



Integration oder der Umgang mit Vielfalt – kommunale Integrationskonzepte in Deutschland

Eine Dokumentenanalyse

Kirsten Krüger

Vielfalt ist kommunale Realität

Nicht erst seit der starken Flüchtlingszuwanderung vor allem im Jahr 2015 ist das Thema der Integration in den Fokus der Kommunen gerückt. Während es bereits sehr viel früher massive Zuwanderungen gab (u. a. während der Industrialisierung im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert), ist spätestens mit der Gastarbeiteranwerbung seit den 1950er Jahren der kommunale Alltag in der Bundesrepublik immer bunter und vielfältiger geworden. Es versteht sich von selbst, dass sich damit auch bereits ad hoc Integrationspraktiken entwickelt haben. Viele

Kommunen haben darüber im Verlauf der Zuwanderungsgeschichte eine grundsätzliche Haltung zum Umgang mit Vielfalt vor Ort entwickelt und diese zunehmend auch in Form von Leitlinien und Handlungsempfehlungen festgehalten. Solche Integrationskonzepte sind dabei als strategische, kommunale Instrumente zur politischen Gestaltung der Einwanderungsrealität zu verstehen. Im Rahmen einer Dokumentenanalyse hat der vhw derartige kommunale Instrumente ausführlicher untersucht, um Erkenntnisse bezüglich des zugrunde liegenden Integrationsverständnisses und Einblicke in Strategien für eine gelingende Integration zu gewinnen.

Gegenstand der Analyse

Für die Dokumentenanalyse hat der vhw 21 kommunale Integrationskonzepte herangezogen (siehe Anhang). Auswahlkriterien waren neben der freien Zugänglichkeit der Konzepte einerseits die Größe der Kommune, andererseits eine ausgeglichene Verteilung über die Bundesländer. Betrachtet wurden schließlich:

- Konzepte aller Städte mit über 500.000 Einwohnern sowie
- Konzepte von Großstädten (Städte mit >100.000 Einwohnern) aus allen Bundesländern.

Die drei Stadtstaaten stellen streng genommen Sonderfälle dar, bieten jedoch besonders interessante Einblicke zum Thema Integration vor Ort und fanden deshalb ebenfalls volle Berücksichtigung. Um eine gewisse Vergleichbarkeit zu wahren, wurden schließlich nur Konzepte gewählt, die z. B. über einen reinen

Leitlinien-Katalog hinausgehen. Die Methode der Dokumentenanalyse stellt die Integrationskonzepte in den Mittelpunkt, lässt dabei aber keine Aussage über die Wirkung in der Praxis vor Ort zu.



Untersuchte kommunale Integrationskonzepte
(Quelle: eigene Darstellung vhw)

Integrationskonzepte im Vergleich: Zwischen Vielfalt und Main- streaming

Es zeigt sich, dass das Gros der Integrationskonzepte in den betrachteten Kommunen erst ab dem Jahr 2006 entstanden ist. Die Kommunen haben ihre Konzepte damit in einer Zeit erarbeitet, in der erstmals eine aktive Gestaltung in Bezug auf Einwanderungs- und Integrationsprozesse politisch gewünscht war. Diese Aufwertung der Integrationspolitik wird vielfach als Paradigmenwechsel bezeichnet und ging von einem neuen Selbstverständnis Deutschlands als Einwanderungsland aus (vgl. z.B. Filsinger 2009, Roth 2011, Aumüller 2012). Auf Bundesebene findet dieser politische Wandel z.B. im Zuwanderungsgesetz von 2005, im Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“ der Bertelsmann Stiftung und des Bundesministeriums des Inneren (BMI) 2005, im ersten deutschen Integrationsgipfel 2006 oder in dem ersten Integrationskonzept des Bundes, dem Nationalen Integrationsplan 2007, seinen Ausdruck. Inzwischen kann insbesondere für Großstädte ein hoher integrationspolitischer Aktivitäts- und Strategiegrad bestimmt werden (vgl. Gesemann et.al. 2012). Dies wird auch durch die Ergebnisse einer umfangreichen Kommunalbefragung belegt, die im Frühjahr 2016 vom vhw durchgeführt wurde: 90 % der befragten Städte über 100 TEW verfügen bereits über ein Integrationskonzept (vgl. vhw 2016). Außerdem wird darin deutlich, dass sich gerade die mittleren und großen Kommunen, diejenigen, die oft auch die höchsten absoluten Zahlen von Bewohnern mit Migrations- oder Fluchthintergrund aufweisen, bereits grundsätzlich mit dem Thema Integration auseinander gesetzt haben.

Vielfalt als Ressource und Chance!

In der Analyse der 21 ausgewählten kommunalen Integrationskonzepte wurden zunächst einmal deutliche Ähnlichkeiten festgestellt. Alle hier betrachteten Konzepte weisen eine ähnliche Grundstruktur auf, die einerseits einen theoretischen Teil (das zugrunde liegende Integrationsverständnis, relevante Leitlinien sowie individuelle Zielsetzungen) beinhaltet, andererseits einen eher praktischen Teil (Handlungsempfehlungen, gegliedert nach Handlungsfeldern nicht selten in Form konkreter Maßnahmen, versehen mit Indikatoren, Zuständigkeiten und Zeithorizonten). Drei Viertel aller Konzepte verknüpfen ihre theoretischen Überlegungen dabei mit neuen Steuerungsmodellen wie Monitoring und Evaluation. Außerdem berufen sich die meisten Kommunen auf gemeinsame Grundwerte (v. a. Gesetze) als Handlungsbasis.

