrsprachig, einfache Sprache) • migrantische Selbstorganisationen in Altenhilfenetzwerke einbeziehen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ehrenamt ausbauen • Nachwuchs gewinnen • Engagierte fortbilden • Vereine interkulturell öffnen • einkommensabhängige Beiträge in örtlichen Vereinen einführen • Anreize wie Fahrradverleih, Vereinsbusse bereitstellen

4

FAZIT UND AUSBLICK

Teilhabeorientierte Integrationskonzepte sind unter Landkreisen und kreisfreien Städten inzwischen weit verbreitet. Allerdings gehen Anspruch und Pläne zur Umsetzung oft auseinander: Während viele Konzepte Integration inklusiv verstehen, richten sich die Maßnahmen nur selten explizit an die gesamte Bevölkerung. Gerade wo die Teilhabechancen gering sind, könnten inklusive Konzepte Verbesserungen für viele Menschen anstoßen und so helfen, die Auswirkungen des demografischen Wandels zu bewältigen. Diese Chance gilt es künftig noch stärker zu nutzen.

Integrationskonzepte sind inzwischen fester Bestandteil im Werkzeugkoffer von Landkreisen und kreisfreien Städten. Die Auswertung unserer Recherche zeigt, dass über die Hälfte ihre Integrationsbemühungen bereits systematisiert haben. 221 von 401 Kreisen haben eigens dafür ein Konzept erstellt. Insgesamt 149 Landkreisen und kreisfreien Städten geht es dabei um ein umfassenderes Verständnis von Integration. Dieses schließt nicht nur Menschen mit Migrationshintergrund ein, sondern alle, denen Hürden im Weg stehen, um an der Gesellschaft teilzuhaben. Solche teilhabeorientierten Integrationskonzepte liegen dabei eher in urbanen Regionen vor, während sie auf dem Land seltener sind.

Die für dieses Papier durchgeführten Recherchen und Analysen sind dabei eine Momentaufnahme. Viele Kreise und kreisfreie Städte erarbeiten aktuell neue Konzepte oder schreiben ihre bestehenden fort. Dies konnten wir anekdotisch von zahlreichen Land:rätinnen, Integrationsbeauftragten und anderen Praktiker:innen erfahren, mit denen wir während der Recherche in Kontakt standen.

Das Zeitfenster steht offen

Seit 2015 erleben die Integrationskonzepte ihren „zweiten Frühling“, nachdem Mitte der 2000er schon einmal zahlreiche Kreise ein Konzept beschlossen hatten.¹ Die Verantwortlichen sehen entsprechend vielerorts, wie die Verwaltungen sich in den vergangenen Jahren für eine Integrationspolitik mit Konzept öffnen.

Dass sich viele Landkreise und kreisfreie Städte nach 2015 an die Arbeit gemacht haben, dürfte verschiedene Gründe haben: Viele Regionen, die bislang kaum Erfahrungen mit Eingewanderten hatten, mussten nun die Integration von Schutzsuchenden organisieren. Auch dort, wo es bereits Konzepte gab, mussten diese überarbeitet werden, um der neuen Situation gerecht zu werden und den Verantwortlichen wurden die Herausforderungen bei der Integration schlicht stärker bewusst.² Ebenso könnte das Engagement zahlreicher Bürger:innen die Verwaltungen darin bestärkt haben, die lokale Integrationspolitik zu überarbeiten.

Doch nicht überall konnten Landkreise und kreisfreie Städte ihre neuen Pläne direkt umsetzen. Mancherorts fehlte ein Kreistagsbeschluss, anderswo mangelte es an Personal, um einen Prozess in Gang zu setzen. Zudem zeigt die Auswertung, dass der Weg bis zu einem Integrationskonzept mitunter mehrere Jahre dauern kann. Dennoch dürfte die Offenheit, (teilhabeorientierte) Konzepte zu erstellen, vielerorts noch anhalten. Diesen Eindruck konnten wir zumindest aus dem Austausch mit den Verantwortlichen gewinnen.

