



September 2022



Integration von Geflüchteten in Kleinstädten, Mittelstädten und Ländlichen Räumen: Lokale Politikansätze & Politikgestaltung im Mehrebenensystem
Länderbericht 1 für Deutschland



Friederike Enßle-Reinhardt,
Hanne Schneider,
Birgit Glorius

Technische Universität
Chemnitz



<https://whole-comm.eu>

Zusammenfassung

Der Bericht befasst sich mit politischen Ansätzen in Bezug auf die Integration von Geflüchteten seit 2014¹ und den Beziehungen zwischen (politischen) Akteuren auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen in sechs Fallstudienorten in Deutschland. Die Erkenntnisse basieren auf Dokumentenanalysen und Expert*innen-Interviews mit 98 Akteur*innen aus Politik, Verwaltung, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft, die 2021/22 in den ausgewählten Gemeinden geführt wurden. Der deutsche Kurzbericht gibt übergreifend Einblicke in integrationsleitende Orientierungen sowie Ansätze der lokalen Integrationspolitik und gibt einen kurzen Überblick über die konzeptionelle und methodische Herangehensweise der Forschung. Detaillierte Beschreibungen der lokalen Situationen und Integrationsansätze finden sich im englischsprachigen Bericht ([Download](#)).

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass sich alle untersuchten Gemeinden aktiv in die Aufnahme und Integration von Geflüchteten eingebracht haben, entweder durch die Entwicklung neuer Unterstützungsangebote oder durch die Intensivierung bestehender Programme. Allerdings geschieht dies in den einzelnen Bundesländern aufgrund von **bundeslandspezifischen Finanzierungsprogrammen, politischer Ausrichtung und unterschiedlich intensiven Verbindungen von Landespolitik und lokaler Politik** unter verschiedenen Voraussetzungen. Kreisangehörige Gemeinden haben nur begrenzte Spielräume für die Umsetzung ihrer Ideen, da Entscheidungskompetenzen auf Landkreisebene liegen. Dieser Spielraum wird durch die lokale Politik, aber auch dritte Akteure (z.B. NGOs, Anbieter sozialer Dienste) auf unterschiedliche Weise genutzt.

Akteure aus Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft entwickeln als relevanter Teil der Integrationsarbeit abhängig von der Gemeindegröße und der finanziellen und administrativen Ausstattung und wirtschaftlichen Situation eigene Unterstützungsstrukturen. Beziehungen zu übergeordneten Politikebenen (ggf. Kreis, Land, Bund, EU) sind insbesondere in Hinblick auf Förderinstrumente wichtig. **Im Vergleich zu den Jahren 2014 bis 2016, lässt sich weniger Austausch und Netzwerkbeziehungen** zu diesen Ebenen feststellen. Die untersuchten Gemeinden konzentrieren sich vorwiegend auf die Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren und Angelegenheiten vor Ort.

Ein relevanter Faktor für die Umsetzung von integrationspolitischen Maßnahmen sind **Strukturmerkmale der Gemeinden, wie etwa die demographische Situation oder Wirtschaftsstruktur**, die z.B. Einfluss auf den verfügbaren Wohnraum haben. In kleineren bzw. ländlichen Fallstudienorte fehlen aufgrund geringer Zahlen von Migrant*innen häufig **die relevanten Infrastrukturen** vor Ort (z.B. Sprachkurse, Migrationsberatung). Die Effekte dessen können aber lokal stark variieren – je nach Lage im Landkreis oder Nähe zu Großstädten. Auch eine engagierte Zivilgesellschaft kann hier fehlende Regelstrukturen ausgleichen. Parteipolitische Positionierungen spielen hingegen eine weniger große Rolle auf lokaler Ebene, sondern vielmehr **das individuelle Engagement und die Motivation von Handlungsträger*innen**.

¹ Die Forschung wurde im Herbst/Winter 2021/22 durchgeführt und konnte daher die Ankunft von Geflüchteten aus der Ukraine nicht berücksichtigen. Der Forschungsbericht zu sozialen Beziehungen und persönlichen Einstellungen (Veröffentlichung im Winter/Frühjahr 2022/23) nimmt diese Entwicklung mit auf.