"Integration umfasst die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen unterschiedlicher Herkunft am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben auf der Grundlage der UN Menschenrechtskonvention, der Werteordnung des Grundgesetzes und der bestehenden Rechtsordnung." Strategiekonzept Interkulturelle Orientierung der Stadt Essen 2013

Über sämtliche Konzepte hinweg besteht Einigkeit darin, dass es sich bei Integration um eine „Querschnitts-“ und „Daueraufgabe“ handelt, die „gesamtgesellschaftlich“ angegangen werden muss. Als zentrale Motive für die Erstellung eines Integrationskonzeptes werden der Mehrwert und die Potenziale aus Vielfalt benannt, die die Kommunen vor Ort zu erschließen versuchen, sowie die Tatsache,

dass Vielfalt vor Ort bereits zu einer Realität geworden ist, mit der es umzugehen gilt. Die angeführten Konzeptziele lassen sich in organisatorische Belange und Integrationsideale gliedern, wobei die Ideale oft klar im Vordergrund stehen. In erster Linie sollen Respekt und ein friedvolles Miteinander sowie gleichberechtigte Teilhabe bzw. Chancengleichheit gefördert werden. Etwa die Hälfte aller Kommunen möchte mit Hilfe ihres Konzeptes die Potenziale von Vielfalt mobilisieren.

"Wir wollen [...] die Potenziale der Zugewanderten stärker in den Vordergrund rücken und ihre Erfahrungen, ihre Kenntnisse und ihr Wissen als Bereicherung für die Gesellschaft, in der sie leben, bewusst mit einbeziehen." Integrationskonzept der Stadt Kassel 2012

Es lässt sich damit anhand aller hier einbezogenen Kommunen die vielerorts postulierte Abkehr von einer einst defizitorientierten Grundhaltung der Integrationspolitik hin zu einer Ressourcenorientierung belegen (vgl. z. B. Roth 2011 und Filsinger 2009). Welche Chancen und Potenziale sich die Kommunen konkret erhoffen, wird jedoch oft nur spärlich beleuchtet.

Obwohl mancherorts von einem zunehmenden interkommunalen Austausch zu lesen ist (z. B. Pütz/Rodatz, 2013), gibt es unter den Kommunen offensichtlich keine gegenseitigen Referenzen. Die Kommunen orientierten sich höchstens hierarchisch an den Konzepten der übergeordneten Ebene (Bund, Land) oder an eigenen Konzepten anderer Themenfelder (z. B. dem Strategieprozess Essen 2030). Gesemann und Roth erklären die Konvergenzen in diesem Zusammenhang mit Vorbildern und konkreten Handlungsempfehlungen in

der kommunalen Integrationspolitik – wie dem Nationalen Integrationsplan, den Erfolgsfaktoren, die der Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“ der Bertelsmann Stiftung und des BMI seinerzeit ergeben haben, oder auch den Handlungsempfehlungen für Kommunen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (vgl. Gesemann/Roth 2009). Pütz und Rodatz sehen dagegen die Ursache für viele der oben ausgemachten Gemeinsamkeiten im allgemeinen Wandel zur „diversitätsbezogenen Stadtpolitik im Neoliberalismus“ – also dem Etablieren einer netzwerkartigen Urban Governance, die Vielfaltspolitik mit neoliberalen Prinzipien vereint (vgl. Pütz/ Rodatz 2013).

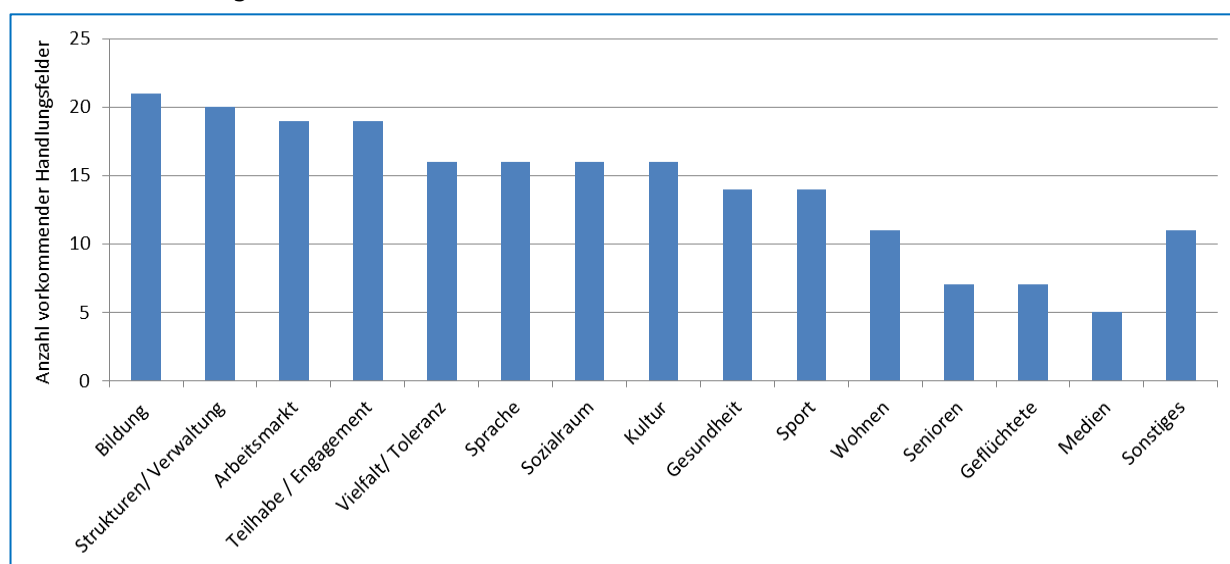
Dass die Konzepte trotz allem so unterschiedlich ausfallen, ist in erster Linie den jeweils eigenen lokalen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen der Kommunen geschuldet. Gerade auf der Maßnahmenebene (siehe unten) entsteht eine enorme Vielfalt konkreter Zugänge und Umsetzungsstrategien – und dies trotz ähnlicher konzeptioneller Rahmung. So erklärt sich wohl auch der widersprüchliche Befund, dass im wissenschaftlichen Kontext sowohl von einem Mainstreaming kommunaler Integrationspolitik gesprochen (Bommes 2011), als auch eben jene ausgeprägte lokale Vielfalt der Zugänge hervorgehoben wird (z. B. Aumüller 2012, Filsinger 2009).