Mit Integrationspolitik den demografischen Wandel gestalten

Für die Kreise kann teilhabeorientierte Integrationspolitik eine Bewältigungsstrategie im demografischen Wandel darstellen, wenn sie etwa alle Einwohner:innen darin stärkt, Verantwortung für sich und das Gemeinwesen zu übernehmen. Deshalb lohnt es sich für Kreise, Maßnahmen vorzuschlagen, von denen alle Einwohner:innen profitieren. Das bedeutet nicht, dass migrationspezifische Maßnahmen wie Sprachkurse oder etwa kultursensible Alten- und Pflegearbeit hinfällig werden. Vielmehr haben zahlreiche Maßnahmen in Lebensbereichen wie Bildung, Arbeit oder Wohnen das Potenzial, mehr Menschen zugutezukommen, die Unterstützung benötigen: So dürfte es nicht nur jungen eingewanderten Menschen helfen, wenn sie sich beim Übergang von Schule zu Ausbildung oder Studium an eine verlässliche Begleitperson wenden können. Dieses Potenzial gilt es auszuschöpfen.

Stellen Kreise ihre Integrationsarbeit unter das Motto *Alle sollen teilhaben*, dann kann ihnen dies auf zwei Wegen helfen, mit demografischen Veränderungen wie Alterung, Zuwanderung oder ausgedünnter Versorgungsstruktur umzugehen: Erstens können teilhabeorientierte Integrationskonzepte ein zugewanderungsfreundliches Klima vor Ort fördern. Sie tragen etwa dazu bei, dass alle Menschen mit Unterstützungsbedarf die Hilfen erhalten, die sie benötigen, um an der Gesellschaft teilzuhaben. So entziehen sie Neiddebatten in der Gesellschaft den Nährboden. Damit erhalten oder steigern sie vermutlich auch die Attraktivität ihrer Ortschaften. Gerade Regionen, die mit Abwanderung und Alterung zu kämpfen haben, brauchen Neubürger:innen, um Schulen zu erhalten oder Schwimmbäder vor der Schließung zu bewahren.

Zweitens können Integrationskonzepte bei den Bewohner:innen Selbstwirksamkeit und Verantwortung für das Gemeinwesen fördern, wenn sie die Teilhabe von allen stärken. Wenn sich die Menschen als gleichberechtigter Teil der Stadt- oder Dorfgesellschaft begreifen und von anderen so anerkannt werden, die sozioökonomischen Unterschiede nicht zu groß ausfallen und sie das Gefühl haben, (gemeinsam) etwas bewegen zu können, dann engagieren sie sich gerne. Sie entwickeln gemeinsam neue Ideen, wie sie mit Leerstand umgehen wollen, setzen sich für einen interkulturellen Quartierstreff für Ältere ein, packen im Dorfladen mit an, um die Grundversorgung vor Ort zu sichern oder organisieren Fahrgemeinschaften und Bürgerbusse, wo es sonst keinen öffentlichen Nahverkehr mehr gibt.^{3, 4, 5, 6}

Gerade in Regionen mit bislang geringen oder eingeschränkten Teilhabechancen könnten Integrationskonzepte so zu Verbesserungen beitragen, wenn sie vermehrt alle Bewohner:innen in den Blick nehmen. Doch die Auswertung nach Teilhabe-Clustern zeigt keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Teilhabechancen und dem Vorliegen von inklusiven Integrationskonzepten. Zwar finden sich tendenziell etwas mehr solcher Dokumente an Orten, wo die Teilhabechancen gering sind, ihre Anzahl unterscheidet sich trotzdem eher geringfügig von den besser situierten Landstrichen. Das bedeutet: Bislang ist dieses politische Instrument nicht überall dort angekommen, wo es großes Verbesserungspotenzial entfalten könnte – in Landkreisen und kreisfreien Städten mit klammen Kassen, wo die jungen Einwohner:innen früh abwandern.

Teilhabe muss mehr als ein Slogan sein

Doch nicht die Konzepte allein, sondern vor allem die alltägliche Praxis vor Ort entscheidet darüber, ob alle Bewohner:innen in ihrer individuellen Teilhabe am Gemeinwesen gestärkt werden. Von ihr hängt es also ab, ob Integrationskonzepte dabei helfen, den demografischen Wandel zu bewältigen.