Ein weiteres zentrales Ergebnis ist **die lokale Erfahrung mit migrationsbezogener Diversität**, z.B. durch frühere Migrationsbewegungen. Diese Erfahrungen können das gesellschaftliche Klima in Bezug auf Zuwanderung aber auch integrationspolitische Ansätze und das Handeln der Kommune als Ganzes beeinflussen. Das gilt nicht nur für die Entwicklung eines lokalen Selbstverständnisses als Einwanderungsort, sondern auch für die Konzeption von politischen Handlungsansätzen, die sich bewusst als Gegenentwurf zu exkludierenden Praktiken verstehen, und die durch die **kollektiven Erinnerungen an rassistische Ausschreitungen** am Ort motiviert sind.

1. Integrationsverständnisse als handlungsleitende Faktoren

Für eine Analyse der lokalen Integrationspolitiken bietet die Handlungsorientierung von lokalen Entscheidungsträger*innen erkenntnisreiche Einblicke, da diese den lokalen Umgang mit Migrant*innen im Sinne des *Whole-of-Community-Ansatzes* (s.u.) implizit und explizit prägen. In den Expert*innen-Interviews konnten hier - über alle sechs Fallstudienorte hinweg – sieben Typen von Integrationsverständnissen identifiziert werden, die das Handeln lokaler Akteure leiten:

(1) Integration als *Whole-of-Community-Ansatz*

„Wenn Integration als Inklusion verstanden wird, bedeutet der Begriff, dass alle beteiligten Personen sich verändern, sodass etwas Neues, etwas Gemeinsames entsteht.“

(2) Integration als zweiseitiger Prozess

„Ich denke, dass Integration auch für Deutsch ohne Migrationshintergrund ein wichtiges Thema ist. Wie können wir etwas beitragen, unsere Türen öffnen, an Begegnungen teilhaben und unsere Türen öffnen? Und wir sollten offen dafür sein, zu lernen.“

(3) Integration als soziale Teilhabe und Chancengleichheit

„Wir erklären den Menschen, welche Rechte sie haben und wie das System hier funktioniert. Es geht darum, Möglichkeiten aufzuzeigen, damit die Menschen Optionen haben und partizipieren können.“

(4) Integration als Anpassung an die Mehrheitsgesellschaft

„Für mich bedeutet Integration auch eine Anpassung an die Kultur des gastgebenden Landes.“

(5) Integration als ein verwaltungstechnischer Begriff

„In unserem Bereich bedeutet Integration in erster Linie Arbeitsmarktintegration.“

(6) Ablehnende Haltung gegen den Begriff Integration

„Integration worin denn? Was ist denn die Norm, in die sich die Menschen integrieren sollen?“

(7) Integration als konflikthafte Element von Gesellschaft

„Wenn wir Integration thematisieren und Konflikte darüber haben, dann zeigt es, dass Integration passiert ist. Es ist wie ein Eisberg. Man kann zwar nicht sehen, wie die Menschen unter der Oberfläche zusammenkommen, aber es entstehen Konflikte an der Oberfläche. Das ist sehr wichtig!“

Integrationsverständnisse und Akteure

Insbesondere die lokalen Politiker*innen nehmen Integration als gesellschaftlichen Prozess innerhalb des Whole-of-Community-Ansatzes oder als zweiseitigen Prozess der Gesellschaft wahr. Eine kritische Distanz zum Begriff wird seltener eingenommen. Arbeitsmarktakteur*innen hingegen sehen Integration vor allem als technischen Begriff, um jemanden „in Arbeit zu bringen“. Zivilgesellschaftliche Gruppen hingegen kritisierten am häufigsten den Begriff selbst, beispielsweise in seinem assimilativen Begriffsverständnis. Häufig wurde hier auf einen teilhabeorientierten Prozess verwiesen. Verschiedene Begriffsverständnisse in unterschiedlichen Akteursgruppen weisen auf Unterschiede in der Herangehensweise an lokale Integrationspolitiken hin, die die lokale Aushandlungslandschaft beeinflussen können.

2. Politikansätze zur Integration von Geflüchteten in den Fallstudienorten

Unter politischen Ansätzen lokaler Integrationspolitik werden im Forschungsprojekt alle Bereiche und Initiativen verstanden, in denen Gemeinden und Akteure vor Ort in der Planung oder Durchführung aktiv werden können. Das betrifft etwa die Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten (z.B. zentral oder dezentral), (proaktive) Ansiedelung einer Landes-Erstaufnahmeeinrichtung), Bildung, Gesundheit, Sprachkurse, Arbeitsmarktzugang, lokale Integrationskonzepte, sowie Programme für sozialen Zusammenhalt und Begegnung². In den deutschen Fallstudienorten ist kommunale Integrationspolitik insgesamt stark vom föderalen System geprägt, was sich in den kreisangehörigen Gemeinden oder auch kreisfreien Städten sehr unterschiedlich darstellt, je nach Bundesland oder auch Größe. Kreisangehörige Kommunen haben in den untersuchten Fallstudien weniger wahrgenommenen politischen Handlungsspielraum als die kreisfreien Städte.