Die Handlungsfelder – Abbild von Vielfalt und Querschnitt

Anhand der von den Kommunen gewählten Handlungsfelder lässt sich ablesen, wie sie die einzelnen Themenbereiche in Bezug auf gelingende Integration – meist mit Fokus auf aktuell Zuwandernde oder bereits hier lebende Menschen mit Migrationshintergrund – ge-

wichten. Die Auswertung belegt: Bildung wird als das zentrale Integrationsthema verstanden, dicht gefolgt von der Ausgestaltung konkreter Integrationsstrukturen, der Eingliederung in den Arbeitsmarkt sowie dem Ermöglichen von politischer Teilhabe und zivilem Engagement. In diesen grundlegenden Konzepten zum Thema Integration steht damit vor allem die Systemintegration im Vordergrund. Auffällig ist, dass in den Konzepten der Integrationsfaktor Sprache nicht ganz so stark betont wird wie z. B. in den Ergebnissen der vhw-Kommu-

in den Kommunen. Das kann sich z. B. auf die politische Repräsentanz von Minderheiten oder auf die interkulturelle Öffnung im Bereich der Verwaltung beziehen. Vor dem Hintergrund der Studie von 2011 zum „Stand der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans“ gewinnt diese Gewichtung noch an Brisanz, denn den Kommunen wird dort ein vergleichsweise niedriger Umsetzungsgrad für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung bescheinigt (vgl. Roth 2011).



Grafik 1: Häufigkeit der einzelnen Handlungsfelder in den untersuchten Integrationskonzepten (n = 21)
(Quelle: eigene Darstellung vhw)

nalbefragung (vgl. vhw 2016) oder einer vom vhw durchgeführten Medienanalyse zum Integrationsdiskurs (Mai bis Juli 2016) (vgl. Krüger 2016). Dies lässt sich möglicherweise damit erklären, dass sprachliche Aspekte quasi als Querschnittsthema in diverse Handlungsfelder eingeflossen sind. Außerdem ist das Thema Sprache gerade für die Zielgruppe der Geflüchteten noch relevanter als ganz allgemein für Menschen mit Migrationshintergrund. Ebenfalls auffällig ist der starke Fokus auf die Ausgestaltung integrativer Strukturen

Hinter den sonstigen Handlungsfeldern verbergen sich darüber hinaus Mehrfach-Nennungen für „Frauen/Mädchen bzw. Gender“ und „Religion/interreligiöser Dialog“, Themen, die für die Kommunen ebenfalls von zentraler Bedeutung zu sein scheinen.

Klassische Integrationskonzepte versus reflexive Diversitätskonzepte?

Während es eine allgemeingültige Definition für den Begriff der Integration nicht gibt und

auch längst nicht alle Konzepte eine Definition anbieten, lassen sich dennoch Grundhaltungen herauslesen. Es wird deutlich, wie verschieden hier die Ansichten sind und wie unterschiedlich der Umgang mit Vielfalt in den Kommunen praktiziert wird. Der Begriff der „Assimilation“ ist mit der allgemein feststellbaren Potenzialorientierung aus dem Vokabular der Integrationskonzepte verschwunden. Darüber hinaus haben sich zwei, in ihrer Grundhaltung und damit in der Verwendung der Begrifflichkeiten voneinander abweichende, Konzepttypen herauskristallisiert, die wir das „klassische Integrationskonzept“ und das „reflexive Diversitätskonzept“ nennen möchten. Zwischen diesen beiden Extremtypen lassen sich alle betrachteten Konzepte verorten.

Das klassische Integrationskonzept stellt dabei einer vermeintlich homogenen Mehrheit eine zu integrierende Minderheit gegenüber – „Aufnahmegesellschaft“ trifft „Migranten“, „Menschen mit Migrationshintergrund“ bzw. „Zuwanderer“ – und beschreibt damit einen zweiseitigen Prozess. Gemäß des ressourcenorientierten Ansatzes hat dabei das klassische Konzept durchaus eine positive Grundhaltung diesen Minderheiten gegenüber, sieht in erster Linie „Potenziale“ und „Chancen“ und verfolgt das Ziel der „gleichberechtigten Teilhabe“ bzw. „Chancengerechtigkeit“. Dieser Konzepttyp vereinigt dabei sowohl assimilative Tendenzen (ohne diesen Begriff in einem der Konzepte tatsächlich zu finden), als auch multikulturell orientierte Haltungen (vgl. dazu Schnur et. al. 2013). Nur einige wenige der klassischen Konzepte greifen den Gedanken des „Förderns und Forderns“ auf.