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 sie sich 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 spiegeln aber nicht immer den inklusiven Anspruch wider, den sich die Konzepte auf die Fahnen schreiben. Oftmals richten sich die Maßnahmen doch in erster Linie an Menschen mit internationaler Biografie oder die Zielgruppe bleibt vage. Zudem müssen die Kreise nicht alle Maßnahmen umsetzen, die sie schriftlich festgehalten haben und können die Leitlinien mit einem gewissen Spielraum für sich auslegen. Deshalb ist der Blick in die Praxis umso wichtiger.

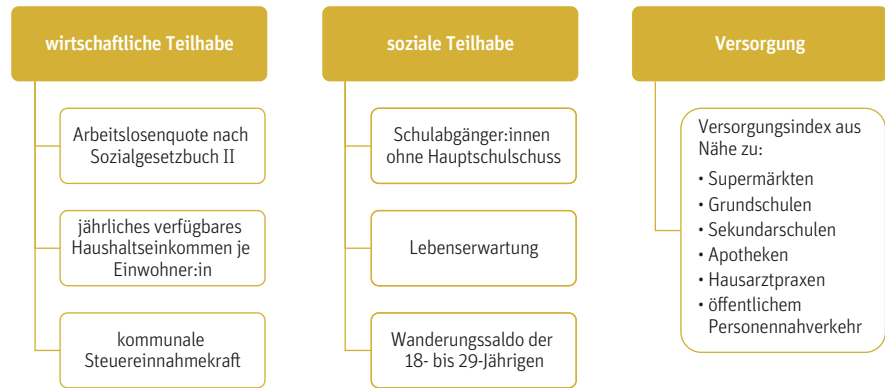
Hier knüpft das Gesamtprojekt an, von dem dieses Papier ein Teil ist. In der zweiten Projektphase steht die konkrete Arbeit vor Ort im Fokus. Die zweite Forschungsphase untersucht, wie es Kommunen gelingt, einen teilhabeorientierten Ansatz in der Integrationsarbeit umzusetzen und wie sich dies auf das Zusammenleben auswirkt. Dazu werden etwa sechs Landkreise und kreisfreie Städte ausgewählt, in denen einzelne Kommunen über einen Zeitraum von anderthalb Jahren begleitet werden. In den rund zwölf Gemeinden werden die Mitarbeiter:innen des Berlin-Instituts regelmäßig die Sichtweisen und Erfahrungen der zentralen Akteure in der Integrationsarbeit vor Ort erheben.

METHODIK

Clusteranalyse

■ **Datengrundlage:** Wir haben die 401 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland mit Hilfe einer Clusteranalyse in sechs Gruppen eingeteilt. Die Analyse umfasst sieben Indikatoren, die auf gesellschaftliche Teilhabechancen schließen lassen. Die Indikatoren „Lebenserwartung“ sowie die in den Versorgungsindex eingeflossenen Daten stammen vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, die restlichen Indikatoren „Kommunale Steuereinnahmekraft“, „SGB II-Quote der unter 65-Jährigen“, „Schulabgänger:innen ohne Hauptschulabschluss“, „jährliches verfügbares Haushaltseinkommen je Einwohner:in“ und „Wanderungssaldo der 18- bis 29-Jährigen“ wurden von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder bereitgestellt.

■ **Bezugsjahr:** Die Indikatoren der Clusteranalyse geben ein möglichst aktuelles Bild der Teilhabesituation wieder. Die zuletzt veröffentlichten Daten für die Indikatoren „SGB II-Quote“, „verfügbares Haushaltseinkommen“ und „Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss“ stammen aus 2019, für „kommunale Steuereinnahmekraft“ und „Haushaltseinkommen“ aus 2018 und für



„Lebenserwartung“ aus 2017. Beim Indikator „Wanderungssaldo“ haben wir den Mittelwert der Jahre 2015 bis 2019 berechnet. Der Versorgungsindex gibt die Anzahl ausgewählter Versorgungseinrichtungen an, die im jeweiligen Kreis im Schnitt weniger als 1.000 Meter entfernt vom Wohnort liegen: Ärzte (2015) Grundschulen (2015-2016), Oberschulen (2016-2017), Apotheken und Supermärkte (2017) sowie Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs mit mindestens zehn Abfahrten am Tag (2018). Ende 2016 fusionierte der bisherige Landkreis Göttingen mit dem Kreis Osterode am Harz zum neuen Landkreis Göt-

tingen. Die Daten, die vor der Fusion in den beiden ursprünglichen Landkreisen erhoben wurden, haben wir entsprechend der Einwohnerzahl gewichtet zusammengeführt.