- **Rahmen durch Bundes- sowie Länderprogramme:** Integrationsmaßnahmen vor Ort werden zu meist durch Bundesprogramme (z.B. Integrationskurse im Gesamtprogramm Sprache) oder Rahmen von zusätzlichen Integrationsprogrammen der Länder (z.B. im Bereich der Arbeitsmarktförderung, Integrationskoordinator*innen) geprägt. Hierdurch entstehen unterschiedliche Bedingungen für kommunale Handlungsfähigkeit. Besonders die Länderprogramme bieten sehr unterschiedliche Voraussetzungen für die Kommunen und entscheiden über die finanziellen Möglichkeiten zur Integrationsarbeit auf kommunaler (Gemeinde- oder Landkreisebene), etwa der Finanzierung von Koordinator*innen.
- **Aufnahme und Wohnraum:** Die unterschiedliche Gestaltung der Wohnsitzauflage beeinflusst die Aufnahme von Geflüchteten in den Kommunen maßgeblich. Ebenso werden – auch je nach Kapazitäten des Wohnungsmarktes – unterschiedliche Verteilungskonzepte innerhalb der jeweiligen Fallstudienorte genutzt (siehe detaillierte Ausführungen in Länderbericht 2).

² Auf die Themenfelder „Wohnen“ und „Zugang zum Arbeitsmarkt“ geht ein zweiter Länderbericht gesondert ein.

- **Integrationsinfrastruktur flächendeckend vorhanden aber unterschiedlich gut erreichbar:** Besonders durch die Bundesprogramme stehen in allen Fallstudienorten oder den zugehörigen Landkreisen Migrationsberatungsstellen und Sprachkurse zur Verfügung. Die Erreichbarkeit und Verfügbarkeit unterscheiden sich jedoch enorm. Besonders in kleineren und ländlichen Fallstudienorten sind nur selten hauptamtliche Anlaufstellen für Migrant*innen vorhanden. Länderprogramme füllen hierbei teilweise Lücken in der Verfügbarkeit aber auch in Bezug auf spezielle Zielgruppen (z.B. Sprachkurse für Migrant*innen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus).
- **Lokale Integrationskonzepte** existieren in drei von sechs Fallstudienorten (entstanden zwischen 2014-2017) bzw. sind in einer Kommune im Entstehen. Die Konzeption der Integrationskonzepte hat in den jeweiligen Kommunen zu einer politischen Auseinandersetzung mit den Themen Migration und Integration geführt und die Handlungsfelder – zumindest zeitweise – auf die lokale Agenda gesetzt. In beiden ländlichen Fallstudienorten sind keine Integrationskonzepte vorhanden.
- **Jobcenter als zentrale Akteure für Arbeitsmarktintegration:** Auch wenn im Bereich der Arbeitsmarktintegration in den vergangenen Jahren viele Maßnahmen und Programme mit dritten Akteuren aufgesetzt wurden, stellen die Jobcenter in den untersuchten Kommunen weiterhin die zentrale Einrichtung für Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten dar. Hier zeigt sich insbesondere die Bedeutung der Motivation der jeweiligen Fallmanager*innen, die einen entscheidenden Unterschied machen können und Zugang zu allen arbeitssuchenden Geflüchteten haben (siehe Details in Länderbericht 2).
- **Spezifika von kleinen bzw. ländlichen Fallstudienorten:** Generell hängen die integrationspolitischen Maßnahmen nicht unbedingt von der Gemeindegröße ab, sondern variieren in den Fallstudienorten sehr individuell. Einige Faktoren lassen sich dennoch resümieren:
 - In sehr kleinen kreisangehörigen Kommunen spielt der Landkreis in der Integrationsarbeit eine besondere Rolle. Programmatische oder operative Entscheidungen finden zumeist auf dieser politischen Ebene statt. Dies hat mit **eingeschränkten finanziellen und personellen Ressourcen**, aber auch beschränktem Handlungsspielraum zu tun, den die lokalen Expert*innen dort sehen.
 - In kleinen Kommunen wird von Interviewpartner*innen besonders häufig auf die **Funktionalität enger sozialer Netzwerke** hingewiesen. Besonders freiwillig Engagierte nutzen diese Netzwerke zur Unterstützung von Geflüchteten. Dies kann jedoch in konfliktären Situationen münden, da mit persönlichen Kontakten und Engagement auch unterschiedliche Erwartungshaltung oder eine unterschiedliche politische Meinung in Bezug auf Geflüchtete einhergehen kann (*stories of conflict*).
 - Insgesamt lässt sich ein **Mangel an infrastruktureller Ausstattung** – zumindest in sehr ländlichen Regionen – konstatieren: z.B. die Erreichbarkeit des ÖPNV, die Verfügbarkeit von Sprachkursen für alle Level, Fachanwälte für Ausländerrecht oder auch psychologische Beratung. In den Fallstudienorte waren hier besonders die Anbindung zu einer Großstadt oder innerhalb des eigenen Landkreises ein entscheidender Faktor, die zur Erreich-