Das reflexive Diversitätskonzept lehnt sich da-

gegen eher an Theorien zu Inklusion und Diversity an (z. B. Schröder 2013, Georgi 2015). Hier steht die „gesamte Stadtgesellschaft“ in all ihrer Vielfältigkeit im Fokus, es ist dabei die Rede von diversen „Lebenslagen“ oder „Milieus“ im Gegensatz zu den üblichen ethnischen Gruppen oder Minderheiten. Die Verwendung der Begrifflichkeiten wird oftmals sehr bewusst reflektiert

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die in diesem Zusammenhang verwendeten Begriffe weder einheitlich noch widerspruchsfrei sind und nur unzureichend die gesellschaftliche Wirklichkeit abbilden.“ Konzept zur Stärkung der Integrativen Stadtgesellschaft Köln 2011

und so fällt auf, dass reflexive Diversitätskonzepte nahezu ohne den Begriff der Integration auskommen. In Bezug auf den Aufbau eines Monitorings befinden sich diese Kommunen in einem Dilemma: einerseits bedarf es gruppenspezifischer Angaben für ein Indikatorensystem, andererseits widerspricht genau das den eigenen Prinzipien (vgl. auch Filsinger 2013 zu diesem Thema). So heißt es im Integrationskonzept der Hansestadt Hamburg: „Die Erhebung des Migrationshintergrundes soll daher als ein zeitlich begrenztes Instrument verstanden werden, welches vorübergehend zur Messung struktureller Diskriminierung notwendig ist.“ Am konsequentesten in ihrem reflexiv-diversen Ansatz erscheinen die Konzepte von Frankfurt am Main, Essen und Köln.

Beide Konzepttypen bestehen nebeneinander – auch wenn die reflexiven Diversitätskonzepte vor allem ab den 2010er Jahren entstanden, also jüngeren Datums sind – und unterscheiden sich erst im Detail. Schönwälder

bezeichnet den feinen, grundlegenden Unterschied in der Grundhaltung zum Thema als „Perspektivenverschiebung“. Kommunen, die eher von Diversität als von Integration sprechen, rückten damit die gesamte Gesellschaft und deren dauerhafte Heterogenität in den Mittelpunkt und nicht etwa eine Gruppe von Menschen, die zuvor als Einwanderer kategorisiert wurden (vgl. Schönwälder 2013, S. 220). Reflexive Diversitätskonzepte lassen damit eine Alternative zu den vielfach kritisierten Alltagssemantiken von „die und wir“, zur Reduktion von Komplexität und Vielfalt in Bezug auf eine vermeintlich homogene Gruppe und zur diskriminierenden Konnotation jedweder Kategorisierung entstehen.

Interessant ist der Blick in die Praxis. Die bereits erwähnte Medienanalyse des vhw zum Integrationsdiskurs in der deutschen Öffentlichkeit im Mai bis Juli diesen Jahres zeigt hier deutliche Differenzen zu den theoretischen Überlegungen der Integrationskonzepte auf (vgl. Krüger 2016). Zunächst fällt auf, dass auf jegliche Begriffsbestimmung verzichtet wird. Der Begriff der Integration wird zwar ubiquitär verwendet, jedoch kaum näher beleuchtet oder gar definiert. In der Regel wird direkt auf praktische Umsetzung, Pläne und Programme bzw. Probleme eingegangen. Hinter der formelhafte Verwendung des Begriffes verbirgt sich gewissermaßen ein Vakuum in Bezug auf Eingliederung, Assimilation, Segregation, Chancengleichheit und Teilhabe, das jeder selbst mit Inhalt zu füllen hat.

Scherr bewertet diesen „Verzicht auf eine analytische und begriffliche Vereindeutigung [als] durchaus funktional, als er politische Kompromissbildungen zwischen heterogenen Positionen dadurch ermöglicht, dass gerade keine

Konsensbildung über ein gemeinsames Integrationsverständnis vorausgesetzt wird“ (Scherr 2009, S. 81).

„Die Integrationsmetapher fungiert [...] als ein Passepartoutbegriff, unter den sich nahezu jegliche Politik für den Umgang mit Einwanderern fassen lässt.“ (Lanz 2007, S. 252)

In der medialen Öffentlichkeit dominiert darüber hinaus die Dialektik um das „Fördern und Fordern“ von Zuwanderern. Gerade in der Politik werden dazu kaum Alternativen geboten, und so verwundert es auch nicht, dass das Integrationsgesetz von 2016 ebenfalls dieser Maxime folgt. Die oben ausgemachte Perspektivenverschiebung der kommunalen Konzepte in Richtung Diversität lässt sich damit im medialen Alltag nicht wiederfinden. Auch darüber hinaus gibt es kaum Gegenpositionen zum vorherrschenden Integrationsbegriff. Eine Ausnahme stellt höchstens die Kritik an eben jenem Integrationsgesetz dar, bei der jedoch weniger an einer Grundhaltung gerüttelt, als um einzelne Maßnahmen gerungen wurde (vgl. Krüger 2016).

Ein Blick in die Handlungsfelder – wie Integration gelingen soll

Gerade weil sich hinter dem vagen Integrationsbegriff so viele Leerstellen und Deutungsmöglichkeiten verbergen, ist es unerlässlich, auch den praktischen Teil der kommunalen Integrationskonzepte in den Blick zu nehmen. Im Rahmen einzelner Handlungsfelder legen hier die Kommunen die tatsächliche Ausgestaltung von Maßnahmen und Handlungsempfehlungen fest. Diese Umsetzungsvorschläge zeugen damit auf ihre Weise von den Vorstellungen einer gelingenden Integration und demonstrieren eine große Vielfalt der lokalen Zugänge. An dieser Stelle werden einige besonders relevante Handlungsfelder und Querschnittsthemen exemplarisch herausgegriffen, die auch in der Wissenschafts- und Beratungspraxis des vhw eine große Rolle spielen.

Die Bedeutung des Sozialraums – Integration „vor Ort“

Spätestens mit der Betonung des Sozialraums durch den Nationalen Integrationsplan stehen auch „das Quartier“, „die Nachbarschaft“, „das Wohnumfeld“, „der Stadtteil“ – oder schlicht die Situation „vor Ort“ – im Fokus der kommunalen Gesamtkonzepte.