■ **Methode:** Als Vorbereitung für die Clusteranalyse haben wir alle Indikatoren mittels einer z-Transformation standardisiert. Zur Bestimmung der Clusteranzahl und der Identifikation von Ausreißern haben wir danach eine hierarchische Clusteranalyse nach dem Ward-Verfahren mit dem hierzu passenden quadratischen euklidischen Distanzmaß durchgeführt. Allen Indikatoren wurde dabei das gleiche Gewicht zugeschrieben. Nach einer Betrachtung der Ergebnisse hinsichtlich ihrer Interpretierbarkeit haben wir die Zahl der Cluster auf sechs festgesetzt.

Die ermittelten Cluster bieten Leser:innen eine Orientierung, um die gesellschaftlichen Teilhabechancen in den Landkreisen und kreisfreien Städten einzuordnen. Sie sind jedoch nur eine von mehreren Möglichkeiten zur Klassifizierung. Andere Indikatoren, methodische Abwandlungen oder ein anderer Beobachtungszeitraum hätten das Ergebnis abwandeln können. Zudem befinden sich einige Kreise oder Städte am „Rand“

Indikatoren für die Auswertung der Integrationskonzepte

Inhaltlich	Formal
<ul style="list-style-type: none"> ■ Integrationsverständnis ■ Handlungsfelder ■ Maßnahmen ■ Einbindung der Gesamtbevölkerung ■ Berücksichtigung einzelner Bevölkerungsgruppen (z.B. Frauen, Senior:innen) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Integrationskonzept vorhanden ■ Titel ■ Veröffentlichungsjahr der aktuellen Version

einer Gruppe und hätten unter geringfügig veränderten Umständen auch einer anderen Gruppe zugeordnet werden können. Angesichts der genannten Limitierungen bietet die gewählte Methode ein Höchstmaß an Präzision bei gleichzeitiger Interpretierbarkeit der Ergebnisse.

Dokumentenanalyse

Es gibt keine zentralen Angaben und nur wenige Studien zur Verbreitung von Integrationskonzepten in Deutschlands Regionen.¹ Deshalb haben wir für dieses Papier in einer Online-Recherche alle frei verfügbaren Integrationskonzepte in Landkreisen und kreisfreien Städten erfasst. Damit wollen wir möglichst umfassend die lokale Integrationsarbeit analysieren. Die Kreisebene eignet sich, da diese insbesondere in ländlichen Regionen häufig die konzeptionelle Integrationsarbeit für ihre angehörigen Kommunen übernehmen.²

Konnten wir für einen Landkreis oder eine kreisfreie Stadt kein Konzept finden, hatten aber Anhaltspunkte aus Medienberichten oder Expert:innengesprächen, dass ein solches vorliegt, haben wir die jeweiligen Kreise kontaktiert. Wir gehen deshalb davon aus, dass wir die große Mehrheit der existierenden Konzepte auf Kreisebene erfasst haben. Allerdings können wir nicht ausschließen, dass einige Landkreise oder kreisfreie Städte ein Konzept haben, zu dem wir aber keine Anhaltspunkte finden konnten. Schon in diesem Jahr dürften noch einige Integrationskonzepte hinzukommen. Die Recherchen haben ergeben, dass die Kreise und kreisfreien Städte derzeit vielerorts an neuen Konzepten arbeiten.

Aus allen vorliegenden Dokumenten haben wir die Daten zu zwölf Indikatoren erhoben. Die Auswahl der Indikatoren haben wir auf Grundlage der vorhandenen Literatur getroffen und nach einer Testauswertung von rund 15 Konzepten noch ergänzt. Acht Indikatoren haben wir für dieses Papier deskriptiv ausgewertet. Die anderen vier haben nicht ausreichend Datenmaterial hervorgebracht.