barkeit von Integrationsangeboten auch in kleinen Orten beitragen. **Ehrenamtliche Integrationsangebote kompensieren** häufig die geringe Verfügbarkeit von Angeboten in Regelstrukturen.

- Im sehr ländlichen Fallstudienorte lässt sich beobachten, dass **segregierende Wohnsituationen kaum** entstehen („zu klein für Segregation“), insbesondere, wenn der Wohnungsmarkt von privaten Eigentümer*innen geprägt ist, die einzelne Wohnungen vermieten. Allerdings lässt sich auch in kleinen Kommunen ein Wohnraummangel vorfinden, ähnlich wie in Großstädten, denn das Angebot ist deutlich knapper. Positiv wirkt sich hier ein größerer kommunaler Wohnungsbestand aus, zu dem Geflüchtete leichter Zugang haben als zu vielen privaten Vermieter*innen.

Konzeptionelle Grundlagen und methodische Herangehensweise

Der Whole-of-Community-Ansatz

Das Forschungsprojekt untersucht lokale Integrationsprozesse aus einer ganzheitlichen Perspektive auf Gemeindeentwicklung (Whole-of-Community-Ansatz). Damit werden zum einen vielfältige Akteure aus Politik, Verwaltung, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, Bürger*innen sowie Migrant*innen und Geflüchtete als „Integrationsmacher*innen“ verstanden, zum anderen wird der lokale Kontext (z.B. Demographie, wirtschaftliche Situation, lokale Geschichte, Stadtstruktur) als prägend für (gesellschafts-)politische Integrationspolitik vor Ort verstanden. Das Forschungsprojekt nutzt diesen Ansatz, um die Integrationsprozesse von Geflüchteten in kleineren Gemeinden besser zu verstehen.

Methodische Herangehensweise und Fallbeispiele

Für diesen Projektteil wurden insgesamt 82 Expert*innen-Interviews mit 98 Akteur*innen aus Politik, Verwaltung, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft geführt und eine komplementierende Dokumentenanalyse durchgeführt.

Es wurden sechs Fallstudienorte in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen untersucht. Drei der Orte liegen in Ostdeutschland und drei in Westdeutschland – jeweils eine Mittelstadt, eine Kleinstadt und ein ländlicher Raum. Die Auswahl der Orte erfolgte aufgrund des Zusammenspiels der Variablen Einwohnerzahl und Einwohnerdichte, Entwicklung der Arbeitslosenquote von 2005 bis 2014, Entwicklung der Einwohnerzahl von 2005 bis 2014, Anteil der ausländischen Bevölkerung vor und nach 2014, Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach 2014, und die Ausrichtung der Lokalpolitik.

Die Definition der Stadttypen orientiert sich für die internationale Vergleichbarkeit an der OECD -Klassifikation (Mittelstadt bspw. 100.000-250.000 EW). Für den deutschen Kontext mag diese Kategorisierung nicht ganz passfähig erscheinen, allerdings wurden die Fallbeispiele so gewählt, dass migrationsrelevante Infrastrukturen in ländlichen Räumen, Kleinstädten und Mittelstädten entsprechend unterschiedlich vorhanden beziehungsweise erreichbar sind.

Weitere Informationen

<https://www.tu-chemnitz.de/phil/iesg/professuren/geographie/Forschung/Whole-COMM/index.html>

<https://whole-comm.eu/>