"Das unmittelbare Wohnumfeld hat eine zentrale Funktion im Integrationsprozess. Es ist Lebensmittelpunkt und Kontaktfeld für die Zugewanderten und die einheimische Bevölkerung." Integrationskonzept der Hansestadt Rostock 2014

Das große Gewicht, das der sozialräumlichen Handlungsebene zugemessen wird, lässt sich

schon daran ablesen, dass die Konzepte in den meisten Fällen ein eigenes Handlungsfeld zum Thema enthalten. Für Kommunen mit reflexivem Diversitätskonzept ist die Bedeutung der Sozialraum-Perspektive nicht automatisch besonders hoch, allerdings verfolgen alle Konzepte, in denen der Sozialraum eine Sonderstellung einnimmt, zumindest einen solchen Ansatz. Inhaltlich haben sich neun zentrale Aspekte herauskristallisiert, die von besonderer Bedeutung sind (siehe Abbildung 1). Sie beziehen sich teils auf ein strategisches Vorgehen, auf den konkreten Raum oder auf soziale Prozesse.



Abbildung 1: Zentrale Maßnahmen aus dem Handlungsfeld Sozialraum (Quelle: eigene Darstellung vhw)

Die Nennungen in den verschiedenen Konzepten bleiben recht ausgewogen. Hervorstechen insbesondere die Förderung des friedlichen Zusammenlebens sowie die Teilhabe an Prozessen vor Ort. Inhaltlich ergibt sich für reflexive Diversitätskonzepte kein eigenes Bild. Das meist genannte Instrument auf sozialräumlicher Ebene ist das seit 1998 lokal praktizierte Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ (vgl.

auch vhw 2016). Die Existenz solcher EU-, Bundes- oder Länderprogramme bedeutet jedoch für ein Handlungsfeld meist, dass hier bereits viel strategische Vorarbeit geleistet und praktische Erfahrung gesammelt wurde, so dass der Einfluss eines kommunalen Diversitäts- oder Integrationskonzeptes an dieser Stelle relativ gering ausfallen kann (vgl. Roth 2011). Das heißt, dass möglicherweise die Quartiere der „Sozialen Stadt“ weniger von einem gesamtstädtischen Konzept zum Umgang mit Vielfalt profitieren, die dort gesammelten Erfahrungswerte dagegen auf andere Sozialräume bzw. großflächig auf die ganze Kommune übertragen werden könnten.

Wie kann Wohnen die Integration unterstützen?

Nur die Hälfte der Konzepte thematisiert das Wohnen im Kontext von Integration. In der Regel gibt es hier inhaltliche Überschneidungen zu Aspekten des Sozialraums. Als zentrale Förderinstrumente für eine gelingende Integration werden hier angestrebt:

- Vermeidung von Konzentration/intelligente Belegungspraxis
- Förderung der Eigentumsbildung bestimmter Gruppen (meistens Migranten und Migrantinnen)
- Förderung der Kultursensibilität bei Wohnungsmarktakeuren

Im Kontrast zu den klassischen Integrationskonzepten wollen gerade reflexive Diversitätskonzepte gezielt Wohnwünsche bestimmter Gruppen (meistens von Migranten und Migrantinnen) berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch das generationenübergreifende Wohnen benannt.

Das Spektrum der weniger häufig genannten Maßnahmen reicht darüber hinaus vom Wohnungsmarkt (Erhalt von bezahlbarem bzw. kommunalem Wohnraum, Einrichten eines Monitorings, Schaffung von Chancengleichheit auf dem Wohnungsmarkt) über die Sprache (Einsatz von Sprachmittlern, Erstellung mehrsprachiger Informationen und Verträge) bis zum Sozialen (Zusammenarbeit zwischen Wohnungsunternehmen und sozialen Einrichtungen, Teilhabe Benachteiligter an Stadtentwicklung).

Gleichberechtigte Teilhabe – der rote Faden durch alle Konzepte

Der Terminus der „gleichberechtigten Teilhabe“ zieht sich durch sämtliche der untersuchten Konzepte. Die Kommunen nehmen damit die Chancengleichheit und eine Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen in den Blick. Zusätzlich wird die Perspektive der politischen Beteiligung und des bürgerschaftlichen Engagements aufgegriffen.

„Die Beteiligung von Einwohnerinnen und Einwohnern mit Migrationshintergrund zielt auf eine gleichberechtigte Teilhabe in allen lokalen Politikfeldern ab.“ Lokaler Integrationsplan Hannover 2008

Rund drei Viertel aller hier untersuchten Erstkonzepte sowie die Hälfte der untersuchten Fortschreibungen bereits bestehender Konzepte sind im Rahmen eines mehrstufigen, öffentlichen Beteiligungsprozesses mit integrationsrelevanten Akteuren erarbeitet worden. Dieses Instrument der Partizipation setzt nicht nur das Querschnittsverständnis von Integration, sondern eben auch gesellschaftliche Teilhabe direkt um. Andere Varianten der Kon-

zepterarbeit werden nicht benannt. Auffällig ist, dass gerade reflexive Diversitätskonzepte mit öffentlichen Beteiligungsverfahren gearbeitet haben und darüber hinaus bei allen jüngeren Konzepten die Bereitschaft zu einem solchen Verfahren zu steigen scheint.

Auch inhaltlich greifen nahezu alle Kommunen das Thema Teilhabe in einem eigenen Handlungsfeld auf. Folgende sechs konkret mobilisierende Maßnahmen, auf die die Kommunen primär setzen, haben sich so herauskristallisiert (siehe Abbildung 2).