QUELLEN

1. Alle wollen gut leben

- ¹ Forschungsgruppe Wahlen (2021). Politbarometer 21.01.2000 bis 13.08.2021. Wichtige Probleme in Deutschland - I. bit.ly/3l9m2Bs.
- ² 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.; Dähler, S., Slupina, M., Sütterlin, S., Carrasco Heiermann, A., Sixtus, F., Hinz, C. et al. (2020). Vielfalt der Einheit. Wo Deutschland nach 30 Jahren zusammengewachsen ist (Originalausgabe). Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- ³ S. Endnote 2.
- ⁴ 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.
- ⁵ S. Endnote 2.
- ⁶ Deutscher Städtetag (2021). Kommunen brauchen dringend Hilfe – über 9 Milliarden Euro weniger als vor Corona erwartet: Deutscher Städtetag. Pressemeldung. bit.ly/3BHCgYh (06.07.21).
- ⁷ Bundesfinanzministerium (2021). Ergebnisse der 160. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12. Mai 2021 - Videokonferenz. bit.ly/2Wq1E50 (06.07.21).
- ⁸ Raffer, C. & Scheller, H. (2021). KfW-Kommunalpanel 2021 (KfW Research). Frankfurt. bit.ly/3i5oLkO.
- ⁹ Schammann, H. (16.12.20). Der „local turn“ in der Migrations- und Asylpolitik | bpb. Bundeszentrale für politische Bildung. bit.ly/3ylSifb (01.07.21).
- ¹⁰ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021). Experimenteller Wohnungs- und Städtebau - Wie können Kommunen für qualifizierte Zuwanderer attraktiv werden? bit.ly/3rChq8k (05.07.21).
- ¹¹ Sachverständigenrat für Integration und Migration (2021). Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht. Berlin.
- ¹² Faus, R. & Storks, S. (2019). Das pragmatische Einwanderungsland. Was die Deutschen über Migration denken. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- ¹³ Leifels, A. (2019). Erwerbsbevölkerung sieht Bedarf an ausländischen Fachkräften – Unterschiede nach Bildung, Einkommen und Region. KfW Research. Fokus Volkswirtschaft. (246).
- ¹⁴ Alin, S., Bukow, S., Faus, J., John, S. & Jurrat, A. (2021). Beleidigt und bedroht. Arbeitsbedingungen und Gewalterfahrungen von Ratsmitgliedern in Deutschland (Schriften zur Demokratie Nr. 59). bit.ly/3l180Sp.
- ¹⁵ Piron, R. (2018). Morddrohung gegen Geisel – Wie schützen wir Politiker?. KOMMUNAL. Berlin. bit.ly/3iLtYpK.
- ¹⁶ Mitteldeutscher Rundfunk (2019). Bürgermeisterin von Arnsdorf gibt nach rechtsradikaler Hetze auf. bit.ly/3BKtEQU.

- ¹⁷ Köpping, P. (2018). „Integriert doch erst mal uns!“. Eine Streitschrift für den Osten. Berlin: Ch. Links Verlag.
- ¹⁸ Stadt Delmenhorst (2020) Integrationskonzept der Stadt Delmenhorst. Delmenhorst.
- ¹⁹ S. Endnote 4; Dähler, S., Carrasco Heiermann, A., Sütterlin, S., Slupina, M. & Sixtus, F. (2020). Vielfalt der Einheit. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- ²⁰ 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.

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 Slupina, M., Dähler, S., Reibstein, L., Amberger, J., Sixtus, F., Grunwald, J. et al. (2019). Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- ³ OECD (2019). PISA 2018 Ergebnisse, Ländernotiz Deutschland. Paris.
- ⁴ Beigang, S., Fetz, K., Kalkum, D. & Otto, M. (2017). Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung. Baden-Baden: Nomos.
- ⁵ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018). Realsteuervergleich. Tabelle 71231-01-03-4. www.regionalstatistik.de/.
- ⁶ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019). Personen in Bedarfsgemeinschaften nach Geschlecht, Nationalität, Alter und Erwerbsfähigkeit des Leistungsberechtigten. Tabelle 22811-02-02-4. www.regionalstatistik.de/.
- ⁷ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019). Statistik der allgemeinbildenden Schulen. Tabelle 21111-02-06-4. www.regionalstatistik.de/.
- ⁸ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Verfügbares Einkommen in EUR je Einwohner. Tabelle 82411-01-03-4. www.regionalstatistik.de/.
- ⁹ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019). Zu- und Fortzüge nach Altersgruppen (über die Kreisgrenzen). Tabelle 12711-04-02-4. www.regionalstatistik.de/.
- ¹⁰ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015-2019). Indikatoren zur Nahversorgung. Bonn. www.bbsr.bund.de/.
- ¹¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017). Lebenserwartung neugeborener Mädchen/neugeborener Jungen – Landkreise und kreisfreie Städte. Bonn. www.bbsr.bund.de/.
- ¹² Statistisches Bundesamt (2020). Ausländerstatistik nach Herkunftsland. Tabelle 12521-0003. www-genesis.destatis.de/.
- ¹³ Weidinger, T. & Kordel, S. (2020). Perspektive Geflüchteter auf das Leben auf dem Land. www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoersiers/308041/perspektive-gefluechteter-auf-das-leben-auf-dem-land (23.06.21).
- ¹⁴ Deutscher Bundestag (2018). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Filiz Polat, Luise Amtsberg, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/410 – Zur Wohnsitzregelung für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte. Drucksache 19/1608. dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/016/1901608.pdf (23.06.21).
- ¹⁵ Statistisches Bundesamt (2020). Ausländerstatistik nach Kreisen. Tabelle 12521-0040. www-genesis.destatis.de/.
- ¹⁶ Alle Abbildungen zu den Integrationskonzepten beruhen auf der Datenerhebung auf Kreisebene (► Methodik, S. 26).
- ¹⁷ Duisburg am Rhein (2016). Kommunales Integrationskonzept Duisburg 2016. Duisburg.
- ¹⁸ Gesemann, F. (2020). Kommunale Integrationspolitik in Deutschland: Teilhabe vor Ort ermöglichen. bit.ly/3yaOOHP (28.06.21).
- ¹⁹ Damm, A.-C. (2019). Teilhabe und Vielfalt vor Ort - kommunale Integrationskonzepte in Deutschland (Policy Paper): Mercator Forum Migration und Demokratie.
- ²⁰ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018). Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018.
- ²¹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020). Zusammenrücken in Zeiten der Distanz. SVR-Integrationsbarometer 2020. Berlin.
- ²² Münch, C. & Schreiner, F. (2019). Kurz-Expertise. Kommunale Integrationspolitik: Zusammenarbeit von Landkreisen und angehöriger Gemeinden sowie Städten stärken. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- ²³ S. Endnote 15.
- ²⁴ Filsinger, D. & Gesemann, F. (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.
- ²⁵ 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).
- ²⁶ S. Endnote 22.
- ²⁷ S. Endnote 18.
- ²⁸ S. Endnote 12.
- ²⁹ Es handelt sich nur um die zuletzt veröffentlichten Integrationskonzepte je Landkreis oder kreisfreie Stadt.
- ³⁰ S. Endnote 20.
- ³¹ Ministerium für Soziales und Integration Hessen (2018).

Vielfältige Fördermöglichkeiten im Landesprogramm WIR. bit.ly/3xcn1mW (27.07.21).

³² S. Endnote 24.

³³ S. Endnote 24.

³⁴ S. Endnote 20.

³⁵ Bundeszentrale für politische Bildung (2010). Erstes „Gastarbeiter-Abkommen“ vor 55 Jahren (Politik - Hintergrund aktuell). bit.ly/3rAmZnI (28.06.21).

³⁶ Abou Taam, M. (2017). Teilhabe und Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund als notwendige Bedingung für eine moderne pluralistische Gesellschaft. In E. Diehl (Hrsg.), Teilhabe für alle?! Lebensrealitäten zwischen Diskriminierung und Partizipation, S. 206–223. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

³⁷ S. Endnote 18.

³⁸ Bundeszentrale für politische Bildung (2010). Berlin diskutiert über Integrationsgesetz. bit.ly/3f1GfoZ (25.06.21).

³⁹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration & SVR Forschungsbereich (2017). Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich. Verlin. www.svr-migration.de/publikationen/integrationsgesetze/.

⁴⁰ S. Endnote 20.