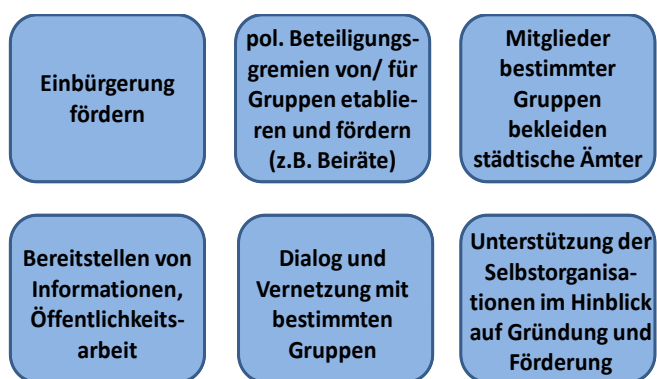


Abbildung 2: Zentrale Maßnahmen aus dem Handlungsfeld Teilhabe/Engagement (Quelle: eigene Darstellung vhw)

Viele beziehen darüber hinaus auch Antidiskriminierungsüberlegungen als eine Voraussetzung für politische Teilhabe und ziviles Engagement mit ein.

Geflüchtete als Zielgruppe

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen ist besonders die Berücksichtigung von Geflüchteten und Asylbewerbern in den betrachteten Konzepten interessant. Im Unterschied zur Arbeitsmigration beispielsweise geschieht Fluchtmigration unter anderen Voraussetzungen, birgt andere Migrationsmotive,

wirkt anders auf das Befinden und den Alltag der Menschen und ist mit abweichenden rechtlichen Rahmenbedingungen verbunden, die sich wiederum auf eine gelingende Integration auswirken können (vgl. IAB 2016).

Neben umfänglichen Integrationskonzepten erstellen daher zuletzt immer mehr Kommunen eigene Konzepte zum Umgang mit Flüchtlingen (Unterbringung, Integration u.v.m.). Doch auch die Diversitäts- und Integrationskonzepte nehmen überwiegend bereits Bezug auf Geflüchtete, meist einfach als Teil ihrer Zielgruppe.

„Die Stadt Trier macht es sich zur Aufgabe, auch den im Stadtgebiet lebenden Menschen ohne dauerhaften Aufenthalt die gesellschaftliche Teilhabe im Rahmen des geltenden Rechts zu ermöglichen.“ Integrationskonzept der Stadt Trier 2011

Wirklich intensiv beschäftigt sich jedoch nur etwa ein Viertel der Konzepte mit Flüchtlingen. Hier sind vor allem Potsdam und Dresden zu nennen, die immer wieder Flüchtlingsaspekte in ihr Gesamtkonzept integrieren. Während in diesem Zusammenhang die in den Konzepten zum Ausdruck gebrachte Haltung kaum eine Rolle spielt, scheint vielmehr das Jahr der Entstehung ausschlaggebend zu sein: ab dem Jahr 2011 steigt die explizite Berücksichtigung von Flüchtlingsaspekten deutlich an.

Bilanz

In den herangezogenen 21 Diversitäts- und Integrationskonzepten ließen sich ganz klar eine Reihe konzeptioneller Gemeinsamkeiten wiederfinden. In der Regel wird Vielfalt, als Quer-

schnittsthema und Daueraufgabe der Gesamtgesellschaft, mit einem Potenzialansatz und dem Ziel der gleichberechtigten Teilhabe verbunden. Gleichzeitig ist jedoch eine Perspektivenverschiebung rund um die grundlegenden Auffassungen bezüglich Integration in Richtung Diversität zu verorten. Die Analyse verdeutlicht, dass die allgemeinen Überlegungen zum Umgang mit Vielfalt vor Ort schon lange wesentlich differenzierter und weiter fortgeschritten sind als es sich aus der teilweise eindimensionalen, öffentlichen Debatte um das Prinzip des „Förderns und Forderns“ in den Jahren 2015 und 2016 ergibt.

Da aus der „Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland“ (Gesemann et. al. 2012) inhaltliche Verschiebungen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße hervorgehen, ist anzunehmen, dass sich die konzeptionelle Vielfalt noch erweitern ließe, wenn man auch Gemeinden unterhalb der Großstadtschwelle in eine Untersuchung einbeziehe. Interessant wäre deshalb die Ausdehnung der Untersuchung auf Konzepte kleinerer Gemeinden. Besonders interessant wäre ein Blick auf die Gemeindegrößen auch in Bezug auf die hier vorgenommene Konzept-Kategorisierung (klassische Integration vs. reflexive Diversität), denn Aumüller erkennt hier eine „wachsende Ungleichheit“: Interkulturalität und Diversity gewinnen vor allem in den Großstädten an Bedeutung (vgl. Aumüller 2012).

Ob die reflexiven Diversitätskonzepte die klassischen Integrationskonzepte in Zukunft verdrängen werden, ist anhand der vorgenommenen Analyse nicht zu bewerten. Derzeit existieren beide Grundtypen parallel und wer-

den auch in Form von neuen Konzeptveröffentlichungen reproduziert. Angesichts des öffentlichen Diskurses scheint es noch ein sehr langer Weg zu sein, bis eine solche Perspektivenverschiebung im Alltag ankommen kann, auch wenn Roth zu Beginn der 2010-er Jahre vermutete, „dass es in Zukunft in einer ‚Gesellschaft der Vielfalt und der Verschiedenartigkeit‘ darauf ankommen wird, die traditionelle (Beauftragten-)Politik für Minderheiten oder bestimmte Gruppen [...] durch ein umfassenderes Konzept zu ersetzen, das sich weniger auf die Besonderheiten der einzelnen Gruppen konzentriert als auf die Beziehungen zwischen den verschiedenen Gruppen“ (Roth 2011, S. 300).