⁴¹ S. Endnote 20.

⁴² S. Endnote 24.

⁴³ Region Hannover Koordinierungsstelle Integration (2016). Vielfalt und Zusammenhalt. Integrationskonzept der Region Hannover. Hannover.

⁴⁴ S. Endnote 22.

3. Große Ziele, durchmischte Pläne

¹ El-Mafaalani, A. (2018). Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt (2. Auflage). Köln: Kiepenheuer & Witsch.

² ZEIT Online & dpa (15.06.21). Gendern: Hamburger Senat ermöglicht gendersensible Sprache in der Verwaltung. Die Zeit. bit.ly/2VbzCti (02.07.21). Siehe ebenfalls: Frankfurter Allgemeine Zeitung (2020). Knorr benennt „Zigeunersauce“ um. Frankfurt. bit.ly/3iRlEov.

³ Rbb24 (2021). Senatorin schlägt Migrationsquote im öffentlichen Dienst vor. Berlin. bit.ly/3zGebQa (02.07.21).

⁴ Foroutan, N. (2018). Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie. Berlin: Transkript.

⁵ Sachverständigenrat für Integration und Migration (2021). Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht. Berlin.

⁶ Duisburg am Rhein (2016) Kommunales Integrationskonzept Duisburg 2016. Duisburg. <https://bit.ly/2Vv4eGR>.

⁷ Darin ähneln die Kreiskonzepte vielen kommunalen Pendants. Siehe dazu: Krüger, K. (2016). Integration oder der Umgang mit Vielfalt - kommunale Integrationskonzepte in Deutschland. Eine Dokumentenanalyse (vhw werkSTADT Nr. 10).

⁸ 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-migrantische Ansätze“ vorgeschlagen. Sie merken allerdings selbst an, dass die Kategorien nicht trennscharf

sind. Siehe dazu Filsinger, D. & Gesemann, F. (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. Dieses Papier bezieht sich deshalb auf den grundlegenden Unterschied zwischen individueller/gruppenspezifischer und gesamtgesellschaftlicher Integration.

⁹ Für eine Übersicht verschiedener Integrationstheorien siehe: Koch, U. (2018). Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik. Was ist eigentlich „Integration“ und wie funktioniert sie? Ein Überblick über zentrale Integrationskonzepte und ihren Einfluss auf die Integrationspolitik., Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn, Berlin. bit.ly/3yaOYP1.

¹⁰ Landratsamt Kitzingen (ohne Jahr). Das Leitbild Integration des Landkreises Kitzingen. Kitzingen. bit.ly/3zEU3Ob.

¹¹ Seestadt Bremerhaven (2020). 2. Bremerhavener Integrationskonzept. Integration gemeinsam gestalten. Bremerhaven. bit.ly/3727rjO.

¹² Kreis Dithmarschen (2018). Handlungskonzept Integration. Heide. bit.ly/3l9lfe.

¹³ Gestrung, P. (2014). Widersprüche und Ambivalenzen kommunaler Integrationskonzepte. In P. Gans (Hrsg.), Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration, S. 311–326. Hannover: Verl. d. ARL. bit.ly/3zxxzsvg.

¹⁴ S. Endnote 7.

¹⁵ Auswertung der ESS-Daten in: S. Endnote 5.

¹⁶ Statistisches Bundesamt (2019). Migration und Integration. Integrationsindikatoren 2005-2017. Indikator 5.2: Senkung der Zahl der ‚Working Poor‘. Anteil der arbeitsfähredeten Erwerbstätigen, in Prozent. Wiesbaden. bit.ly/3BOS0sE.

¹⁷ Deutscher Bundestag (1991). Stenographischer Bericht. 5. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 30. Januar 1991. Plenarprotokoll 12/5. Bonn. dserver.bundestag.de/btp/12/12005.pdf.

¹⁸ SPIEGEL (2004). Empörung über Schmidts Multikulti-Schelte. bit.ly/37aoPJS.

¹⁹ Siehe etwa: Redaktionsnetzwerk Deutschland (2021). „Genuines deutsches Volk“ – Hamburger CDU-Politiker empört mit Aussage zu Einwanderung. Hannover. bit.ly/3ychiyP.

²⁰ Foroutan, N. (2015). Einleitung. Bundeszentrale für politische Bildung (Kurzdossiers: Zuwanderung, Flucht und Asyl: Aktuelle Themen.). Berlin, Bonn. bit.ly/2UW0VIn.

²¹ Siehe beispielhaft: Merz, F. (2000). Einwanderung und Identität, DIE WELT. bit.ly/3BPGkGq.

²² So sollte den ALLBUS-Daten zufolge auch von diesen Faktoren abhängen, ob Eingewanderte eingebürgert werden können. Siehe Auswertung in: S. Endnote 5.

²³ Foroutan, N., Kalter, F., Canan, C. & Simon, M. (2019). Ost-Migrantische Analogien I. Konkurrenz um Anerkennung, DeZIM-Institut. Berlin. bit.ly/377dz9X.

²⁴ Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004). Migration und Integration - Erfahrungen nutzen, Neues wagen (S.233-234). Nürnberg.

²⁵ Foroutan, N. (2015). Paradigmentwandel, Bundeszentrale für politische Bildung (Kurzdossiers: Zuwanderung, Flucht und Asyl: Aktuelle Themen.). Berlin, Bonn. bit.ly/3zKXX8r.

²⁶ Kober, U. & Kösemen, O. (2019). Willkommenskultur zwischen Skepsis und Pragmatik. Deutschland nach der „Fluchtcrise“. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

²⁷ Georgi, V. B. (2015). Integration, Diversity, Inklusion. Anmerkungen zu aktuellen Debatten in der deutschen Migrationsgesellschaft. DIE Magazin. (II), S. 25–27.

²⁸ Zick, A. & Preuß, M. (2018). Einstellungen zur Integration in der deutschen Bevölkerung - Dritte Erhebung im Projekt „ZuGleich - Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit“, Stiftung Mercator. Essen, Bielefeld.

²⁹ Die Konzepte unterscheiden sich vor allem in der Form: Einige Kreise und Städte skizzieren in wenigen Stichworten grob ihre Ideen. Andere weisen in den Konzepten für jede vorgeschlagene Maßnahme bereits die Verantwortlichkeiten zu. Teilweise enthalten die Dokumente sogar grobe Zeitpläne.

³⁰ Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen, IQB-Bildungstrend & Integrationsmonitoring der Länder 2019 / 2020 (2020). D2a Schülerkompetenzen - Erreichen der Regelstandards in Mathematik und Deutsch (Lesen) 2009 – 2018 nach Jahrgangsstufe und Migrationsstatus. Düsseldorf. bit.ly/3rCpea1.

³¹ S. Endnote 5.

³² Collett, E. & Petrovic, M. (2014). The future of immigrant integration in Europe: Mainstreaming approaches for inclusion., Migration Policy Institute Europe. Brussels.

4. Fazit

¹ Siehe S.48 in Schammann, H. (2020). Kommunen in der Pflicht? Fluchtzuwanderung als Innovationsmotor für kommunale Integrationspolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte. (30-32), S. 45–52. bit.ly/3BI4wu2.

² S. Endnote 1.

³ Slupina, M., Sütterlin, S. & Klingholz, R. (2015). Von Hürden und Helden. Wie sich das Leben auf dem Land neu erfinden lässt. Berlin: Berlin Institut f. Bevölkerung u. Entwicklung / Berlin Institute for Population and Development. www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Von_Huerden_und_Helden/BI_HuerdenUndHelden_Online-1.pdf.

⁴ Ohne Autor (2020). Kommunale Innovation. Altersfreundlichkeit in Zeiten der Pandemie. Hamburg, Berlin.

⁵ Kuhn, E. & Klingholz, R. (2013). Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin: Berlin-Inst. für Bevölkerung und Entwicklung.

⁶ 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.

Methodik

¹ 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).

² Damm, A.-C. (2019). Teilhabe und Vielfalt vor Ort - kommunale Integrationskonzepte in Deutschland (Policy Paper): Mercator Forum Migration und Demokratie.

Berlin-Institut

für Bevölkerung und Entwicklung
Schillerstraße 59
10627 Berlin

www.berlin-institut.org

gefördert von der

STIFTUNG
MERCATOR

ISBN: 978-3-946332-64-0