Für eine gelingende Integrationspraxis ist neben der Ausformulierung eines Konzeptes in erster Linie die Umsetzung der erarbeiteten Ziele und Maßnahmen von Bedeutung. Nur, wenn die strategischen Überlegungen auch vor Ort Anwendung finden, können sie auf Integrationsprozesse wirken. Dabei fallen die Handlungsmöglichkeiten – je nach Themenfeld und in Abhängigkeit von übergeordneten Regulationsmodi – ganz unterschiedlich aus. Hoffnung machen an dieser Stelle die Ergebnisse der Studie zum „Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland“. Hier heißt es: „Wo eine strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik stattgefunden hat, sind die Kommunen auch in allen anderen Handlungsfeldern deutlich aktiver“ (Roth 2011, S. 297). Darüber hinaus verweisen die Autoren auch in diesem Zusammenhang auf eine deutliche Ambivalenz zwischen der breiten kommunalen Umsetzung von Integrationsstrategien und diversen populären medialen Diskursen.

Die Entwicklungen im Zuge von Flucht und verstärkter Zuwanderung nach Deutschland haben vor allem im Jahr 2015 und 2016 die Debatte um Integration deutlich verschärft. Nach der erfolgten Flüchtlings-Erstversorgung sind die deutschen Kommunen 2016 in der Phase der Integration angekommen. Gleichzeitig stehen Solidarität und Hilfsbereitschaft vermehrt einer Sorge um Wohlstand und Kultur Deutschlands gegenüber (vgl. SVR-Integrationsbarometer 2016), so dass Haltungen und Handlungsempfehlungen zum Thema Integration vor Ort aktuell eine Brisanz erhalten haben, die noch vor einigen Jahren kaum abzusehen war und sich deshalb auch so nicht in den Konzepten wiederfinden lässt. Es wird sich zeigen, ob künftige Zuwanderungen zu einer wachsenden Zahl integrationspolitischer Konzepte führen werden, und ob diese neue Brisanz inhaltlichen Einfluss auf den Umgang mit Vielfalt nehmen wird. Um der Differenziertheit von Fluchtmigration in Zukunft stärker Rechnung zu tragen, könnten auch innovative Milieuansätze Erfolg versprechend sein (vgl. vhw 2009).

Literatur

Verweise auf die herangezogenen Integrationskonzepte finden sich gesondert im Anhang.

AUMÜLLER, J. (2012): Handlungsmöglichkeiten kommunaler Integrationspolitik.

URL: <https://heimatkunde.boell.de/2012/11/01/handlungsmoeglichkeiten-kommunaler-integrationspolitik>. 12.10.2016.

BOMMES, M. (2011): „Integration findet vor Ort statt“ - Über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik. In: IMIS-Beiträge 38: 191 – 224.

FILSINGER, D. (2009): Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In: Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: 279 – 296.

FILSINGER, D. (2013): Integrationsmonitoring – Entwicklung, Kritik und Perspektiven. In: Migration und soziale Arbeit 3 – 2013: 229 – 235.

GEORGI, V. (2015): Integration, Diversity, Inklusion. Anmerkungen zu aktuellen Debatten in der deutschen Migrationsgesellschaft. In: Die Zeitschrift für Erwachsenenbildung 2: 25 – 27.

GESEMANN, F.; ROTH R. (2009): Kommunale Integrationspolitik in Deutschland – einleitende Bemerkungen. In: Dies. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: 11 – 32.

GESEMANN, F.; ROTH, R.; AUMÜLLER, J. (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. URL: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-05-04-kommunalstudie.pdf?__blob=publicationFile. 12.10.2016.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2016): Geflüchtete Menschen in Deutschland. Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen. IAB-Kurzbericht 15, URL: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Studien/201615-iab-kurzbericht.pdf;jsessionid=F484739B08D6EAA4CE169204608575D5.1_cid286?__blob=publicationFile. 12.10.2016.

KRÜGER, K. (2016): Medienanalyse zum Integrationsdiskurs (Mai bis Juli 2016). Unveröffentlichte Recherche. Berlin.

LANZ, S. (2007): Berlin aufgemischt: abendländisch, multikulturell, kosmopolitisch? Die politische Konstruktion einer Einwanderungsstadt. Bielefeld.

PÜTZ, R.; RODATZ, M. (2013): Kommunale Integrations- und Vielfaltskonzepte im Neoliberalismus. Zur strategischen Steuerung von Integration in deutschen Großstädten. In: Geographische Zeitschrift 101 (3+4): 166 – 183.

ROTH, R. (2011): Was kann das Quartier für die Integration von Zuwanderern leisten? Anregungen aus einer Befragung von Kommunen. In: vhw FWS 6: 295 – 300.

SCHERR, A. (2009): Leitbilder in der politischen Debatte: Integration, Multikulturalismus und Diversity. In: Gese-
mann, F.; Roth, R. (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in
der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: 71 – 88.

SCHNUR, O.; DRILLING, M.; ZAKREWSKI, P. (Hrsg.)
(2013): Migrationsort Quartier – zwischen Segregation,
Integration und Interkultur. Wiesbaden: 9 -26.

SCHÖNWÄLDER, K. (2013): Integration – not integra-
tion? Worüber das Streiten (nicht) lohnt. In: Migration
und Soziale Arbeit 3: 217 – 228.

SCHRÖER, H. (2013): Inklusion versus Integration – Zau-
berformel oder neues Paradigma? In: Migration und So-
ziale Arbeit 3: 249 – 255.

SVR-Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für In-
tegration und Migration (2016): Einschätzungen der Be-
völkerung zu Asylbewerbern: Ergebnisse des SVR-Integ-
rationsbarometers 2016. URL: [http://www.svr-migra-
tion.de/wp-content/uploads/2016/04/SVR-Integrations_barome-
ter-2016_Asylbewerber.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/04/SVR-Integrations_barometer-2016_Asylbewerber.pdf) 12.10.2016.

VHW (2009): Migranten-Milieus. Ein Leitbild für die
Stadtgesellschaft. vhw-Schriftenreihe 1. Berlin.

VHW (Hrsg.) (2016): Herausforderungen der Flüchtlings-
krise vor Ort. vhw Kommunalbefragung 2016. Berlin.

Impressum

vhw werkSTADT

ISSN 2367-0819

Erscheinungsort: Berlin

Herausgeber

vhw-Bundesverband für Wohnen und
Stadtentwicklung e. V.

Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring
Bundesgeschäftsstelle des vhw e.V.

Fritzschestraße 27/28

10585 Berlin

Telefon: +49 30 390473-230

Telefax: +49 30 390473-190

E-Mail: werkstadt@vhw.de

www.vhw.de

Verfasser

Kirsten Krüger,
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, vhw e. V.

Grundlayout

DCM Druck Center Meckenheim GmbH
www.druckcenter.de

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

Alle Ausgaben der **vhw werkSTADT** sind
unter: <http://www.vhw.de/publikationen/>
kostenfrei herunter zu laden.

Titelbildquellen

©vhw; ©olly.fotolia.com; ©mw-luftbild.de.fo-
tolia.com

Anhang: Untersuchte Integrationskonzepte

Kommune	Einwohnerzahl Stand: 31.12.2015*	Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in % Stand: 2011**	Integrationskonzept	veröffentlicht	Vorgängerkonzept	legitimiert durch
Berlin	3 520 031	24,1	Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte.	2007	von 2005	Beschluss durch den Senat
Bremen	557 464	26,5	Entwicklungsplan Partizipation und Integration. Beteiligung fördern – Gemeinsamkeiten und Vielfalt stärken.	2012	von 2000	Beschluss durch den Senat
Dortmund	586 181	28,9	Masterplan Migration/Integration: Integrationskonzept der Stadt Dortmund für die Jahre 2013/2014.	2013	von 2006	Ratsbeschluss
Dresden	543 825	k. A.	Konzept zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in der Landeshauptstadt Dresden.	2015	seit 2004, alle 5 Jahre	Ratsbeschluss
Düsseldorf	612 178	32,9	Gesamtstädtisches Integrationskonzept.	2013	von 2006	Ratsbeschluss
Erfurt	210 118	6,4	Integrationskonzept der Stadt Erfurt. Integration fördern – Zukunft gestalten. Grundlagen zur Integration von Migranten in der Landeshauptstadt Erfurt.	2006		Erarbeitung im Auftrag des Amtes für Sozial- und Wohnungswesen
Essen	582 624	24,5	Strategiekonzept Interkulturelle Orientierung.	2013	von 1986 und 1999	Ratsbeschluss
Frankfurt Main	732 688	44,2	Vielfalt bewegt Frankfurt. Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung. Grundsätze, Ziele, Handlungsfelder.	2011		Beschluss der Stadtverordnetenversammlung
Hamburg	1 787 408	28,3	Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt. Hamburger Integrationskonzept.	2013	von 2006	Beschluss durch den Senat
Hannover	532 163	30,6	Lokaler Integrationsplan.	2008		Ratsbeschluss

Kommune	Einwohnerzahl Stand: 31.12.2015*	Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in % Stand: 2011**	Integrationskonzept	veröffentlicht	Vorgängerkonzept	legitimiert durch
Kassel	197 984	30,3	Alle gehören dazu! Kassel ist bunt und lebt Vielfalt in allen Generationen. Integrationskonzept der Stadt Kassel.	2012		Erarbeitung im Auftrag des Oberbürgermeisters
Kiel	246 306	18,9	Handlungsempfehlungen für die Integration von Migrantinnen und Migranten in der Landeshauptstadt Kiel.	2007		Ratsbeschluss
Köln	1 060 582	32,3	Konzept zur Stärkung der integrativen Stadtgesellschaft.	2011		Ratsbeschluss
Leipzig	560 472	6,4	Gesamtkonzept zur Integration der Migrantinnen und Migranten in Leipzig.	2012		Ratsbeschluss
Magdeburg	235 723	k. A.	Integrationspolitik der Landeshauptstadt Magdeburg. Rahmenkonzept.	2006		Erarbeitung im Auftrag des Stadtrates
München	1 450 381	7,2	Interkulturelles Integrationskonzept. Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik der Landeshauptstadt München.	2008		Ratsbeschluss
Potsdam	167 745	34,3	Fortschreibung des Integrationskonzeptes der Landeshauptstadt Potsdam.	2012	von 2007 / 2008	Beschluss durch die Stadtverordnetenversammlung
Rostock	206 011	7,8	Integrationskonzept der Hansestadt Rostock »Zukunft in Vielfalt«.	2014		Beschluss durch die Rostocker Bürgerschaft
Saarbrücken	178 151	24,7	Handlungskonzept für die Integration von Zuwanderern und integrationspolitische Leitlinien für Saarbrücken.	2008		Ratsbeschluss
Stuttgart	623 738	38,6	Ein Bündnis für Integration. Grundlagen einer Integrationspolitik in der Landeshauptstadt Stuttgart.	2002		Beschluss durch den Stuttgarter Gemeinderat
Trier	114 914	18,9	Integrationskonzept der Stadt Trier.	2011		Ratsbeschluss

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: * Statistisches Bundesamt 2015 (Online-Abfrage 2016), ** Regionaldatenbank Deutschland (letzte Aktualisierung 2011), basierend auf Mikrozensus (Online-Abfrage 2016)